



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

EFFECTOS DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO RESPECTO DE LAS INSTANCIAS NO RESUELTAS POR LAS AUTORIDADES DEL ISSSTE.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARIA ERIKA ESTRADA CADENA



ASESOR: LIC. CESAR OCTAVIO RIGUEN URDAPILLETA





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.

**A LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MEXICO  
EN PARTICULAR A LA ESCUELA NACIONAL  
DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLÁN**

Por haberme abierto las puertas y mi reconocimiento por la labor que realizan de tanto jóvenes que son el futuro de nuestro país.

**CON ADMIRACION Y RESPETO  
A MIS ASESORES:**

Quiero agradecer a los Licenciados **César Octavio Irigoyen Urdapilleta y Bertín Vázquez González** quienes no estimando en tiempo, tuvieron la paciencia de asesorar el presente trabajo.

**A MIS MAESTROS:**

Por la confianza y conocimientos, que me brindaron desde el inicio de mi carrera hasta el término de mi preparación profesional.

**A MIS PADRES:  
ANTONIO Y ALICIA**

Porque gracias a sus sabios consejos y su gran apoyo tanto económico como moral he logrado cumplir uno de mis objetivos que me había trazado en la vida, por esta razón estaré eternamente agradecida.

0

**A HERMANA:  
BELINDA CON CARIÑO**

Por que espero haber sido,  
un ejemplo digno de ti.

**EN MEMORIA DE MIS ABUELITOS**

GUADALUPE TAPIA +  
JOSÉ ESTRADA +  
JOSÉ GABRIEL CADENA +

y con cariño especial para  
mi abuelita ESTHER DÍAZ.

**A MIS TÍOS Y PRIMOS:**

Por su ejemplo de honradez y cariño.

con cariño a **YEYIS, JACQUE y CARLITOS**

**A RAMIRO VILLANUEVA MARTÍNEZ**

Por el cariño y el impulso que siempre tuvo a bien brindarme, por todos aquellos momentos en que supo alentarme y conseguir el éxito del cual hoy gozo. Y AL QUE AMO

**A MIS AMIGOS:**

**GREY, SANDY, CONCHITA, LILI, ADY Y PEDRO**

Por compartir experiencias buenas y malas a lo largo del lapso estudiantil, por su apoyo y consejos en los momentos más difíciles, por sus consejos e impulsos a la vida.

**A TODAS MIS AMISTADES DE LAS  
SALAS REGIONALES HIDALGO  
MEXICO  
DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA  
FEDERACIÓN**

Por sus consejos y apoyo que me brindaron incondicionalmente.

**A TODAS AQUELLAS PERSONAS  
QUE ME BRINDARON SU APOYO  
EN EL PRESENTE TRABAJO**

## **ABREVIACIONES EN EL PRESENTE TRABAJO**

**ISSSTE** Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado

**IMSS** Instituto Mexicano del Seguro Social

**FSTE** Federación de Sindicatos de los Trabajadores del Estado

**CFF** Código Fiscal de la Federación

**TFF** Tribunal Fiscal de la Federación

**INSTITUTO** Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado

**SHCP** Secretaría de Hacienda y Crédito Público

## INDICE

<b>CONTENIDO</b>	<b>PAGINA</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>I. MARCO HISTÓRICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL</b>	
1.1. En Mesoamérica	4
1.2. Epoca Colonial	5
1.3. México Independiente	7
1.4. La Seguridad Social a partir de la Constitución de 1917	8
1.5. La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado a partir de 1959	14
<b>II. EL ISSSTE COMO ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO</b>	
2.1. La Administración Pública Federal	18
2.2. La Administración Pública Descentralizada	23
2.3. Régimen Jurídico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado	29
2.4. Organización y funcionamiento	31
2.5. El sistema pensionario	36
<b>III. EFECTOS DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO</b>	
3.1. La Justicia Administrativa	47
3.2. Efectos del silencio administrativo	52
3.3. Análisis de diversas leyes que regulan el silencio administrativo	65
3.4. Naturaleza jurídica de las autoridades del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado	72
3.5. Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación	108
3.6. La negativa ficta y el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación	122
3.7. Efectos de las sentencias pronunciadas por el Tribunal Fiscal de la Federación en materia de negativa ficta	141

#### IV PERSPECTIVAS DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE PENSIONES

4.1. Alternativas para implementar un nuevo régimen pensionario	157
4.2. Reforma a la Ley del ISSSTE respecto a los efectos del silencio administrativo	159
4.3. La afirmativa ficta como alternativa para garantizar la seguridad jurídica	165
CONCLUSIONES	168
APÉNDICE	172
BIBLIOGRAFÍA	178

## **INTRODUCCION**

El presente trabajo tiene como finalidad llegar a la conclusión de, si el silencio de la autoridad, en este caso el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, configura algún efecto, ya sea en sentido negativo o afirmativo, en virtud de que se suscitaron criterios contradictorios sustentados por los Tribunales Colegiados, ya que se decía que no le era aplicable el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, porque no se trataba de un acto de autoridad fiscal, por consiguiente no cumplía con uno de los requisitos para su configuración; sin embargo otros consideraban que sí se trata de un sentido negativo, de conformidad con el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, por tanto era competente el Tribunal Fiscal de la Federación para resolver dicha controversia en materia de pensiones. Como consecuencia de dichos criterios, correspondió a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolver respecto de los criterios contradictorios sustentados por los Tribunales Colegiados y así lo hizo resolvió, pero parte del criterio sustentado no estamos de acuerdo por que la naturaleza jurídica de la autoridad ISSSTE que le da la Segunda Sala por los razonamientos que se mencionaran en el capítulo correspondiente.

Para una mejor comprensión del tema, se ha dividido en el presente trabajo cuatro capítulos. En el primero hablaremos de la evolución que ha tenido la seguridad social en nuestro país, desde sus inicios en Mesoamérica, hasta el reconocimiento de la misma a partir de la revolución mexicana, y cuya culminación se da hasta la consagración de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que contenían diversas garantías entre ellas, el derecho a la salud y asistencia médica de conformidad con el artículo 4 de nuestra Carta Magna, siendo así el primer paso para la evolución de la seguridad social consagrada en el artículo 123 Constitucional, que contemplaba solamente a los trabajadores, jornaleros etc., pero no regulaba a los servidores públicos los cuales se regían por la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro de 1925, la cual no alcanzaba a cubrir campos importantes como los correspondientes a la atención, la salud y protección del salario entre otros. No es sino hasta 1959, donde la dirección de Pensiones se transformaba en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado y

es cuando se incorporan las prestaciones y ámbitos de seguridad social que los trabajadores habían conquistado en 1943 con la creación del IMSSS.

De ahí la importancia de hablar en el segundo capítulo, de la relación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado dentro de la Administración Pública Federal, como organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es otorgar servicio de asistencia médica a las personas contempladas en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado; asimismo estudiaremos en el marco del régimen pensionario, si la retribución económica que se otorga a los servidores públicos al retirarse de sus actividades, ya sea por haber cumplido determinado período de servicios o por padecer de alguna incapacidad que estipula la propia ley, resulta aplicable en la actualidad.

En el capítulo III, sin perder de vista el contexto anterior examinaremos qué se entiende por justicia administrativa y si la misma resulta eficaz a la luz del marco jurídico de nuestra sociedad, ya que en el año de 1995, en el Semanario Judicial la Federación se publicaron diversos criterios contradictorios, los cuales se encuentran contemplados en el apéndice del presente trabajo, estos razonamientos consistían principalmente, en que sí se configuraba la negativa ficta respecto de las instancias no resueltas por las autoridades del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado en materia de pensiones, es decir, si un jubilado solicitaba ante la Subdirección de Prestaciones Económicas el incremento de dicha pensión, y pasaban más de tres meses sin que la autoridad le contestara, no podía interponer juicio de nulidad, ya que no le era aplicable el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, pues dicho Instituto no era una autoridad fiscal, sino que se trataba de una autoridad meramente administrativa, luego entonces el jubilado o pensionado tenía que esperar hasta que la autoridad contestara, o bien, interponer el juicio de garantías por la violación del artículo 8º constitucional. Hasta el año de 1998, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió dicha contradicción, con base a una relación sistemática del artículo 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, ya que sí es competente para conocer del asunto, sin embargo el estudio que se realizará en el presente estudio, es

de concluir si se configura el silencio de las autoridades del ISSSTE, ya sea en cualquiera de dos efectos (en su sentido negativo o positivo).

Por lo anterior, al final del presente se plantearán las alternativas para la creación de un nuevo régimen pensionario relativo a los trabajadores que contempla la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, la regulación de la afirmativa ficta, como un medio idóneo para que el pensionado o trabajador cuenten con mejores prestaciones y en un término corto.

# I. MARCO HISTORICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Las manifestaciones modernas y plasmadas en ley, hacen que la seguridad social se remonte a la segunda mitad del siglo pasado, por tanto debe entenderse que el tema que abordamos tiene perfiles de actualidad.

Como sabemos, en un mundo individualista, cada hombre debe forjarse su propio destino, en tanto que el Estado se fija como única obligación, la de asegurar a sus miembros el ejercicio de su libertad.

La evolución progresista de la sociedad no puede permanecer indiferente ante esta situación; por eso la sociedad, influida por el pensamiento cristiano y fundada en la doctrina de los grandes iniciadores, se ve obligada ante la necesidad imperiosa de ayudar a los menesterosos, a crear instituciones de beneficencia y asistencia pública.

## **1.1. MESOAMERICA**

La población aborigen de México ya había recorrido un largo camino en su desarrollo y había alcanzado un alto nivel de civilización cuando los colonizadores europeos descubrieron América.

Tal es el caso de la civilización maya, que es la más antigua de las civilizaciones conocidas en México y, en general en el continente americano, ya que alcanzó un alto nivel de desarrollo. Como sabemos los mayas crearon una cultura que ejerció una poderosa influencia sobre los pueblos vecinos, pues impulsaron considerablemente la agricultura y la apicultura, a la vez que la artesanía y el comercio, tuvieron éxito en el terreno de la matemática y la astronomía

Cabe mencionar que a mediados del siglo XV, antes del descubrimiento de América, los mayas también establecieron un sistema de ayuda para los pobres, implantaron una serie de reglas para el cuidado de los enfermos, en donde el Estado

sufragaba dichos gastos. De lo anterior podemos observar que la protección social, se ha llevado a cabo desde el México prehispánico.

Es importante destacar que en Mesoamérica, existían constancias de las medidas de la protección social; otro ejemplo claro es, que Moctezuma consideró que era un deber del Estado, el auxilio de personas enfermas, incapacitadas y ancianos, por lo que se creó un hospital y un asilo para ayudar a estas personas con un trato especial "como a gente estimada y digna de todo servicio". (1)

## 1.2.ÉPOCA COLONIAL

El desarrollo de la industria y el comercio, la gestación de las relaciones laborales capitalistas en las entrañas del régimen feudal y la aparición de la burguesía, suscitaron a fines del siglo XV y comienzos del XVI en los países de Europa Occidental, un anhelo creciente de descubrir nuevas rutas comerciales y de apoderarse de las inmensas riquezas de Asia Oriental y Meridional. Con este objeto se emprendieron una serie de expediciones en cuya organización desempeñó España.

En 1517, la expedición encabezada por Hernández de Córdoba y enviada por Velázquez, gobernador de Cuba, llegó a la costa nororiental de Yucatán. Sin embargo, los intentos de los españoles de desembarcar, tropezaron con la decidida resistencia de los indígenas mayas. Al año siguiente, una nueva expedición, más numerosa y mejor armada, al frente de la cual se hallaba Juan de Grijalba, logró desembarcar después de un combate en la costa occidental de Yucatán. Los españoles avanzaron a lo largo de la costa del Golfo de México hasta llegar a la desembocadura del río Pánuco, ahí descubrieron que los habitantes de la región contaban con numerosos artículos de oro.

(1) VILLAREAL RODRIGUEZ, JUAN FRANCISCO: Elementos Jurídicos de las Prestaciones Sociales en el Sector Público de México: 1ª ed. Edit. \*, México 1977, páginas 31- 38.

Cuando Grijalba regresó a Cuba con un rico botín, el gobernador Velázquez ordenó que se equipara una nueva expedición con el fin de conquistar las ricas tierras situadas en la costa del Golfo de México.; en donde al frente de ella fue puesto un notable español, Hernán Cortés, cuya travesía fue llevada a cabo en el mes de febrero, y a fines de marzo de ese mismo año llegó a la desembocadura del río de Tabasco (al que los españoles llamaban Grijalba) en la costa de sur del Golfo de Campeche. Al desembarcar aquí, Cortés proclamó que el país era posesión de la corona española; así poco a poco fueron dominando cada parte del territorio mexicano, en donde las ruinas de Tenochtitlán fueron limpiadas y sobre el mismo terreno se erigió la nueva ciudad de México, que se convirtió en el centro de la dominación española en la América del Norte. Con este nombre se llamó también el país que oficialmente comenzó a denominarse la Nueva España en donde se encontraba una gran diversidad de riquezas, las cuales no eran explotadas en aquel tiempo, se aprovecharon de los indígenas, pues precisamente en esta etapa son tratados muy mal como sabemos eran utilizados en las labores más difíciles e ingratas, a cambio de una raquítica alimentación, donde se les impusieron largas jornadas de trabajo, tanto en las minas como en el propio campo, salarios muy bajos los cuales no alcanzaban y por tanto tenían que endeudarse para poder comer, deudas que eran heredadas, asimismo tenían que pagar tributos a la Corona, además tenían que pagarle a la iglesia el diezmo.

Las Leyes de Indias establecieron medidas que buscaban prevenir los riesgos de trabajo que con frecuencia afectaban a los indios en la Nueva España. En esta misma etapa aparecen los Montepíos (2), cuyo principal objetivo era dar préstamos con bajas tasas de interés, pero exclusivamente a los empleados del Virreynato, así como también a los militares que pertenecían a la Real Corona, en cuyo caso, también se beneficiaban sus familias, olvidándose así de la clase más desprotegida, que necesitaba más el dinero para sufragar sus necesidades.

(2) Es un depósito en dinero para socorros mutuos que forman parte de los miembros de una sociedad. En España han alcanzado actualmente una extraordinaria importancia los montepíos de previsión y las labores dependientes del ministerio del trabajo.

De lo anterior podemos concluir que las condiciones en que se encontraban los indígenas, de los criollos y mestizos, el trato no era el idóneo, por tanto no podemos hablar en esta etapa de seguridad social, propiamente.

### 1.3.MEXICO INDEPENDIENTE

Después de la situación que vivieron los indígenas, criollos y mestizos por varios años, es en 1810 que estalla la lucha por la Independencia de México, en la que Miguel Hidalgo declara abolida la esclavitud y decreta la extinción de los tributos a cargo de los indígenas, pero a la muerte de Hidalgo, continuó con su ideología, José María Morelos y Pavón, quien al reunirse en el Congreso de Chilpancingo en 1813 expuso: " la soberanía dimana directamente del pueblo. Las Leyes deben comprender a todos sin excepción de privilegiados. Como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso serán tales que obliguen a la constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte que se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres y aleje la ignorancia" (3) en tal pensamiento encontramos una primera manifestación concreta de la aspiración para lograr una seguridad social.

Después de la muerte de este pensador, la lucha no tuvo otro objetivo que el procurar cada quién sus propios intereses sin preocuparse de la clase social más pobre, ya que grandes terratenientes, comerciantes, y algunos miembros del ejército realista, conspiran en contra de la Corona Española, ya que deseaban poner a salvo sus propiedades e intereses, mediante un gobierno que les fuera favorable, entre ellos destaca Agustín Iturbide.

(3) REVISTA MEXICANA DE JUSTICIA No. 1 VOL III ENERO-MARZO 1985 página 117.

Lo que hizo la Corona en 1819 fue ordenar y prevenir al pueblo de que perderían el derecho a la pensión, tanto viudas como huérfanos, quienes tomaron partido en contra del gobierno, lo cual era calificado como delito.

En el año de 1820, surgieron diversos principios, uno de ellos prohibía la percepción de dos pensiones o de una pensión y sueldo a la vez, además se veía también que respecto a su pensión el monto de la misma, iba a ser calculada de acuerdo a los años de servicio de los oficiales del ejército.

Al consumarse la Independencia, aparecieron nuevas disposiciones que le conferían facultades a la Hacienda Pública, para aplicar descuentos a núcleos de trabajadores a fin de constituir un fondo de pensiones. Una década después, los empleados civiles incapacitados empezaron a recibir su jubilación; este es el primer antecedente de la pensión por invalidez.

No son muchos los antecedentes registrados en el ámbito legislativo antes de la revolución mexicana, que den cuenta de intentos formales y organizados para darle protección a los trabajadores. Sin embargo, en los Estados de México y Nuevo León, se reconocían los accidentes de trabajo con leyes muy similares en su contenido, promulgadas en 1904 y 1906, respectivamente, que apuntaban las responsabilidades patronales para la indemnización derivada de los mencionados accidentes.

#### **1.4. LA SEGURIDAD SOCIAL A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917**

Como podemos observar de los antecedentes anteriores, fue precisamente hasta la Revolución de 1910, cuando los problemas sociales tales, como la huelga de Cananea y de Río Blanco, que son consecuencias de una gran desigualdad entre las clases sociales y de la mala distribución de la riqueza, cuando se consolidaron los logros de las luchas de la Independencia y de la Reforma, al definir con claridad los rumbos para el desarrollo social, para la transformación de las instituciones y para la evolución de la vida política y democrática de la nación. Fue hasta nuestra Carta

Magna de 1917, cuando se crearon las instituciones de la República, entre ellas la seguridad social, ya que en la fracción XXIX del artículo 123, en su Título VI denominado trabajo y de previsión social a la letra decía:

“Se encuentra de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez de vida, cesación involuntaria de trabajo, de accidentes. Y de otras con fines análogos, por lo cual tanto, el gobierno federal como en cada estado deberán fomentar la organización de Instituciones de ésta índole para infundir e anhelar la previsión social popular.”(sic)

La Constitución de 1917 representó la vanguardia de la búsqueda del bienestar social, es decir, logró conformar un gran pacto social que preserva, respecta e impulsa los derechos fundamentales de los mexicanos, constituyendo como comentan diversos, autores “ la primera declaración de los derechos sociales de este siglo”.

Efectivamente en el año de 1928, la Comisión Redactora del capítulo de Seguros Sociales de la Ley Federal del Trabajo, sienta bases técnicas, señalando algunas metas con las que se pretendía proteger a todos los trabajadores del campo y de la ciudad; con las que además se preveía la creación de tribunales en forma tripartita, especializados para dirimir controversias en primera instancia; asimismo proponía un régimen de contribución, en donde participará el Estado, los patrones y los trabajadores. (4)

Esta ponencia fue muy discutida por la clase patronal la cual manifestaba que el seguro que se necesitaba era de carácter social, el cuál garantizará a los trabajadores contra los riesgos de trabajo de los que está expuesto el individuo, el cual beneficia a toda la colectividad, pero los patrones se opusieron a la participación de los empresarios en el costo de los seguros, lo que afectaba severamente a la situación económica del país.

(4) GARCÍA CRUZ, MIGUEL: Evolución mexicana del ideario de la Seguridad Social. 1ª ed. Edit. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM; México 1962, páginas 91-96

Cabe mencionar que posiblemente lo que motivó a normar sobre los Seguros Sociales fue la producción obtenida y los recursos utilizados, ya que se buscaba mejorar el nivel de vida del trabajador, es decir el que éste mismo pudiera proporcionarse así y a sus familiares, los recursos necesarios de subsistencia, esto influyó para que los trabajadores vieran con simpatía el establecimiento de los seguros sociales.

Cabe mencionar que en el gobierno de Emilio Portes Gil, se reformó el artículo 123, fracción XXIX, en el año de 1929, quedando en los siguientes términos:

**“ Se considera de utilidad pública, la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos”.**

(5)

Lo anterior dio la pauta para que el Seguro Social tuviera la categoría de un derecho público y obligatorio.

En el año de 1937, el Congreso de la Unión otorgó facultades extraordinarias al entonces Ejecutivo Federal Pascual Ortiz Rubio para que expidiera la ley del Seguro Social Obligatorio, pero por diversas circunstancias políticas tuvo que renunciar a su puesto, y con ello se frustró el uso de esa facultad.

Durante la administración del Gral. Abelardo L. Rodríguez, se determina por primera vez los riesgos de trabajo. Asimismo se aceptaba que en principio el Seguro Social debía organizarse con fines de lucro y administración y financiamiento tripartita.

Finalmente se aprobaron diversos puntos importantes sobre los Seguros Sociales en el año de 1933, que entrarían en vigor en el año siguiente, y son:

(5) TRUEBA URBINA, ALBERTO: Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo: 2ª ed. Edit. Porrúa; México 1979, página 953.

- Implantación del Seguro Social obligatorio, a todos los trabajadores, y que cubra los principales riesgos no amparados por la Ley Federal de Trabajo.
- Los riesgos no previstos en la Ley Federal de Trabajo tales como enfermedades generales, maternidad, invalidez, parto y retiro por vejez.

Sin embargo, fue hasta 1942 cuando se promulgó la Ley del Seguro Social reglamentaria de la Fracción XXIX del artículo 123 constitucional, haciéndose extensiva la seguridad, mediante la prestación de servicios sociales. Por primera vez en la Ley del Seguro Social, se estableció que el objetivo de la seguridad social era garantizar el derecho a la salud, a la asistencia médica, a la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

En el periodo del Presidente Adolfo López Mateos tuvo lugar la creación de un apartado B), que regiría a las relaciones entre los Poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito y de los territorios federales con sus trabajadores; contempla los rubros siguientes:

- Jornada diaria máxima de trabajo
- Días de descanso y vacaciones
- Salarios y sus retenciones
- Escalafón
- Suspensión o cesación de la relación laboral. Reinstalación o indemnización
- Derecho de huelga
- Derecho de asociación
- Seguridad Social
- Jurisdicción del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los conflictos individuales, colectivos e intersindicales que se susciten con motivo de la relación laboral.

Además ratifica el derecho del trabajador al Servicio del Estado, a percibir una remuneración que nunca será inferior al mínimo fijado para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la República.

Asimismo se adicionó el apartado "B" en el artículo 123 constitucional, se incorporaron garantías de seguridad social a los trabajadores del Estado, ya que antes de esta reforma podía discutirse sobre algunas lagunas respecto a la salud, a la cultura y diversas prestaciones económicas, entre las cuales encontramos el derecho a pensión.

También se contempló en el artículo 123 constitucional, la prohibición a la utilización del trabajo de menores de 14 años. Se declara como garantía constitucional: el derecho al salario mínimo remunerador, tanto para los obreros como para los trabajadores del campo.

Concede además al Congreso, competencia exclusiva de la aplicación de leyes del trabajo, en asuntos relativos a la industria petroquímica, metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundación de los mismos, así como la obtención del hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas, los productos laminados de los mismos, y cemento.

Por su parte, el presidente Luis Echeverría Álvarez, sentó las bases para la creación del Fondo Nacional de la Vivienda. Se limita la obligación de establecer escuelas, enfermerías y demás servicios comunitarios, a las negociaciones situadas fuera de las poblaciones. Además establece el Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores al Servicio del Estado; así como también un depósito de aportaciones con cargo al Estado, en beneficio de sus trabajadores, al sistema de financiamiento de la vivienda.

Algo importante en este periodo es que se suprimen las distinciones existentes entre las mujeres y menores de edad con el hombre, en relación a las condiciones de trabajo; excepción a la igualdad del varón y la mujer en el trabajo, en los casos de embarazo o lactancia. En situación de igualdad frente al hombre, las mujeres podrán prestar servicios de tiempo extra. Así como la obligación del patrón, de adoptar las medidas necesarias para garantizar durante el trabajo la salud de las mujeres embarazadas y la del producto de la concepción.

Además se contemplaba que la materia de la Ley del Seguro Social, era de utilidad pública, por tanto su cobertura comprendería a los trabajadores no asalariados, campesinos y de otros sectores sociales.

En el periodo de José López Portillo, se prohibían los establecimientos que expendieran bebidas embriagantes y casas de juego de azar en los centros de trabajo.

Además, la obligación de las empresas a proporcionar capacitación y adiestramiento así como la ampliación de la competencia federal en la rama industrial: madera básica, vidriera y tabacalera. Y por último, el derecho de toda persona al trabajo digno y socialmente útil.

En el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se incorporaron a los trabajadores y empleados bancarios, al apartado B del artículo 123, que regula las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Además se reforma la fracción VI, del apartado A, señalando, en su primer párrafo, que los salarios generales regirán en las áreas geográficas que se determinen.

Se cambia el final del segundo párrafo, " actividades industriales y comerciales" por actividades económicas. Por otra parte se determina en esta fracción, que los salarios mínimos se fijarán por una Comisión Nacional, señalando su integración, pudiendo servirse de las comisiones especiales de carácter consultivo indispensables para cumplir su cometido.

Durante el gobierno del Pte. Carlos Salinas de Gortari, se reformó el artículo 123 en la fracción XIII- bis, del apartado B), señalando que las entidades de la Administración Pública Federal integrantes del sistema bancario mexicano, se sometería también a lo dispuesto por este apartado.(6)

(6) H.CAMARA DE DIPUTADOS LV LEGISLATURA . Derechos del Pueblo Mexicano; tomo XII; 4ª .ed. Edit. Miguel Angel Porrúa ; México, 1994, páginas 933-941.

## **1.5.LA LEY DEL ISSSTE Y SU EVOLUCIÓN A PARTIR DE 1959**

Un antecedente de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado, es precisamente la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro de 1925, expedida en el periodo presidencial del Gral. Plutarco Elías Calles, y en virtud de que no existía un instrumento legal que regulará el sistema pensionario aplicable a los funcionarios y empleados de la Federación, exceptuando a los militares, diputados y senadores y a los todos los que servían mediante contrato, así como también los que percibieran alguna clase de honorarios.

En dicha ley se contemplan algunos puntos importantes, como el derecho a la pensión que tenían los funcionarios que tuvieran 65 años de edad, y después de 15 años de servicio, además en la multicitada ley ya existían dos tipos de retiro, el voluntario y el obligatorio.

El retiro voluntario era para los funcionarios de 60 años de edad. Mientras que el retiro obligatorio para los funcionarios era a los 65 años de edad, pero podían continuar en servicio activo a los 70 años de edad.

Asimismo, se estipulaba que para calcular la pensión a que tenían derecho los funcionarios, sólo se tomaba 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, los cuales son un antecedente del actual artículo 15 de la Ley Vigente del ISSSTE.

Gracias a la lucha de los servidores públicos organizados, se provocó que fuera expedido el Estatuto Jurídico en el año de 1938, que garantizaba la protección de sus derechos dentro de la Constitución Política Mexicana.

En el año de 1946, durante la presidencia del Licenciado Manuel Avila Camacho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha de 13 de marzo, un decreto en el que se expedía la Nueva Ley General de Pensiones Civiles de

Retiro, dejando sin efectos la Ley del año de 1925. Esta ley define por primera vez el concepto de pensión, como el derecho a una prestación periódica en efectivo que se adquiere en los términos de la presente ley; así como también la confirmación de el fondo de las pensiones que era a través de descuentos de los sueldos de los trabajadores, en donde se enlistaban los diversos tipos de pensiones.

Durante el periodo presidencial de Miguel Alemán Valdés, se publica en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1947, la Ley de Pensiones Civiles, en donde los trabajadores y sus familiares tenían derecho a pensión por vejez o por inhabilitación de los trabajadores, o por fallecimiento a causa del servicio a consecuencia de él. La Administración y manejo del Servicio estaba a cargo de la Dirección de Pensiones Civiles. Todas las pensiones se sujetaban a cuota diaria.

Así tenemos que por primera vez, la ley del ISSSTE, muestra 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.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado, surge a la vida pública como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene como finalidad de otorgar los servicios de seguridad social a los trabajadores al Servicio del Estado. Esto incluye también a quienes laboran en las entidades de la Administración Pública Federal, a quienes lo hacen a partir de los gobiernos estatales y municipales que han establecido los convenios correspondientes, a los trabajadores de los poderes legislativo y judicial y a otros cuyas agrupaciones o entidades, que por acuerdo de la Junta Directiva, se incorporen al régimen que especifica la Ley correspondiente.

En 1972, se creó el Fondo de Vivienda para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y a finales del año de 1974, se incorporó a los trabajadores a lista de raya, y finalmente se creó en 1977 el TURISSSTE para atender los aspectos recreativos y vacaciones establecidas en el propio mandato constitucional.

El Presidente Miguel de la Madrid envió a la Cámara de Senadores una iniciativa de la nueva Ley del Instituto en el año de 1983, con las siguientes características: Establecía las bases y compromisos para consolidar un sistema integral de seguridad social, además se ampliaban de catorce a veinte las prestaciones a los servidores públicos, incorporándose nuevos seguros, prestaciones y servicios; también se sustentaba la reorganización administrativa y financiera del ISSSTE imponiéndole un esfuerzo sistemático y continuo de planeación, programación y presupuesto de sus acciones, también establecía mecanismos para actualizar, en forma permanente, los estudios actuariales y financieros a fin de lograr un financiamiento sano y adecuado a sus responsabilidades.(7)

En 1986, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado buscando conservar y fortalecer las instituciones, procedió a la desconcentración mismo debido a la excesiva centralización de sus funciones en el Distrito Federal, los derechohabientes que radicaban en las entidades federativas, recibían un trato desigual en el otorgamiento de los seguros, prestaciones y servicios, con frecuencia se veían obligados a trasladarse a la Capital de la República para realizar trámites a los que no se daba curso en la Delegaciones Estatales; por ello en esta reforma se dio el reconocimiento de las Delegaciones como unidades administrativas desconcentradas del Instituto.

Asimismo, se propuso que las dependencias y entidades integraran las Comisiones Mixtas de Seguridad e Higiene a fin de coadyuvar con éstas en las acciones de prevención. Además se contempló la posibilidad de que el trabajador, jubilado o pensionista que reciba un crédito para vivienda, designara a sus beneficiarios a fin de que operara el seguro, y que en caso de fallecimiento, el adjudicara la vivienda a quién se hubiera designado expresamente. (8)

(7) LEY DEL ISSSTE DE 1983

(8) LEY DEL ISSSTE DE 1986

En 1992 se reformó la Ley con el propósito de eliminar la cotización que los pensionistas debían cubrir para que ellos y sus familiares derechohabientes pudieran gozar del seguro de enfermedades, de maternidad y medicina preventiva; esta obligación se encuentra establecida en el artículo 25 de la Ley del ISSSTE, la modificación propuesta establece la manera como deberá distribuirse, en lo sucesivo, la cotización respectiva entre las diversas dependencias o entidades públicas y el propio Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en una actitud solidaria con los pensionistas a quienes se busca apoyar.

Hoy en día, dentro de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado se encuentra un régimen obligatorio en el que se ofrecen los siguientes seguros, prestaciones y servicios:

- Seguro de enfermedades y maternidad, que incluye servicios de medicina preventiva y rehabilitación física y mental.
- Seguro de riesgo de trabajo;
- Seguros de jubilación, invalidez, muerte y cesantía;
- Seguro de retiro;
- Prestaciones sociales y culturales;
- Servicios para el bienestar y desarrollo infantil;
- Prestaciones económicas;
- Servicios funerarios; y
- Servicios para jubilados y pensionistas.

Los sujetos legalmente amparados por el ISSSTE son el trabajador; el pensionista; los familiares derechohabientes, comúnmente el cónyuge o concubina, los hijos menores de 18 años y los ascendientes que depende económicamente del trabajador o pensionista. (9)

El ISSSTE, tal y como hoy lo conocemos, es resultado de la evolución histórica que se ha venido dando como reflejo de las reivindicaciones y conquistas de los servidores públicos y de sus sindicatos, en busca de una mejor calidad de vida para ellos y sus familiares.

(9) BRICEÑO RUIZ, ALBERTO: Derecho Mexicano de los Seguros Sociales: 5ª ed. Edit. Harla; México 1993, páginas 154-162.

## II. EL ISSSTE COMO ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO

## 2.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Para el estudio del presente capítulo resulta necesario abundar la organización y estructura del estado mexicano, a fin de valorar el funcionamiento de la Administración Pública Federal en nuestro país, y así poder ubicar al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado. Como sabemos la estructura del Estado Mexicano, la encontramos definida en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a letra dice:

**"Es voluntad del pueblo constituirse en una República representativa, democrática federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental"**

Como sabemos, la soberanía es, el poder que posee la autoridad suprema e independiente y que en nuestro País reside esencialmente en el pueblo, según lo dispuesto en el artículo 39 del ordenamiento legal antes invocado, por tanto, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión.

De lo anteriormente expuesto, podemos advertir que la estructura y organización del Estado Mexicano es la que corresponde a la Federación, compuesta de estados libres y soberanos. Así tenemos a nivel Federal, al Poder Legislativo Judicial y el Ejecutivo.

Dentro de las funciones del Legislativo, encontramos la de constituir el orden jurídico al que están sujetos, tanto los gobernantes como los gobernados, lo realiza el órgano legislativo y consiste en la creación de actos legislativos, llamados leyes, que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas generales, abstractas, impersonales y coercitivas.

En cambio la función jurisdiccional, consiste en la actividad realizada por el órgano correspondiente y tendiente a dirimir las controversias jurídicas que se presentan en la sociedad jurídicamente organizada, que crean, modifican o extinguen

situaciones jurídicas particulares, y que sólo afectan o benefician a quienes intervienen en una controversia jurídica.

Por último la función administrativa es la que desempeñan los órganos de la Administración, estos realizan actos administrativos que como parte esencial de su función crean, modifican y extinguen situaciones jurídicas particulares, concretas e individuales. (10)

## **FUNCIÓN ADMINISTRATIVA**

Es necesario partir de que la función del Estado, es la actividad que realiza éste en cumplimiento de los fines que el hombre le ha asignado a través de la historia, y que el Poder Ejecutivo, a través de sus órganos, realiza dicha actividad, lo que se conoce como función administrativa.

Como sabemos, existe una diversidad de criterios que definen la función administrativa; desde el punto de vista formal, se define como la actividad que realiza el Estado a través de los órganos del poder Ejecutivo; mientras que desde el punto de vista material, hay quienes afirman que para definir la función administrativa se debe hacer tomando en consideración la naturaleza intrínseca del acto administrativo, por lo que ha sido definida como: "La actividad que crea, modifica, o extingue situaciones jurídicas individuales y la ejecución de la ley".

En resumen, la función administrativa es la que realiza el estado, fundamentalmente a través del órgano ejecutivo, bajo el orden jurídico de Derecho Público, y consiste en la creación de actos jurídicos subjetivos que crean o modifican, limitan o extinguen situaciones jurídicas particulares y en la realización de actos materiales para cumplir con los fines o cometidos que el hombre le ha asignado.

(10) DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO: Elementos de Derecho Administrativo; 3ª ed. Edit. Limusa, México 1991, páginas 87-89.

## ELEMENTOS DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

La función administrativa está constituida por los siguientes elementos específicos:

- 1.- Es una actividad preferente realizada por el órgano ejecutivo del Estado.
- 2.- La actividad se realiza siempre bajo un orden jurídico.
- 3.- Es un acto jurídico en el que se crean modifican, limitan o extinguen situaciones jurídicas particulares.

Como último elemento tenemos la realización de actos materiales y a la ejecución de hechos de la misma naturaleza constituyendo éstos una gran cantidad, que están directamente o indirectamente vinculados con los actos jurídicos individuales.

## ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El ejercicio de la función administrativa que el Estado realiza para la consecución de sus fines, requiere de la organización de los elementos materiales, a fin de lograr su mejor utilización. En donde le corresponde precisamente al poder ejecutivo ejercitarla a través de una acto o actos de administración.

Los actos de administración pública se advierten como los que de manera más concreta afectan la esfera jurídica de los particulares, ampliándola, modificándola o extinguiéndola, por que en la actualidad todas las leyes administrativas tienden a establecer y desarrollar en forma completa el principio de legalidad como una obligación ineludible de su quehacer administrativo, es por ello que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo se han constituido en celosos guardianes del cumplimiento de este principio.(11)

(11) GALINDO CAMACHO, MIGUEL: Derecho Administrativo Tomo. I; 2ª ed. Edit. Porrúa, México, 1993, páginas 91-111

## FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Las formas de organización administrativa, se encuentra en íntima relación con la Administración Pública Federal.

Algunos tratadistas de Derecho Administrativo sostienen que las formas en que se realiza la Administración Pública Federal son: la centralización, la desconcentración y descentralización.

Sin embargo, el artículo 90 de la Constitución Política Federal señala:

**“La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.”**  
**Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal ó entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”**

En cambio la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, con fecha 29 de diciembre de 1976, que entró en vigor al año siguiente y que trata todo lo referente a la Administración Pública Federal, divide a los órganos en dos grupos perfectamente definidos: los que pertenecen o realizan la administración pública federal centralizada y los que realizan la administración paraestatal.

Así tenemos que las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada, de conformidad con el artículo 2º de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; mientras entre los organismos descentralizados tenemos a las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las

instituciones nacionales de seguros y fianzas, y por último, los fideicomisos establecidos en la misma ley pero en el artículo 3°.

Como sabemos, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, regula a los organismos descentralizados en cuanto a su organización, funcionamiento y control.

Cabe señalar, que las relaciones del Ejecutivo Federal o de sus dependencias con las entidades paraestatales, en cuanto a unidades de la Administración Pública Federal, se sujetará en primer término a la Ley Federal de Entidades Paraestatales y sus disposiciones reglamentarias.

Es necesario resaltar que en el artículo 5 de la Ley anteriormente citada, estipula que el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, el Instituto Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se seguirán rigiendo por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se opongan a aquellas leyes específicas se sujetaran a las disposiciones de la propia Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

## 2.2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA

Por la temática que se maneja en el presente trabajo, resulta necesario hablar sobre la descentralización administrativa, toda vez que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, es un organismo descentralizado.

### CONCEPTO

La descentralización, en el Diccionario de la Lengua Española, se conceptualiza como la acción y efecto de descentralizar, es decir que se trata de "Transferir a diversas corporaciones oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado". (12)

Por otra parte, la descentralización para el Derecho Administrativo es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el Poder Legislativo, dotado así de personalidad jurídica y patrimonio propios y que son responsables de una actividad específica de interés público. (13)

### DIVERSOS AUTORES.

Gabino Fraga considera "que la descentralización consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a unos órganos, que guardan con la administración central una relación de jerarquía y el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen descentralización, es que los funcionarios y empleados que los integran gozan de una autonomía orgánica que no está sujeta a los poderes jerárquicos". (14)

(12) Enciclopedia LEXIS 22 (tomo V I), 1ª ed. Edit. Circulo de Lectores Barcelona.

(13) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS: (Diccionario Jurídico Mexicano Tomo II D-H); 3ª ed. Edit. Porrúa; México 1989, páginas 1084-1087.

(14) FRAGA, GABINO: Derecho Administrativo; 33ª ed. Edit. Porrúa, México 1995, página 178

Por su parte, Luis Humberto Delgadillo estima, que "la descentralización está constituida por organismos que son creados por ley o decreto, y con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es la realización de actividades estratégicas o prioritarias, para la prestación de un servicio público o social; o para la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social". (15)

En este mismo sentido, Manuel Osorio considera que "hay descentralización cuando las funciones del Estado son cumplidas por organismos cuya competencia es limitada regionalmente, ya sea de carácter político o por que se trate de una organización técnica." (16)

Andrés Serra Rojas, estima que "la descentralización es un modo de organización en el cual se integra legalmente una persona jurídica que pertenece al derecho público, y que tiene como finalidad administrar sus propios negocios y realizar sus fines". (17)

Es nuestra opinión, efectivamente, la descentralización es un modo de organización de la administración pública federal, cuya finalidad es denegar algunas funciones a los órganos centrales, con el propósito de transferirlas a otros órganos para alcanzar los objetivos con una racionalidad y optimización administrativa.

## **CONCEPTO LEGAL**

El régimen jurídico de la descentralización administrativa, se regula en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y dicha ley establece el concepto de la Administración Pública Paraestatal. Cabe mencionar que la doctrina considera que la descentralización es una forma jurídica y técnica de organizar a ciertos órganos de la administración centralizada. Pero si bien es cierto que, las entidades paraestatales se ubican un régimen jurídico distinto a los órganos centralizados, también lo es, que no pueden actuar independientemente y que escapen del control de éste.

(15) DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO: op cit, página 93

(16) OSORIO, MANUEL: Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales; páginas 243-244.

(17) SERRA ROJAS, ANDRÉS: Derecho Administrativo Primer Curso, Doctrina Legislación y Jurisprudencia; 16ª ed. Edit. Porrúa México 1994, página 405.

Como se mencionó anteriormente, la Administración Pública Federal se encuentra regulada en el artículo 90 de nuestra Carta Magna.

Asimismo, en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se prevé que son organismos descentralizados, todas aquellas entidades creadas por la Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tenemos el siguiente esquema:

<b>ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL</b>	CENTRALIZADA	
	PARAESTATAL	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL LOS FIDEICOMISOS INSTITUCIONES NACIONALES DE CRÉDITO ORGANIZACIONES AUXILIARES DE CRÉDITO INSTITUCIONES NACIONALES DE SEGUROS Y FIANZAS

Por su parte la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en su artículo 1º, prevé que tendrá por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal, y más adelante dice que las relaciones del Ejecutivo Federal o de sus Dependencias con entidades paraestatales, en cuanto a unidades de administración, se sujetarán en primer término a la Ley anteriormente citada.

Asimismo, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, si es un organismo descentralizado como anteriormente lo manifestamos, fue creado por decreto del Ejecutivo Federal; en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su artículo 5º, menciona que el Instituto Mexicano del Seguro Social, *el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado*, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y los demás

organismos de estructura análoga se regirán por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia pero respecto a su funcionamiento y operación desarrollo y control, conforme a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

En el mismo sentido, la ley del ISSSTE, en su artículo 4º, establece que se trata de un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio cuyo tenor literal es el siguiente:

**"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 propio, denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para 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".**

El objeto de estos organismos descentralizados va más allá de la idea del servicio público, ya que, como podremos observar, tienen diversas finalidades que a continuación mencionaremos:

- 1.-La realización de actividades que corresponden a las áreas estratégicas o prioritarias, las establecidas en su cuarto párrafo del artículo 28 constitucional.
- 2.-La prestación de servicios públicos.
- 3.-La administración y explotación de determinados bienes del dominio o privado del Estado.
- 4.-La prestación de servicios administrativos.
- 5.-La realización coordinada de actividades federales, estatales, locales y municipales o con organizaciones internacionales de actividades de asistencia técnica y desarrollo económico, la producción de servicios o de procesos industriales y
- 6.-La distribución de productos y servicios que le interesa al Estado.

Los organismos descentralizados se crearon siguiendo la trayectoria del derecho administrativo francés, y luego vino su caracterización general en la Ley la cual exigía tres requisitos y son los siguientes:

1. - Que sea creado por la Ley del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal;
2. - Su patrimonio constituido total o parcialmente con sus fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el gobierno federal o con el rendimiento de un impuesto específico; y
3. - Su objeto o fines, sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica.

## **CARACTERÍSTICAS**

Como personas jurídicas colectivas de derecho público, los organismos descentralizados tienen las siguientes características:

- 1.- Son creados invariablemente por un acto legislativo, mediante ley expedida por el Congreso de la Unión, o bien, por decreto del Ejecutivo.
- 2.- Tienen un régimen jurídico propio que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad.
- 3.-Tienen personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo.
- 4.- Denominación.
- 5.-La sede de las oficinas o del Organismo es la ciudad, calle y número, donde residen los órganos de decisión y dirección; en el ámbito territorial, los lugares en donde actúa el organismo descentralizado.
- 6.-Tiene órganos de dirección, administración y representación.
- 7.- Cuentan con una estructura administrativa interna.
8. Cuentan con patrimonio propio. (18)

(18) ACOSTA ROMERO, MIGUEL: Teoría General del Derecho Administrativo; 11 º, ed. Edit. Porrúa; México 1993, páginas 346-372.

Dentro del Sector Salud, existen organismos descentralizados que otorgan seguridad social a la población, los cuales son: IMSS, ISSSTE, INFONAVIT E ISFAM. Sin embargo, solamente nos abocaremos al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, por corresponder al objeto en estudio.

## **2.3. RÉGIMEN JURÍDICO DEL ISSSTE**

El ISSSTE es un organismo público descentralizado creado por decreto el día 20 de diciembre de 1959, que tuvo como antecedente más inmediato la Dirección General de Pensiones, y convirtiéndose en lo que conocemos como hoy al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

Dicho Instituto, en 1986, protegía 323,000 trabajadores de base y 50,000 supernumerarios y de confianza, así como a sus respectivas familias, llegando a totalizar poco menos de un millón de derechohabientes.

El Instituto, está obligado a proporcionar a los sujetos que se rigen por la Ley de Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado a brindarles diferentes prestaciones, ya sea carácter de económico, médico y social como a continuación se transcribe:

### **I. De carácter económico**

- A) Pensiones por vejez, invalidez y muerte.
- B) Jubilaciones,
- C) Préstamos a corto Plazo,
- D) Créditos para habitación en los términos de ley.
- E) Indemnizaciones globales y
- F) Cancelación de saldos por créditos hipotecarios a la muerte del deudor.

### **II. De carácter médico**

- A) Atención preventiva, profiláctica, hospitalaria y medico quirúrgica, para cubrir los seguros de enfermedades profesionales, maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- B) Servicios de redacción y readaptación de inválidos.

### **III. De carácter social**

- A) Que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia.

- B) Que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia.
- C) El arrendamiento y venta de habitaciones propiedad del Instituto.
- D) Las tendientes a mejorar las condiciones de vida del pensionista mediante su capacitación para realizar actividades productivas conforme a la vocación y actitudes del beneficiario, y
- E) Los servicios funerarios.(19)

Como organismo descentralizado, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado tiene patrimonio propio, administración propia y personalidad jurídica propia.

El patrimonio del ISSSTE lo conforman las aportaciones que los trabajadores efectúan quincenalmente por dos conceptos fundamentales:

- A) FONDO DE PENSIONES Y
- B) SERVICIO MÉDICO Y MATERNIDAD.

Jurídicamente, la organización y funcionamiento del Instituto está regulada por varios instrumentos.

Por ejemplo, la Junta Directiva, tiene un reglamento interno de funcionamiento como marco normativo de mayor importancia, siendo este mecanismo jurídico el que determina la forma de organización administrativa y faculta a sus diferentes órganos a desarrollar determinadas funciones, ya sea médicas, deportivas, culturales, económicas, de investigación o recreación, para conformar el concepto de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado.

(19) NARRO ROBLES, JOSÉ; op cit; páginas 55-56

## 2.4. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

Es importante mencionar las funciones y la organización del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado. En relación con otras dependencias y entidades de la administración pública, tiene su propia naturaleza especial, por tanto se deben mencionar los elementos que los distinguen.

### FUNCIONES

Sus funciones las encontramos definidas en el artículo 150 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado y son las siguientes:

Cumplir con los programas aprobados para otorgar las prestaciones y servicios elaborados por la Junta Directiva.

Otorgar jubilaciones y pensiones, este es un punto en el que se abundará más adelante.

Así también como determinar, vigilar y cobrar el importe de las cuotas y aportaciones así como los demás recursos del Instituto.

Asimismo invertir los fondos y reservas de acuerdo con las disposiciones de esta ley.

También adquirir bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de los fines del Instituto.

Establecer el funcionamiento y estructura de sus unidades administrativas.

Expedir los reglamentos para la prestación de sus servicios y su organización interna.

Además puede realizar toda clase de actos jurídicos, asimismo celebrar los contratos que requiera el Instituto.

Administrar prestaciones y servicios sociales, Así como todas las que determine la ley del ISSSTE y sus reglamentos.

## **ORGANIZACIÓN**

Los órganos del Instituto son:

**JUNTA DIRECTIVA**

**EL DIRECTOR GENERAL**

**LA COMISIÓN EJECUTIVA DEL FONDO DE LA VIVIENDA**

**LA COMISIÓN DE VIGILANCIA**

En la siguiente página se puede observar, el organigrama del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado.

### **JUNTA DIRECTIVA**

Se compondrá de 11 miembros; cinco serán los respectivos titulares de las Secretarías siguientes: Secretaría de Programación y Presupuesto; de Hacienda y Crédito Público; de Salubridad y Asistencia; Desarrollo urbano y Ecología y Trabajo y Previsión Social. El Director General que al efecto designe el Presidente de la República; los cinco restantes serán designados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Para formar parte de la Junta se requiere:

- a) Ser ciudadano por nacimiento y en pleno ejercicio de sus derechos;
- b) No estar desempeñando cargo alguno de elección popular; y
- c) Ser de reconocida competencia y honorabilidad.

### **DIRECCION GENERAL**

Las facultades del Director General, son las siguientes:

- 1.- Ejecutar los acuerdos de la Junta y representar al Instituto en todos los actos.
- 2.- Convocar a sesiones a los miembros de la Junta Directiva.
- 3.- Someter a la aprobación de la Junta Directiva el Programa Institucional y el programa anual operativo del Instituto, así como aquellas cuestiones de su competencia.



4. - Presentar a la Junta Directiva un informe anual, los proyectos de reglamentos internos y de servicios.
5. - Expedir los manuales de organización, procedimientos y servicios.
6. - Proponer nombramientos y remover a los servidores públicos de primer nivel y asimismo nombrar a los trabajadores de base y de confianza de los otros niveles; sin perjuicio de la delegación.
- 7.- Formular calendario oficial de actividades, conceder licencias, vigilar las labores e imponer correcciones disciplinarias conforme a las condiciones generales de trabajo.
- 8.- Presidir las sesiones de la Comisión Interna de Administración y Programación firmar escrituras públicas y título de crédito.
- 9.- Representar al Instituto en toda gestión judicial, extrajudicial y administrativa.
- 10.- Firmara las escrituras públicas y títulos de crédito en que el Instituto intervenga.
- 11.- Así como las demás que fijen las leyes o reglamentos y las que expresamente asigne la Junta Directiva.

#### LA COMISIÓN EJECUTIVA DEL FONDO DE VIVIENDA

Esta comisión se compone de nueve elementos, cuatro designados por las dependencias del Ejecutivo Federal que son: Hacienda y Crédito Público, Trabajo y Previsión Social, Desarrollo Urbano y Ecología, el mismo número designados por la FSTSE(Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado); y uno por la Junta Directiva a propuesta del Director General. Por cada vocal se designará un suplente.

La Comisión sesionará por lo menos dos veces al mes, con la asistencia mínima de cinco de sus integrantes. Dos del Gobierno, dos de FSTSE y el vocal ejecutivo; las decisiones se tomaran por mayoría y el vocal tendrá voto de calidad.

Las facultades de la Comisión son las siguientes:

1. - Decidir, a propuesta del vocal, las inversiones de recursos y los financiamientos del Fondo.
2. - Resolver sobre las operaciones del Fondo, excepto las que ameriten acuerdo de la Junta Directiva, la que decidirá en un lapso de 15 días.
3. - Examinar para presentar, en su caso, a la Junta Directiva, los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y financiamientos, los estados financieros y los informes de labores.
- 4.- Presentar a la Junta Directiva el presupuesto de gastos de administración, de operación y vigilancia del Fondo, los que no excederán del 0.75 % por ciento de los recursos totales que administre. La Comisión Ejecutiva procurará que los gastos a que se refiere la presente fracción sean inferiores al límite señalado.
5. - Proponer a la Junta Directiva las reglas para otorgar créditos y operar depósitos.
- 6.- Los demás que le señale la Junta Directiva.

#### **COMISIÓN DE VIGILANCIA**

Esta Comisión debe vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, cuidar que las inversiones y recursos se destinen a los fines previstos en los presupuestos y programas, disponer la práctica de auditorías, proponer a la Junta Directiva o al Director General las medidas apropiadas para alcanzar eficacia, examinar los estados financieros; y la valuación financiera actuarial.

La Comisión se reunirá cuantas veces sea convocada por su precedente, o a petición de dos de sus miembros. Presentará informe anual a la Junta Directiva; sus integrantes pueden solicitar asistir a las reuniones de la Junta para tratar asuntos urgentes relacionados con las atribuciones de la Comisión.(art. 172)

Esta Comisión se compone de siete miembros, tres designados por la FSTSE, tres por las dependencias y uno por el Director General. Las

dependencias son la Secretaría de la Contraloría, la de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El designado por el Director General Técnico actuará como secretario con derecho a voz pero sin voto. (20)

(20) LEY DEL ISSSTE DE 1998

## 2.5. EL SISTEMA PENSIONARIO

**PENSIONES.-** Del latín pensi-onis. (Es la cantidad que se asigna una persona por méritos o servicios propios).

Es una retribución económica que se otorga a los trabajadores o empleados públicos al retirarse de sus actividades productivas, ya que sea por haber cumplido determinado periodo de servicios o por padecer alguna incapacidad que le impida, de manera permanente, desarrollar su trabajo.(21)

Cabe precisar que el otorgamiento de pensiones a los trabajadores o empleados públicos representa una conquista relativamente reciente. Al final del siglo pasado y durante las dos primeras décadas del presente, después de la primera Guerra Mundial de 1914-1918, fue cuando comenzó a cambiar el concepto de mutualismo que había imperado hasta entonces, con la finalidad de encontrar otras fuentes de ingreso permanente no sólo para los familiares del trabajador que fallecía a consecuencia de riesgos de trabajo o por causas naturales, sino en beneficio de los propios trabajadores cuando se encontraban impedidos para continuar sus labores, o cuando su situación como retirados era una situación crítica.

Por otra parte el régimen de pensiones tuvo su origen en los seguros sociales, de cuya legislación parte su reglamentación actual, a grado tal, que el otorgamiento de un seguro y el reconocimiento de una pensión corren paralelos como formas de previsión social en la mayoría de los países.

(21) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS ( Diccionario Jurídico Mexicano P-Z) 3ed. Edit. Porrúa; México 1989, páginas 2376-2378.

La pensión no debe verse como un acto gratuito o generoso del Estado o del patrono, sino como el derecho que adquiere el trabajador con las aportaciones que hace por determinado número de años de trabajo productivo, aportaciones que poco a poco van aumentando; así como también aquéllas que han dejado de pertenecer a los patronos, al ser obligados por disposición legal, las cuales integran un capital del que se toman en un momento dado, las cantidades individuales que se conceden las cuales incrementa el Estado.

Estas aportaciones tienen como finalidad procurar los medios de subsistencia necesarios en caso de desempleo o interrupción involuntaria de las actividades profesionales; pero asimismo prevé también la incapacidad para el trabajo, ya sea por vejez o invalidez, y garantizar a la familia las prestaciones que se reciben. Dichas aportaciones son variables en especie o en servicios; limitadas o absolutas; temporales o definitivas.

Podemos decir que sí existe el Estado de derecho, ya que el trabajador puede contribuir al fondo ya sea por seguros voluntarios u obligatorios, y que después de haber cumplido un número de años de servicios, tiene derecho a una pensión por el retiro de su trabajo, el cual será de acuerdo a un porcentaje, según corresponda ante las Dependencias que deban tramitarlo; pero en lo que sí existe restricción es en el pago de pensiones a los familiares, pues éste sí se encuentra ajustado a periodos legales aplicables

El monto de las pensiones a que tienen derecho los asegurados se fijará por la Junta Directiva del Instituto, pudiendo llegar al 100% del sueldo básico promedio de los tres últimos años, el que se denomina SUELDO REGULADOR.

De acuerdo al artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cuantía de la pensión se

incrementará en la proporción en que aumente el sueldo de los trabajadores en activo pero siempre dentro de los límites que marca la ley.

Asimismo, los pensionados recibirán una gratificación anual igual al número de días que se les otorgue a los trabajadores activos, pagándose las en dos partes.

La fracción de más de seis meses de servicio se computará como un año completo.

### **Seguro de jubilación**

El trabajador con 30 años o más de servicios, sin importar su edad, tendrá derecho a la pensión, otorgándosele el 100% del sueldo regulador. Comenzará a partir del momento en que el trabajador cause baja y reciba el último sueldo.

### **Seguro de retiro por edad y tiempo de servicio**

Este seguro se le otorgará al trabajador con un mínimo de 55 años de edad y 15 años de servicios cotizados, comenzando a contar desde el momento en que cause baja y reciba el último sueldo. En el caso de que el trabajador hubiera cotizado durante 15 años pero no cuente con la edad mínima, tendrá derecho a reclamar la pensión cuando llegue a la edad mínima para solicitarla. Cuando el trabajador fallezca antes de cumplir esa edad mínima, sus familiares derechohabientes recibirán la pensión.

Cabe hacer mención que el monto de la pensión se determinará conforme con el tiempo de servicios; se parte del 50% del sueldo regulador para el trabajador con 15 años de servicios y aumenta 2.5% más por cada año de servicio, hasta llegar a 29 años de servicio y 95% del sueldo regulador.

Como a continuación se muestra en la siguiente tabla:

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

### **Seguro de Invalidez**

Esta pensión se otorgará al trabajador con 15 años de servicios cotizados, que se inhabilite física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, en ésta se combina la condición del asegurado con el tiempo de cotización. Su mejor ubicación está en el capítulo de enfermedades, de que es consecuente.

El pago de la pensión se inicia al día siguiente que el trabajador cause baja por invalidez. El mismo deberá presentar la solicitud correspondiente.

Para poder adquirir el derecho a recibir la pensión es necesario que exista dictamen médico del Instituto.

El artículo 69 deslinda responsabilidades al Instituto de pagar esta pensión de invalidez cuando ocurran los siguientes casos:

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

Al recuperarse cesará el pago de la pensión y la dependencia o entidad deberá restituirlo a sus labores o asignarle trabajo similar y sueldo equivalente.

Si el trabajador no acepta el trabajo, quedará revocada la pensión; si la dependencia o entidad no lo restituye a sus labores, seguirá percibiendo la pensión, con cargo a la dependencia o entidad correspondiente. El monto será el mismo que para la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, esto es, 50% para el trabajador que tenga 15 años de servicios y por cada año se aumentará 2.5%, hasta llegar a 29 años con 95% de sueldo regulador.

#### **Seguro de cesantía en edad avanzada**

Es el que se otorga al trabajador mayor de 60 años de edad que haya cotizado un mínimo de 10 años al Instituto.

Podrá solicitarla y tendrá derecho a la pensión quien se separe voluntariamente y quede privado de trabajo remunerado.

Una vez otorgada la pensión, imposibilita al trabajador a solicitar otra, a menos que reingrese al régimen obligatorio y cotice el mínimo para percibir la pensión que pudiere corresponderle.

Para calcular el porcentaje que recibirá el pensionista, se tomará en cuenta su edad, si tiene 60 años y 10 años de servicio, percibirá el 40% y por cada año de edad aumentará 2% hasta llegar a 50%; para el trabajador con 10 años de servicio y 65 años o más de edad, se tomará en consideración el sueldo regulador.

### **Indemnización global**

El trabajador que sin tener derecho a pensión por jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, se separe definitivamente del servicio se le otorgará una indemnización global la cual se determinará de la siguiente forma:

- Si tuviese de 1 a 4 años de servicio, con el monto total de las cuotas que hubiese contribuido.
- Si tuviese de 5 a 9 años de servicio, el importe de las cuotas aportadas, más 45 días de su último sueldo básico.
- Si tuviese de 10 a 14 años de servicio, el pago de las aportaciones más 90 días de sueldo básico.

Se afectará el monto de la indemnización si tuviese algún adeudo al Instituto o por haber cometido algún delito patrimonial con motivo del desempeño de sus labores. En este último caso, si es dictada la sentencia absolutoria, se le otorgará el total y se le dará el saldo que resulte a su favor.

El trabajador podrá regresar el monto de la indemnización para que el tiempo laborado se le compute cuando reingrese a laborar o para seguir cotizando voluntariamente y adquirir derecho a pensión.

La naturaleza de esta prestación no es indemnización, sino reintegro del fondo de pensiones, generado desde el inicio de la aportación de sus cuotas.

## SEGURO VOLUNTARIO

Con acentuadas deficiencias técnicas, los aspectos del seguro voluntario se comprenden en el Título Tercero en dos capítulos: Continuación Voluntaria en el Régimen Obligatorio e Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio. Debe insistirse en que el régimen obligatorio está caracterizado por la imposibilidad de incorporarse a la libre voluntad del asegurado o del obligado; cuando opera esta circunstancia, estamos en presencia de un régimen voluntario, en el que el sujeto se incorpora cuando lo estima conveniente y no puede separarse mientras subsista la causa que le dio origen. En cambio, el seguro facultativo permite efectuar libremente la incorporación y la baja.

El primer supuesto se refiere a la continuación voluntaria en el Seguro Social de los trabajadores del Gobierno. Conforme el artículo 142, en el momento en que el asegurado deje de prestar sus servicios, sin haber generado derecho a pensión o que no la solicitara, podrá continuar voluntariamente en el seguro. Se requiere contar con un mínimo de cinco años de cotización y formular solicitud al respecto dentro de los sesenta días siguientes a la baja (art. 143). Podrá continuar en la rama de enfermedades, maternidad y medicina preventiva mediante el pago íntegro de las cuotas (asegurados) y aportaciones (dependencias), conforme a lo dispuesto por los artículos 16 y 21. Estas cuotas se ajustarán anualmente y su pago será por trimestres o anualidades anticipadas. Esta continuación permite la atención a familiares derechohabientes (art. 145).

La continuación termina (art. 144) por declaración expresa del interesado, por dejar de pagar oportunamente las cuotas y aportaciones o por ingresar nuevamente al régimen obligatorio. Desde luego, también por fallecimiento del asegurado o su invalidez.

Como puede verse, no estamos ante un régimen voluntario sino facultativo, en el cual el sujeto asegurado se incorpora y se da de baja conforme a su conveniencia.

La incorporación voluntaria se refiere a la posibilidad del Instituto para celebrar convenios con entidades de la Administración Pública y con los Gobiernos de los Estados o Municipios, a fin de que los trabajadores y sus familiares reciban prestaciones y servicios; la incorporación podrá ser total o parcial (art. 146). En los convenios se podrá incluir el reconocimiento a la antigüedad (art. 147), mediante pago o garantía previa de la reserva que resulten de cálculos actuariales para el pago puntual de las pensiones.

De la misma forma, en los casos de sustitución de régimen (del IMSS o de una institución estatal), las reservas constituidas podrán transferirse a favor del Instituto en la forma y términos que se convengan.

## MUERTE

La muerte del trabajador puede derivar de un riesgo de trabajo, lo que dará a los familiares derecho a pensión del 100% del sueldo básico (art. 41). Cuando muera el pensionista por causas ajenas al riesgo de trabajo, se pagará a los familiares 6 meses de la pensión. Sin perjuicio del otorgamiento de la pensión que les corresponda.

La pensión derivada de muerte por riesgo de trabajo parte del sueldo básico. Las dependencias y entidades elaborarán programas para disminuir las contingencias, a través de las comisiones de seguridad e higiene.

Cuando la muerte del trabajador no provenga de un riesgo de trabajo, además de percibir 6 meses de sueldo básico, se otorgará una pensión por causa de muerte, si hubiere cotizado al Instituto durante más de 15 años; también se cubrirá la pensión si al fallecer tenía 60 años de edad y un mínimo de 10 años de cotización; asimismo, a los pensionados por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez.

La muerte del trabajador que hubiere cubierto el mínimo de cotización establecido, dará origen a las pensiones de viudez, concubinato, orfandad o

ascendencias, en su caso. La pensión tomará en cuenta el sueldo regulador esto es, el promedio de los 3 últimos años. El pago se iniciará a partir del día siguiente al deceso.

El orden para que los beneficiarios de la pensión puedan gozar de ellas será de exclusión ello significa que la esposa y los hijos tienen el primer lugar en caso de no haber cónyuge, la concubina, siguiendo la prelación del artículo 75. La cantidad de la pensión se dividirá en partes iguales para el caso en que dos o más sean los beneficiarios, ejemplo; la esposa y los hijos menores de 18 años incapacitados o menores de 25 años y que estén cursando enseñanza media o superior.

El artículo 75, fracción VII, dispone:

**"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".**

El hijo adoptado debe tener los mismos derechos que un hijo legítimo, para evitar lesión a los principios de la propia *Ley del ISSSTE* y del *Código Civil*. En el caso de fallecimiento del pensionista, los familiares derechohabientes percibirán el monto total de la pensión que venían disfrutando.

El derecho a percibir la pensión por muerte se pierde para los familiares derechohabientes debido a las siguientes causas:

1. Cuando llegan a la mayoría de edad los hijos del trabajador o pensionista, a excepción de los incapacitados.
2. Cuando los hijos (mujer o varón) contraigan nupcias o entren en concubinato. En caso de matrimonio recibirán un finiquito equivalente a 6 meses de pensión.
3. Por fallecimiento

La divorciada no tendrá derecho a recibir pensión, salvo que disfrute de pensión alimenticia. Ésta se condiciona a que no haya cónyuge, concubina o hijos. Si el trabajador o pensionista desaparece por más de un mes, los

familiares pueden solicitar pensión provisional sin promover diligencias de ausencia.

Los familiares derechohabientes recibirán una ayuda para el sepelio, por el importe de 120 días de pensión. Se requiere la presentación del certificado de defunción y la constancia de gastos de sepelio. (22)

### ANTE QUIEN SE TRAMITA

Corresponde a la Subdirección de Prestaciones Económicas el trámite de la pensión jubilatoria, ya que de conformidad con el Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado 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 las que integrarán la hoja única de servicios, la licencia prepensionaria, el aviso oficial de baja y la copia certificada del acta de nacimiento.

Las pensiones se otorgarán conforme a las siguientes bases:

- I.- La 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 los trabajadores, cuando tengan 27 años, 6 meses y 1 día o más de servicios.
- 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 causa ajenas al desempeño de su cargo o empleo, si hubiese cotizado al Instituto cuando menos durante 14 años, 6 meses y un día.

(22) LEY DEL ISSSTE DE 1998

IV.- La de muerte por causa 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 la 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.

### III. EFECTOS DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO

### 3.1.JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Antes de entrar al estudio de la justicia administrativa, es indispensable dar su concepto y evolución.

El término justicia proviene del latín "justitia" que a su vez proviene del *jus*, que significa, "lo justo ". La definición mas aceptada es la que da Ulpiano, al decir que la justicia "es la constante y perpetua voluntad de dar a cada cual lo suyo". De la anterior definición podemos observar que presupone que las cosas están atribuidas a distintos sujetos, esto quiere decir, que ni todo es de todos, ni todo es de la sociedad.(23)

Sin embargo a través de la historia diversos autores han manejado, el concepto de justicia a partir de diferentes puntos de vista, por ejemplo, la idea aristotélica de que la justicia consiste en dar un tratamiento igual a los iguales, y un tratamiento desigual a los desiguales; además debemos reconocer, que hay una igualdad esencial en todos los hombres, no importando su raza, su cultura ni, su idioma, ni su status social ; en tal razón la justicia debe ser igual para todos.

Por su parte García Máynez sigue la idea aristotélica, en donde reconoce que en todos los hombres hay una igualdad esencial, por lo que en justicia, todos tendrían iguales derechos como seres humanos, pero acepta que hay multiples elementos que se distinguen unos de otros; por tanto corresponde a los hombres un tratamiento desigual; por eso es necesario saber si en determinada relación se les da un trato igual o desigual, eso depende de un juicio de valor en el que se aprecie si las desigualdes existentes entre ellos son jurídicamente relevantes y que para reconocer esa diferencias relevantes es necesario que se tomen en cuenta los criterios de necesidad, capacidad y dignidad o mérito.(24)

(23) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS (Diccionario Jurídico Mexicano tomo I-O), ed. Edit. Porrúa, México 1989, página 1904-1906.

(24)GARCIA MAYNEZ, EDUARDO: Filosofía del Derecho; 6ª ed. Edit. Porrúa, Mexico 1989 pagina 472.

Hay gran diversidad de criterios respecto al concepto de justicia, sin embargo, se puede concluir que la justicia, es la virtud de cumplir y respetar el derecho.

Por lo anterior, resulta importante citar diversos conceptos de diferentes autores, por ejemplo para el autor Otto Mayer, la justicia administrativa es la actividad que tiende a realizar un acto administrativo con la admisión de los interesados como partes y con el efecto de que el acto pueda entrar en autoridad de cosa juzgada.(25)

Hay otros autores que consideran que la justicia administrativa se puede ver desde dos puntos: el primero desde el punto de vista substancial que es el estudio de las garantías y el proceso que tiene el administrado para asegurar la legalidad administrativa, ésta se instituye con el propósito de controlar jurisdiccionalmente los actos de la administración pública. El segundo punto de vista es el institucional, que considera a la justicia administrativa, como aquella que no solamente se limita a establecer el principio de legalidad como piedra angular del Estado de Derecho, sino que abarca todos los aspectos de acción de los órganos públicos y por ende, del control jurisdiccional, lo que confirma la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el apotegma de que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.

Sergio Martínez Rosaslanda define a la justicia administrativa y siguiendo la concepción francesa como "el mecanismo de reglamentación jurisdiccional de los procesos en los cuales la administración es sometida en causa (contencioso administrativo) y que descansa sobre la institución de una jurisdicción administrativa separada de la jurisdicción judicial". (26)

En resumen la justicia administrativa es el conjunto de medios de defensa al alcance de los particulares para defenderse del actuar de las autoridades.

(25) OTTO, MAYER: Derecho Administrativo Alemán Tomo I; 1ª ed. Edit. Depalma, Buenos Aires 1949, página 218.

(26) MARTÍNEZ ROSASLANDA, SERGIO; (Revista del 45 aniversario al Servicio de México tomo II); 1ª. ed. Edit. Tribunal Fiscal de la Federación México 1982 página 31.

## EVOLUCIÓN

El centro de la justicia administrativa es lo que conocemos como contencioso administrativo, el cual es el control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública; en donde se suscita una controversia entre ésta y los particulares.

El origen del contencioso administrativo, lo encontramos precisamente en la doctrina francesa, es lo que se conoce como el consejo de Estado Francés, cuya finalidad, es ser un cuerpo encargado de realizar funciones jurisdiccionales y al mismo tiempo asesor jurídico obligado del gobierno.

A partir de las bases para la administración de la República de 1853, cuando surge el primer antecedente de la justicia administrativa en México, por primera vez se encomienda el conocimiento de las controversias contencioso administrativo a un órgano distinto del Poder Judicial. Durante el periodo del Presidente Antonio López de Santa Anna, se decretó la ley para el arreglo de lo contencioso administrativo, cuyo antecedente directo fue el Consejo de Estado, el cual contaba con 21 miembros que conformaban cinco secciones, según las Secretarías de Estado de Gobierno de aquél tiempo, dicha ley establecía lo que no correspondía a la autoridad judicial, el conocimiento de cuestiones administrativas y fiscales, considerando como tales, las relativas a las obras públicas, a los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración, a las rentas nacionales, a los actos administrativos en materia de policía etc.

Además, se establecía dentro del Consejo del Estado que habría una sección especial que conocería de lo contencioso administrativo, la cual estaba formada por cinco consejeros abogados nombrados por el Presidente de la República.

Esto es a grandes rasgos lo que se conoció como la Ley de Lares, por haber intervenido en ella don Teodosio Lares, la cual tuvo una vigencia de aproximadamente dos años pues fue abrogada el 1855, con motivo de la Revolución de Ayutla.

Posteriormente, en la Constitución de 1857 se estableció la división de poderes y se encomendó a los Tribunales Federales el conocimiento de todas las controversias que se suscitarán sobre la aplicación y cumplimiento de las leyes federales, por lo que las controversias de lo contencioso administrativo volvieron a ser competencia del poder judicial, pues se consideraban anticonstitucionales los tribunales administrativos por ir en contra del mencionado principio de división de poderes.

En la Constitución de 1917, se siguió el sistema establecido por la de 1857, o sea que la competencia de lo contencioso administrativo quedó a cargo del Poder Judicial de la Federación, tal como se señalaba en el artículo 104 de la propia Constitución.

A partir de la vigencia de esta Constitución y hasta la Ley de Justicia Fiscal se establecieron algunos órganos administrativos para conocer en materia de infracciones y de recaudaciones de impuestos, tal es el caso del Jurado de Penas Fiscales y de las Juntas Calificadoras en materia del Impuesto Sobre la Renta.

Hasta que se promulgó la Ley de Justicia Fiscal expedida el 27 de agosto de 1936 por el entonces Presidente Lázaro Cárdenas, se hizo énfasis en que era el primer paso para crear en México tribunales administrativos dotados de autoridad y autonomía indispensable para desempeñar con eficacia funciones de control de la administración activa, en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares.

Lo que hizo que el Tribunal Fiscal se colocara dentro del marco del Poder Ejecutivo, sin que ello implicará un ataque al principio de constitucionalidad de la separación de poderes, además se indicaba que el Tribunal no estaría sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integraban ese poder, sino que fallaría en representación del propio Ejecutivo Federal, por delegación de facultades que la ley le otorgará, es decir, surgió como un tribunal administrativo.

## ASPECTOS CONSTITUCIONALES SOBRE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en sus artículos 13, 14, 16 y 17 las principales limitaciones y condicionantes del ejercicio del poder público respecto de los particulares (principios de legalidad audiencia y defensa.)

El Control de los actos de gobierno lo observamos en tres aspectos: el político (que ejerce el poder del pueblo) el constitucional (que ejerce el Poder Judicial) y el de legalidad (por los Tribunales de lo contencioso Administrativo en su primera instancia, ya que luego puede pasar al Poder Judicial) .

### 3.2. EFECTOS DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO

Fue en Francia, donde se contempló por primera vez el silencio administrativo, ya que existía en el siglo pasado una regla instituida en el procedimiento administrativo denominada "la decisión previa", en la cual la autoridad forzosamente tenía que emitir y notificar una decisión a las instancias presentadas por los particulares, antes de que éstos pudieran intentar su defensa ante el juez administrativo competente.

Sin embargo, para dar solución a esa negligencia burocrática, se instituyó la figura de la negativa ficta en la Ley de 17 de junio de 1900, la cual en su artículo 3º establecía:

**"ARTICULO 3º . - En los negocios contenciosos que no pueden ser promovidos ante el Consejo de Estado más que bajo la forma de recurso contra una resolución administrativa, transcurrido un término de más de cuatro meses sin que sea dictada ninguna resolución, las partes interesadas pueden considerar su demanda como negada y podrán acudir ante el consejo de Estado"**

Del anterior precepto antes transcrito, se observa que la negativa ficta rompió con la institución de la decisión previa, pues transcurridos cuatro meses sin que las autoridades resolvieran las instancias presentadas ante ellas, los administrados podían considerar como denegadas sus peticiones, quedando facultados para recurrir ante el consejo de Estado.

De esta manera puede decirse que la institución del silencio administrativo surge para dar respuesta a la situación del administrado ante la omisión o abstención de las autoridades frente a las instancias presentadas por los particulares.

El silencio administrativo fue concebido y regulado como garantía del administrado que deducía una petición ante la Administración Pública frente a la inactividad y pasividad del órgano administrativo al que se le formulaba una petición, reclamación o recurso; se puede decir, que es una ficción de que existe un acto, a

los solos efectos de que el particular pueda deducir el correspondiente recurso (en el supuesto del silencio negativo), o en la presunción de que el acto se ha producido a todos los efectos(en el llamado silencio positivo).

La manifestación de la voluntad de la administración se realiza a través de un procedimiento que genera un acto válido y eficaz, por lo que debe producir efectos jurídicos. Sin embargo, puede darse el caso de que la administración no emita el acto, lo que en principio, provocaría un estancamiento de los efectos jurídicos, situación que no debe darse en las relaciones jurídicas, ya que éstas no pueden quedar paralizadas.

Esto ha dado lugar a la necesidad de determinar en qué sentido debe interpretarse el silencio de la administración, ya que los gobernados no pueden esperar indefinidamente el pronunciamiento de la autoridad administrativa respecto de las pretensiones, lo cual ha llevado al Derecho y a la legislación, a interpretar el silencio administrativo, cuando existiendo la obligación de resolver dentro de un plazo, la autoridad no resuelve.

## CONCEPTO

El silencio administrativo en la doctrina y en la jurisprudencia se conoce como el silencio de la administración, que consiste en el silencio de las autoridades administrativas o abstención de resolver las instancias presentadas o promovidas por los particulares, en la ley, transcurrido cierto tiempo, atribuye el efecto jurídico de haberse dictado una resolución administrativa contraria o negativa a sus intereses, o en su caso favorable. (27)

Olivera Toro por su parte, considera que se trata de un hecho al cual la ley le concede determinadas consecuencias jurídicas, estimatorias o desestimatorias, creándose así una ficción legal, ya que no se trata propiamente de un acto administrativo cuando una autoridad no resuelve expresamente una instancia, petición, reclamación o recurso interpuesto por un particular, denegando así el derecho reclamado ante dicha autoridad". (28)

(27) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. (Diccionario Jurídico Mexicano Tomo P-Z), 3ª ed. Edit. Porrúa S.A; México, 1989, página 3272.

(28) OLIVERA TORO, JORGE. Manual de Derecho Administrativo; 1ª ed. Edit. Porrúa S.A. México, 1972, página 171.

El autor Jesús González Pérez, agrega "que el silencio administrativo aparece pues, como una simple presunción legal, es decir, como una ficción que la ley establece a favor del administrado, que puede entender desestimada su petición o recurso, a los solos efectos del poder deducir frente a la denegación la pretensión admisible." (29)

Nosotros consideramos que el silencio administrativo, es la abstención de las autoridades administrativas para resolver instancias presentadas o promovidas por los particulares, en donde la ley le concede determinadas consecuencias jurídicas, ya sea en sentido negativo (negativa ficta) o en sentido positivo (afirmativa ficta).

### **EFFECTOS JURÍDICOS DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO**

El silencio administrativo puede tener un valor negativo, un valor positivo o no tenerlo. Decimos que estamos en presencia de un valor negativo, cuando la norma jurídica de manera expresa señala que después de transcurrido un cierto plazo, si la petición o instancia no es contestada, se configurará la negativa ficta, esto es, se entenderá que la autoridad a quien se le dirigió la petición en forma virtual, la ha negado.

En cambio, decimos que el silencio administrativo tiene un valor positivo, cuando transcurre el plazo señalado en la norma, la autoridad no da respuesta a dicha petición, supuesto en el que el peticionario deberá considerar que su instancia ha sido aprobada.

Esta última figura es conocida en nuestro país como afirmativa ficta, que empieza a tener una seria acogida en nuestro medio jurídico, que en el último capítulo trataremos más ampliamente ya que se citarán los artículos de nuestra legislación federal que actualmente la prevén.

(29) GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS: Derecho Procesal Administrativo Mexicano, 2ª ed Edit. I Porrúa : México, 1997, página 149.

Sin embargo, el Doctor Bertín Vázquez González, en su trabajo del silencio administrativo en materia fiscal, considera que los efectos del silencio administrativo se pueden contemplar en tres valores: (30)

Un valor positivo recae en el que la figura de la Positiva Ficta y Confirmativa Ficta; un valor neutro que corresponde a la violación al derecho de petición; y el valor negativo que abarcaría la Negativa Ficta y la Negativa Tácita.

De lo anteriormente transcrito podemos observar dos efectos que no se ha escrito por otros autores y que el autor anteriormente citado el Doctor Bertín Vázquez González considera de gran importancia ya que la Negativa Tácita y la Confirmativa ficta tienen naturaleza jurídica y mecánica operativa distinta a las dos figuras que conocemos tradicionalmente y que es necesario comentar estas nuevas figuras que hace mención el autor.

De esta manera, podemos señalar que el silencio administrativo como el género y que de éste se derivan los siguientes efectos:

- a) Negativa ficta
- b) Positiva ficta
- c) Negativa tácita
- d) Confirmativa ficta

La doctrina, de manera uniforme, se ha ocupado de estudiar, tanto a la institución jurídica denominada negativa ficta, como la positiva ficta, sin embargo, en nuestra opinión también podemos hablar de otras dos figuras como son: la negativa tácita y la confirmativa ficta, instituciones que como veremos en el presente trabajo, tienen naturaleza jurídica y mecánica especial que más adelante estudiaremos.

(30) Conferencia II Congreso Nacional de AMDF en la Ciudad de Oaxaca, los días 6 y 7 de mayo de 1999.

## VALOR NEUTRO (VIOLACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN)

Artículo 8º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a letra dice:

**“ Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que está se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.**

**A toda petición deberá recaer un acuerdo por escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”.**

Como se puede observar del precepto legal antes transcrito, la falta de respuesta por parte de las autoridades, no contiene ningún valor, por tanto, ante la violación de esta garantía individual, el particular puede interponer juicio de amparo indirecto ante el Juzgado de Distrito competente.

El juicio de amparo indirecto tendrá como finalidad el de verificar si existe o no violación a la señalada por el quejoso, pues en caso de que así ocurra, el amparo y la protección de la justicia de la Unión se otorgara al particular, sólo para el efecto de que la autoridad conteste la petición en breve término.

Es necesario comentar que aunque el escrito de derecho de petición este bien o mal formulado, la autoridad tiene la obligación de darle contestación, tal y como lo sostiene la siguiente jurisprudencia.

**“PETICIÓN DERECHO DE.- La garantía que otorga el artículo 8º. Constitucional no consiste en que las peticiones se tramiten y resuelvan sin las formalidades y requisitos que establecen las leyes relativas; pero sí impone a las autoridades la obligación de dictar a toda petición hecha por escrito, esté bien o mal formulada, un acuerdo también por escrito, que debe hacerse saber en breve término al peticionario.”**

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917- 1975, Tercera Parte, página 759.

Cabe señalar que en estos casos el Juez de Distrito, no sólo se concreta a amparar al quejoso, sino que deja en absoluta libertad a la autoridad para que valore la procedencia o no de la instancia formulada por el particular.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de jurisprudencia ha señalado que la respuesta a la petición deberá ser emitida por las autoridades en cuatro meses como a continuación se puede observar:

**“DERECHO DE PETICIÓN. QUE DEBE ENTENDERSE POR BREVE TERMINO Y CUAL ES AQUEL EN QUE LA AUTORIDAD DEBE DICTAR EL ACUERDO RESPECTIVO Y DARLO CONOCER AL PETICIONARIO. No es verdad que sea necesario que transcurran más de cuatro meses sin dar respuesta a una petición formulada en términos del artículo 8º. constitucional para considerar transgredido dicho precepto, puesto que sobre la observancia del derecho de petición debe estarse siempre a los términos en que está concebido el citado precepto constitucional. En efecto, la respuesta a toda solicitud debe hacerse al peticionario por escrito y “ en breve término de cuatro meses para dar contestación a una solicitud.”**

Octava Epoca; Tribunales Colegiados de Circuito  
Semanao Judicial de la Federación, Tomo X, octubre  
página 318.

#### **VALOR NEGATIVO (NEGATIVA FICTA Y TÁCITA)**

Artículo 33 A del Código Fiscal de la Federación que estipula lo siguiente:

**“ Los particulares podrán acudir ante las autoridades fiscales dentro de un plazo de seis días siguientes a aquél en que se haya surtido efectos la notificación de las resoluciones a que se refieren los artículos 41, fracciones I y III, 78 y 81, fracciones I, II y VI de este Código, así como en los casos en que la autoridad fiscal determine mediante reglas de carácter general, a efecto de hacer las declaraciones que consideren**

pertinentes, debiendo la autoridad, resolver en un plazo de seis días contados a partir de que quede debidamente integrado el expediente mediante el procedimiento previsto en las citadas reglas.

Lo previsto en este artículo no constituye instancia, ni interrumpe ni suspende los plazos para que los particulares puedan interponer los medios de defensa. Las resoluciones que se emitan por la autoridad fiscal no podrán ser impugnadas por los particulares.”

Artículo 34 del Código Fiscal de la Federación:

“Las autoridades fiscales sólo están obligadas a contestar las consultas que sobre situaciones reales y concretas les hagan los interesados individualmente; de su resolución favorable se derivan derechos para el particular, en los casos en que la consulta se haya referido a circunstancias reales y concretas y la resolución se haya emitido por escrito por autoridad competente para ello.”

Artículo 37 del Código Fiscal de la Federación:

“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 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.

El plazo para resolver las consultas 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.”

Una de las instituciones que más ha sido estudiada, es sin duda la negativa ficta, sin embargo, pese al espacio que le han dedicado diversos autores, existe un conocimiento poco profundo de esta institución, sobre todo en cuanto mecánica procesal.

Otro aspecto importante que amerita un análisis profundo, es la controversia que suscitó el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, ya que supuestamente no era aplicable al ISSSTE, en base que no se cumplía con los requisitos previstos en dicho numeral, toda vez que no se trata de una autoridad fiscal, ni estaba actuando como organismo fiscal autónomo, porque aun cuando para la realización de sus fines recauda aportaciones de seguridad social, éstas no tienen el carácter de contribuciones, ya que proviene de los trabajadores como particulares y del Estado como patrón, por lo que para su cobro no se utiliza ningún procedimiento económico-coactivo a diferencia del Instituto Mexicano del Seguro Social, en cuyo caso las aportaciones sí tienen el carácter de contribuciones de acuerdo a lo establecido por el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación y del artículo 288 de la ley del Instituto Mexicano del Seguro Social que a continuación se transcribirá:

#### **Código Fiscal de la Federación**

**Artículo 2º.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que definen de la siguientes manera:**

**II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas que son sustituidas por el estado en cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionadas por el mismo Estado.”**

**Ley del Seguro Social que establece lo siguiente:**

**“ARTICULO 288.- Para los efectos del artículo anterior, el Instituto tiene el carácter de organismo fiscal autónomo con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos de conformidad con la presente Ley y sus disposiciones.”**

Pero en cuanto a las autoridades del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), no pasaba lo mismo pues había una gran discusión de que si eran autoridades fiscales o administrativas,

de ahí que hubiera contradicción entre dos tesis planteadas por el Tribunal Colegiado, que más adelante mencionaremos, ya que la gran problemática que tenía el pensionado, era cuando acudía a la autoridad competente para pedir el alza de su pensión, y una vez transcurrido el plazo de tres meses sin que la autoridad contestará, no podía interponer medio de defensa ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que no se configuraba la negativa ficta; por lo que se tenía que esperar hasta que le contestará la autoridad o interponer un amparo indirecto por violación a una garantía consagrada en el artículo 8º constitucional.

### **NEGATIVA TÁCITA**

Artículo 47 del Código Fiscal de la Federación del año de 1996, decía lo siguiente:

**“ Las visitas en los domicilios fiscales ordenadas por las autoridades fiscales podrán concluirse anticipadamente en los siguientes casos:**

**I. Cuando el visitado antes del inicio de la visita hubiere presentado aviso ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público manifestando su deseo de presentar sus estados financieros dictaminados por contador público autorizado, siempre que dicho aviso se haya presentado en el plazo y cumpliendo los requisitos, que al efecto señale el Reglamento de este Código.**

**II. En los casos a que se refiere el artículo 58 de este Código.**

**En el caso de conclusión anticipada a que se refiere la fracción de este artículo se deberá levantar acta en la que se señale esta situación.”**

La institución que denominamos como negativa tácita, la cual conceptualizamos como aquella derivada de una petición formulada por el particular, con el objeto de que la autoridad se abstenga de seguir conociendo respecto de un asunto y ésta omite dar respuesta por escrito, pero que al seguir conociendo el asunto, se manifiesta tácitamente respecto de la petición.

Como ejemplo tenemos el caso en que la autoridad ordena realizar una visita domiciliaria, pero una vez notificada la orden de visita, el particular hace constar en el acta parcial de inicio y acredita el hecho de que se encuentra en el supuesto de conclusión anticipada en virtud de haber presentado en tiempo y forma la solicitud para dictaminar sus estados financieros por contador público.

Aunado a esto, el particular promueve una instancia ante la autoridad que dictó la orden de visita y le solicita la conclusión anticipada de la misma, por encontrarse en el supuesto de que se dictaminara en los términos de ley.

Sin embargo, los visitadores se presentan ante el domicilio fiscal a continuar la visita domiciliaria y proceden a levantar el acta parcial correspondiente, en nuestra opinión, la negativa tácita se configura en ese momento, esto es, en el que sin mediar ninguna respuesta sobre la petición de conclusión anticipada, los visitadores al levantar el acta parcial, porque con esto se está acreditando que la autoridad de manera tácita ha negado tal petición.

En este supuesto, resulta obvio que no procede recurso alguno, como tampoco juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, por la sencilla razón de que no estamos ante la presencia de una negativa ficta, como tampoco esa negativa tácita puede considerarse como un acto definitivo para efectos de la materia administrativa.

A nuestro juicio, el medio idóneo para combatir esta negativa tácita, es precisamente a través del juicio de amparo indirecto, ya que en los términos del artículo 114 de la Ley de Amparo, existe una violación al artículo 47 del Código Fiscal de la Federación, pues el único mecanismo jurídico para restablecer el orden es a través del juicio de garantías.

#### **CONFIRMATIVA FICTA**

Dicha figura la encontramos en el artículo 131 del Código Fiscal de la Federación, que dispone lo siguiente:

**“La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no excederá de tres meses contados a partir de la fecha de la interposición del recurso. El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado.**

**El recurrente podrá decidir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado.”**

Otra institución jurídica que estimamos que se configura es la que hemos denominado como **confirmativa ficta**.

La confirmativa ficta, es aquella institución que se de su configuración es necesario que la autoridad que esté obligada a resolver un medio defensa, no lo haga dentro del plazo previsto por la norma jurídica, en cuyo caso, por disposición expresa de dicha norma, en consecuencia el particular deberá tener por confirmado el acto impugnado.

En este supuesto, encontramos que el artículo 131 del Código Fiscal de la Federación expresamente señala que cuando las autoridades no resuelvan, ni notifique la resolución recaída al recurso, el silencio de la autoridad significará que ha confirmado la resolución impugnada.

Algunos tratadistas, al respecto estiman que se está ante una negativa ficta y por tanto, aplican las reglas de esta institución, sin embargo, en nuestra opinión lo anterior es inexacto, ya que si bien es cierto que existen ciertas similitudes con dicha institución, también lo que es, que se presentan diferencias que hacen que su mecánica procesal sea distinta.

Aspectos similares:

- a) La negativa ficta y la confirmativa ficta, se generan ante el silencio de la autoridad respecto a una instancia o un recurso.

- b) Para que se configure la negativa ficta y la confirmativa ficta, se requiere que haya transcurrido el plazo señalado por la ley.

**Aspectos diferentes:**

- a) En la negativa ficta no conocemos los motivos y fundamentos por los cuales la autoridad negó la petición, mientras que en la confirmativa ficta, si somos sabedores de las razones, tan es así que por ello, pudimos expresar nuestros agravios.
- b) En la negativa ficta, existe una resolución virtual, una ficción jurídica que nos hace suponer que la misma carece de fundamentación y motivación, mientras que en la confirmativa ficta, nunca existió una resolución virtual, sino que por el contrario esta existe materialmente.
- c) En la negativa ficta, se presume la preexistencia de una petición y se demanda directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, mientras que la confirmativa ficta, presume la preexistencia de un medio de defensa.

Por tanto, en nuestra opinión, a la confirmativa ficta no se le pueden aplicar las mismas reglas de la negativa ficta.

Por ejemplo, en la negativa ficta, siempre el actor y el demandado tienen la posibilidad de ampliar la demanda y la contestación a la demanda, esto es así porque el actor desconocía las razones por las que le fue negada su petición, sin embargo, en la confirmativa ficta, el actor en ningún momento desconoce el contenido de la resolución impugnada, por el contrario, tan la conocía que pudo estar en aptitud de impugnarla, de ahí que sea incorrecto permitir la ampliación de la demanda y la contestación a la ampliación.

## DIFERENCIAS ENTRE LA NEGATIVA FICTA Y EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

EL SILENCIO ADMINISTRATIVO	LA NEGATIVA FICTA
El silencio administrativo se configura respecto de cualquier autoridad perteneciente al Poder Ejecutivo.	En principio, sólo se configura respecto de autoridades fiscales y llega a extenderse respecto de otras, siempre y cuando los actos de éstas, sean impugnables a través del juicio de nulidad.
El silencio Administrativo carece de todo valor.	El legislador le otorga un valor contrario a los intereses de lo solicitado por el administrado.
Se combate a través del juicio de amparo indirecto, por violaciones al artículo 8º Constitucional.	Se controvierte a través del juicio de nulidad y versa sobre el fondo de la resolución expresada.

### **3.3. ANALISIS DE DIVERSAS LEYES QUE REGULAN EL SILENCIO ADMINISTRATIVO**

Es necesario revisar diversos artículos que contemplan el silencio administrativo a nivel federal, aún cuando sabemos que conforme a diversos artículos de cada una de las leyes analizadas no resulta aplicable al ISSSTE se hace referencia solamente por la importancia que reviste respecto del silencio administrativo.

#### **LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

Con fecha 4 de agosto de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la "Ley Federal de Procedimiento Administrativo".

Conforme a la exposición de motivos de la iniciativa de dicha ley, se tuvo como propósito de elaborar "... un procedimiento legal que unifique lo que se encuentra disperso en algunas leyes en lo que se refiere a los principios fundamentales atinentes a definir principios de competencia, elementos del acto administrativo que constituye la forma como se expresa la voluntad del Estado en su función administrativa para aplicar y concretar la ley a casos particulares, así como efectos por ausencia de uno o más elementos del acto administrativo y principios relativos al procedimiento administrativo".

Asimismo, la iniciativa de ley, en el artículo 1º proponía que sus disposiciones fueran aplicables a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada y de los organismos descentralizados, excluyendo de su aplicación a las materias de carácter fiscal, financiera, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicia agraria y laboral, seguridad social, así como el Ministerio Público de sus funciones constitucionales, quedando igualmente excluidos el Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos; pero conforme al dictamen elaborado por la Comisión de Justicia, se consideró conveniente excluir de la aplicación de la ley a todos los organismos descentralizados, en atención a que tienen perfectamente definida su competencia en leyes orgánicas, y porque la mayoría de ellos prestan

básicamente servicios públicos o explotan bienes del dominio público de la Federación.

Encontramos en su artículo 17, el silencio administrativo de las autoridades administrativas, en sus dos efectos:

**“ARTICULO 17.- Salvo que las leyes específicas establezcan lo contrario u otro plazo, no podrán exceder de cuatros meses el tiempo para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda; transcurrido el cual se entenderán las resoluciones en sentido negativo .**

**La autoridad, a solicitud del interesado, deberá expedir constancia de tal circunstancia, en cuyo defecto, se fincará responsabilidad al encontrarlo circunstancia, en cuyo defecto, se fincará responsabilidad al encontrarlo responsable. Igual constancia deberá expedirse cuando las leyes específicas prevean la resolución en sentido favorable. En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo.”**

## **LEY GENERAL DE SALUD**

Esta ley reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este sistema Nacional de Salud esta constituido por las dependencias y entidades de la administración pública, tanto federal como local y las personas físicas o morales de los sectores social y privado que prestan servicios de salud, así como los mecanismos de coordinación de acciones, tienen por objeto el cumplimiento de tal derecho.

Sin embargo, no se contempla un artículo que se refiera al silencio de la autoridad en sus efectos jurídicos, ya que contra los actos y resoluciones de las autoridades sanitarias que con aplicación de la Ley General de Salud den fin a una instancia o resuelvan un expediente, los interesados podrán interponer el recurso de

inconformidad previsto en el artículo 438 de dicha ley mismo que a continuación se transcribe:

**“ARTICULO 438.-** Contra actos y resoluciones de las autoridades sanitarias de esta ley den fin a una instancia o resuelvan un expediente los interesados podrán interponer el recurso de inconformidad. El plazo para interponer el recurso será de quince días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que se hubiere notificado la resolución, acto que se recurra. El recurso se interpondrá ante la unidad administrativa que hubiere dictado la resolución o acto combatido.

En el escrito se precisará el nombre y domicilio de quien promueva los hechos, objeto del recurso bajo protesta de decir verdad la fecha en que se tuvo conocimiento, los agravios que le cause la resolución, el ofrecimiento de las pruebas los que acrediten la personalidad del promovente cuando no ha sido reconocido con anterioridad.

Al recibir el recurso, la unidad respectiva verificará si este es procedente y si fue interpuesta en tiempo admitirlo o, en su caso se le requiere al promovente para que en 5 días hábiles para que los aclare.

En su caso de que el recurso fuere admitido la unidad respectiva, sin resolver a la admisión de las pruebas, emitirá una opinión técnica dentro de un plazo de 30 días hábiles contados a partir del auto admisorio y de inmediato el recurso y el expediente que contenga los antecedentes del caso, el área competente de la autoridad sanitaria que corresponda deba continuar el limite del recurso.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de la Secretaría de Salud, su titular resolverá los recursos que se interpongan y al efecto podrá confirmar, modificar o revocar el acto de resolución que se haya combatido.”

Como podemos observar del precepto anterior en ningún momento se hace mención del silencio de la autoridad, mucho menos algún efecto que la ley le otorgue.

**LEY DEL SEGURO SOCIAL**

Por su parte en la Ley de Instituto Mexicano del Seguro Social, tampoco se establecen en ninguno de sus artículos, los efectos del silencio administrativo en sus dos sentidos, ya sea negativo o afirmativo, como se podrá observar de las transcripciones de diversos artículos.

**“ARTICULO 292.- En los acuerdos relativos a la concesión, al rechazo, o a la modificación de una pensión, se expondrán los motivos y preceptos legales en que se funden y asimismo se expresará la cuantía de tal prestación, el método del cálculo empleado para determinarla y en su caso la fecha a partir del cual tendrá vigencia.**

**En el oficio en que se comuniquen el acuerdo relativo, se hará saber al interesado en el término en que se pueda impugnarlo, mediante el recurso de inconformidad.”**

En artículo 254 del mismo ordenamiento en comento establece que los patrones y los sujetos obligados así como los asegurados que consideren impugnables un acto definitivo del Instituto se acudirán en inconformidad en términos del reglamento que establezca los Consejos Consultivos Delegacionales, asimismo las resoluciones, acuerdos o liquidaciones que no fueron impugnables se entienden por consentidos.

Por su parte, en el Reglamento del Recurso de Inconformidad tenemos que en su artículo 2º se contemplan las facultades del Secretario, las cuales son:

**“ARTICULO 2.- Los consultivos delegacionales son competentes para tramitar y resolver el recurso de inconformidad.**

**El Secretario tendrá todas las facultades para resolver sobre la administración del recurso y la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución. Asimismo autorizará con su firma los acuerdos, certificaciones y notificaciones correspondientes y podrá los expedientes en estado de resolución.”**

Por su parte, el Consejo Técnico resolverá los recursos que se interpongan en contra de resoluciones que dicten los Consejos Consultivos, como a continuación se contempla en el artículo 3º de la misma ley.

**“ARTICULO 3.- El Consejo Técnico resolverá los recursos de inconformidad que se interpongan en contra de las resoluciones que dicten los Consejos Consultivos Regionales en el ámbito de su competencia. Asimismo, podrá atraer para su conocimiento y resolución los que consideré de importancia y trascendencia.**

**El Secretario General del Instituto gozará de las mismas facultades que en materia de tramitación del recurso y formulación del proyecto de resolución, están conferidas al Secretario del Consejo Consultivo Delegacional.”**

Asimismo el escrito de inconformidad debe contener el nombre y firma del recurrente o en su defecto, plasmar la huella, acto que se impugna, fecha de notificación y autoridad emisora del acto recurrido, así como también los hechos que se originan de dicha la impugnación, además los agravios que le cause el acto impugnado, por último el nombre o razón social del patrón y las pruebas que ofrezcan.

Los documentos que se deben adjuntar son los siguientes:

- El documento en que conste el acto impugnado.
- Documentos que acrediten su personalidad.
- Constancia de notificación.
- Pruebas documentales que ofrezcan.

El recurso de inconformidad se interpondrá dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto administrativo del acto definitivo que se impugne, el escrito que se interponga será dirigido al Consejo Consultivo Delegacional, éste se presentará directamente en la Sede Delegacional o Subdelegación que corresponda a la autoridad emisora.

Su extemporaneidad se comprobará durante el procedimiento. Admitido el recurso, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional pedirá de oficio los informes conducentes a las dependencias del Instituto, las cuales deberán rendirlos

en el término de diez días naturales. Dicho Secretario, en vista de las circunstancias, podrá señalar el término mayor dentro del cual habrá de rendirse el informe solicitado.

Las pruebas deberán desahogarse en un plazo de quince días contados a partir de su admisión, que podrá ser prorrogado por un plazo igual y una sola vez, al juicio de Secretario del Consejo Consultivo Delegacional.

El Secretario del Consejo Consultivo Delegacional elaborará dentro del término de 30 días los proyectos de resolución.

### **LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.**

Por su parte, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, (artículo 1º ) se puede ver que se amplía la aplicación de la Ley burocrática a diversas instituciones y organismos descentralizados que tienen a su cargo funciones de servicio público:

**“ARTICULO 1º.- La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Junta Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil “Maximino Avila Camacho” y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.”**

Después de una minuciosa búsqueda en sus 165 artículos no se contempla el silencio administrativo en ninguna de sus dos especies.

**LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES PARA LOS  
TRABAJADORES DEL ESTADO.**

Después de haber analizado sus 196 artículos, no se contempla el silencio administrativo.

### 3.4. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS AUTORIDADES DEL ISSSTE.

Antes de analizar la naturaleza jurídica de las autoridades del ISSSTE, es importante señalar qué entendemos por autoridad. Para el diccionario enciclopédico Lexis 22 encontramos que la palabra autoridad proviene del latín "auctoritas- atis, que significa prestigio, garantía, ascendencia, potestad, deductor, hacedor, realizar o conducir; por lo que podemos decir, que es la influencia, fuerza o poder de algo o de alguno", por lo concerniente, es una prerrogativa de potestad o facultad.(31)

Sin embargo, dentro del ámbito jurídico encontramos que la autoridad es aquella que se encuentra investida de facultades o funciones, ya sea una persona física o moral cosa que goza de fuerza u obligatoriedad; por tanto podemos decir que es una expresión que se aplica para designar a los individuos u órganos que participan del poder público, nombrando así a los detentadores legítimos de poder.(32)

Podemos decir que el concepto jurídico de autoridad, indica que alguien esté facultado en términos de ley para realizar un acto eficaz, presupone la posesión de capacidad o potestad para modificarla válidamente la situación jurídica de los demás como es el caso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera autoridad para efectos del amparo, a todos los funcionarios de los organismos públicos que con fundamento en la ley emiten actos que son unilaterales y que en consecuencia crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas que afectan al particular, por lo que a continuación se transcribe la jurisprudencia que sostiene lo anterior:

(31) Enciclopedia LEXIS 22 (tomo I I), 1ª ed. Edit. Circulo de Lectores Barcelona, 1983 página 572.

(32) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS (Diccionario Jurídico Mexicano tomo A-CH) 3ª ed, Edit. Porrúa México 1989, página 286-287.

**“AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PUBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURIDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA DEL GOBERNADO.** Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número 300 aparece publicado en la página 519 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, segunda Parte, que es del tenor siguiente: **AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.** El término autoridades para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.”, cuyo primer precedente data de 1919, dado que la realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia de, máximo interprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. En efecto, las atribuciones del Estado Mexicano se han incrementado con el curso de tiempo, y de un Estado de derecho pasamos a un Estado social de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadual, y gesto la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio ya citado. Por ello, la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la

necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es ejercen facultades decisorias que les que les están atribuidas en la ley que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos que no pueden ser aplicados actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades”.

Novena época, pleno Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, febrero de 1997, tesis P.XXXII/97 página 118.

Podemos decir que en el juicio de amparo, se maneja un concepto de autoridad muy amplio, lo que se explica por la función social protectora que tiene frente al poder público; ya que el artículo 11 de la Ley de Amparo prevé que: “Es autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado”. (33)

El término de autoridad en el juicio de garantías, se maneja autoridades como aquellos órganos estatales de facto o de *jure*, con facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones generales o particulares, de hecho o jurídicas o bien produce una alteración o afectación de ellas, de manera imperativa, unilateral y coercitiva.

(33) LEY DE AMPARO DE 1995.

Es importante mencionar que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado es una autoridad, en virtud de que el artículo 4º de la Ley del ISSSTE estima que éste es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio como a continuación se transcribe:

**"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 propio, denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para 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".**

Con fundamento en dicha norma legal, el ISSSTE puede emitir actos unilateralmente a través de los cuales crea, modifica o extingue situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso del afectado.

Sin embargo fue muy cuestionado si el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado era o no una autoridad fiscal, ya que en gran diversidad de criterios sostenidos por los Tribunales Colegiados de Circuito como se puede observar en el apéndice del presente trabajo en donde consideraban principalmente que no lo era aplicable el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, ya que no se trataba de una autoridad fiscal, por tanto, no era competente el Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de dicho asunto; sin embargo otro criterio sostenía lo contrario que si le era aplicable la negativa ficta en materia de pensiones que solicitaran ante el Instituto, ya que se trata de un organismo fiscal autónomo en base a las aportaciones de seguridad social como podemos observar se trata de dos contradicciones, por lo concerniente tenía que

resolver la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para decir que criterio debía regir.

El 4 de septiembre de 1996, se publicó una jurisprudencia del Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito; en donde se argumentaba que el Instituto no era autoridad fiscal, argumentando que la ley del ISSSTE no prevé la figura jurídica de la negativa ficta, por tanto no era competente el Tribunal Fiscal de la Federación en base al multicitado artículo 37; es aquí donde surge realmente la contradicción de criterios que sostienen tanto el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito como el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito en cuanto al primer criterio tenemos el siguiente:

**“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, solo se configura respecto de las instancias o peticiones que se presenten ante las 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 cuatros 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 poderse 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.”**

Novena Epoca; Tribunales Colegiados de Circuito  
Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo  
IV, Septiembre de 1996, Tesis VII.1º. J/4 página 512.

Del anterior criterio se desprende, que si existía una solicitud de incremento a la cuota diaria de pensión, y esta no fue contestada de manera expresa por la autoridad competente dentro del plazo establecido por la Ley, es claro, 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 poderse atribuir en ese sentido a la autoridad correspondiente, es decir, que 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 las instancias o peticiones que se presenten ante autoridades de naturaleza fiscal. Que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado no tiene dicha naturaleza fiscal. Además como la ley del Instituto no prevé la figura de la negativa ficta, en consecuencia no es una autoridad fiscal, por tanto no le es aplicable el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación.

Sin embargo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las consideraciones que se pueden observar en el Semanario Judicial de la Federación del mes de octubre de 1998 al resolver dichas contradicciones de criterios sostenidos por los Tribunales Colegiados de Circuito, considera que se debe dar una interpretación sistemática de dicho artículo que permita sostener que aunque las autoridades que no son formalmente fiscales pero cuyas facultades guardan relación con materia fiscal y que a la vez están sometidas a la competencia del Tribunal Fiscal

de la Federación, pueden incurrir en la figura de la negativa ficta. Ya que del actual artículo 37 del multicitado Código, se desprende que la regulación de la negativa ficta estuvo ubicada en el título correspondiente a la fase contenciosa, y si bien es cierto que el Código Fiscal que entró en vigor a partir de mil novecientos ochenta y tres, se trasladó al capítulo único del título III denominado "De las facultades de las autoridades fiscales", también lo que es que la permanencia de otros preceptos es indicativo de que ello obedeció más a un defecto de técnica legislativa que a la intención de restringir los efectos de esa figura jurídica al campo estricto de las autoridades formalmente fiscales.

Por nuestra parte, no estamos de acuerdo con lo sostenido por el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito al considerar que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado no contempla la negativa ficta, y este es un requisito indispensable para su configuración de dicha figura, efectivamente no se contempla en su propia Ley, pero sin embargo en la práctica realiza actos que reúne todas las características de un organismo fiscal autónomo, por eso, creemos que es necesario que a falta de norma fiscal expresa, debe buscarse cualquier método de interpretación jurídica, así aplicándose supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación estricta, no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal, conviene tener presente que el Código Fiscal de la Federación contiene diversas reglas de interpretación, como lo establece su artículo 5º, el cual estipula lo siguiente:

**"ARTICULO 5º.- Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a la mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación de estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares y las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.**

**Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica a falta norma fiscal expresa se aplicaran supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal".**

Se advierte que la aplicación estricta de la ley fiscal y, por ende su interpretación, sólo se realizará de manera estricta cuando se establezca en la disposición "cargas a los particulares"; o bien cuando se fijen fracciones y sanciones.

Pero fuera de esos casos, la norma fiscal admite en su aplicación cualquier tipo de interpretación, sea sistemática, analógica, armónica o de cualquier otra índole.

Debe concluirse, que con el criterio sustentado en la jurisprudencia, que no se comparte de hecho y de derecho, se les niega los gobernados la posibilidad de impugnar en el juicio de anulación las negativas fictas generadas por las autoridades administrativas no fiscales en lo formal, pero cuyas atribuciones guardan relación con la materia fiscal, lo que se traduce en una manifiesta negación de justicia y, por ende, en una violación a la garantía individual que tutela el segundo párrafo del artículo 17 de nuestra Carta Magna que a continuación se transcribe:

**"ARTICULO 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.**

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

**Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que garantice la independencia de los tribunales y la pena ejecución de sus resoluciones.**

**Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil."**

En 1997, en el Semanario Judicial de la Federación, el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito, daba un criterio distinto al anterior en el que sostenía que efectivamente se generaba la negativa ficta ante el silencio del ISSSTE, respecto a las solicitudes formuladas por los pensionados; lo anterior en base a que no solamente se extiende a autoridades formalmente fiscal, sino también aquellas formalmente administrativas, pero cuyas facultades guardan relación con la materia fiscal, como es el caso del Instituto, ya que a parte de la administración de seguros,

prestaciones y servicios que comprenden la seguridad social, pero comparte una naturaleza fiscal ya que para el logro de sus fines utiliza la recaudación de las aportaciones de seguridad social que prevé el artículo 2º, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, además sostenía que el Tribunal Fiscal de la Federación es un órgano típicamente administrativo, ya que sus funciones se encuentran en distintas ramas y materia de la administración pública federal, como se desprende del artículo 11 de la Ley Orgánica de dicho Tribunal dicho criterio estipula lo siguiente:

**“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. El artículo 37 del Código Fiscal de la Federación prevé que cuando las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales no sean resueltas en un plazo de tres meses, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo. Ahora bien, una interpretación sistemática de este precepto la cual es permitida por el artículo 5 del propio ordenamiento legal, permite concluir que la figura de la negativa ficta que dicha norma contempla no sé constriñe únicamente a las autoridades de carácter formalmente fiscal, sino que su aplicación se extiende también a autoridades formalmente administrativas, pero cuyas facultades guardan relación con la materia fiscal y que a la vez están sometidas a la competencia Tribunal Fiscal de la Federación. Tal es el caso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el cual, aunque reviste el carácter de una autoridad formalmente administrativa, por tener como objeto la administración de seguros, prestaciones y servicios que comprenden la seguridad social, también comparte la naturaleza fiscal pues para el logro de sus fines utiliza la recaudación de las contribuciones que el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación define como “aportaciones de seguridad social”, consistentes en cuotas establecidas en la Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la Ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de tal naturaleza proporcionados por el mismo Estado. Por otra parte el Tribunal Fiscal**

de la Federación es órgano típicamente administrativo, ya que sus funciones jurisdiccionales encuentran campo de ampliación en distintas ramas y materias de la administración pública federal y no solo en el área fiscal, pues así se desprende de la realización del artículo 11 de su Ley Orgánica, que incorpora un catalogo de hipótesis que representan los casos en que 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 solo de carácter fiscal, como ocurre precisamente con la resoluciones a que se refiere la fracción VI, relativas a las que se dicten en materia de pensiones civiles, se han éstas con cargo al Erario Federal o al mismo Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en este contexto, cabe concluir que el silencio de las autoridades de la naturaleza destacada, de que la participa la nombrada institución de seguridad social también constituye la figura jurídica de la negativa ficta, pues estimar lo contrario contravendría la garantía contenida en el segundo párrafo del artículo 17 constitucional, ya que coartaría el derecho que tienen los pensionados por este Instituto de reclamar vía de nulidad su silencio ante las demandas que guarden relación directa con las prestaciones que se hubieren otorgado.

Novena Epoca, Tribunales Colegiados de Circuito Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo V, agosto de 1997, tesis XIV 2º .J/14 página 571.

Este criterio adquiere mayor grado de consistencia con la circunstancia de que la fracción VI, del artículo 11, de la invocada Ley Orgánica, establece que el Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra resoluciones definitivas que se dicten en materia de pensiones civiles, sean éstas con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al del Estado (ISSSTE), situación que pone de manifiesto en forma evidente, que la voluntad legislativa, en ese caso, es que el referido tribunal resuelva, sin limitación alguna todo tipo de controversias que se susciten en torno a las pensiones que se apruebe la nombrada institución de seguridad social, incluidas por supuestos las que

atañen a la negativas fictas. No considerarlo así, equivale a coartar el derecho que tiene los pensionados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, de reclamar, vía juicio de nulidad, el silencio de dicha institución ante sus demandas y reclamos y que guarden relación directa con las pensiones que se hubieren otorgado. Finalmente, el artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, sin señalar el procedimiento a los alcances de la sentencia, se estará a lo que disponga el Código Fiscal de la Federación y la propia ley. Por tanto, como la figura jurídica de la negativa ficta tiene por objeto el hacer posible el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa y concretamente al juicio de nulidad ante ese tribunal, es que se concluye que es el medio de defensa idóneo.

Efectivamente, el Código Fiscal de la Federación su artículo primero, establece la obligación a cargo de las personas físicas y morales de contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas. En el artículo segundo del mismo precepto legal establece que las contribuciones se clasifican en impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y aportaciones de seguridad social, éstas últimas son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de las personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado. Por su parte el artículo cuarto define a los créditos fiscales, entre otros, como aquéllos a los que las leyes les den ese carácter. Ahora bien, partiendo de la premisa de que el ISSSTE tiene como objeto la administración de seguros, prestaciones y servicios que comprenden la seguridad social, utilizando para ello la recaudación de aportaciones de esta índole, en términos de los artículos 2º, 3º, 4º, 16º y 21º de su ley, ello permite concluir que participa de la naturaleza fiscal de esta última, motivo por el cual no existe razón jurídica alguna que impida someter sus resoluciones al control de legalidad, tanto en su actuación expresa como ficta.

En conclusión, el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito considera que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, sí tiene naturaleza fiscal, ya que no se puede establecerse una división tajante de las funciones de los órganos del estado, como en el caso de las

aportaciones de seguridad social que el Código Fiscal de la Federación estima como contribuciones. Si este instituto tiene como objeto la administración de seguros, prestaciones y servicios que comprenden la seguridad social utilizando las aportaciones de esta índole, es de concluir que tiene tal naturaleza, por lo que no existe razón para no someter sus resoluciones al control de legalidad, tanto en su actuación expresa como ficta.

Lo que podemos apreciar, es que suscitaban una diversidad de criterios contradictorios y por consiguiente era necesario que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolviera en virtud de que se surtían los supuestos para su competencia, como lo sostiene el siguiente criterio:

**“CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.-** De conformidad con lo que establece los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo de la constitución Federal y 197 -A de la Ley de Amparo, cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el Pleno de la Suprema Corte de la Nación, o de la Sala que corresponda deben decidir cual tesis ha de prevalecer. Ahora bien, se entiende que existen tesis contradictorias cuando concurren los siguientes supuestos: a) que al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes; b) que la diferencia de criterios se presenten en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas; y c) que los distintos criterios provengan del examen de los mismos elementos.”

**Octava Epoca, Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Jurisprudencia 22/92, Semanario Judicial de la Federación y Gaceta 58, del mes de octubre de 1992 página 22.**

Por su parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, concluía que la figura de la negativa ficta contenida en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, debía interpretarse en relación al artículo 11 de la Ley

Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (que establece la competencia de este tribunal) y en virtud que en esta figura no se limita a las instancias o peticiones formuladas a las autoridades fiscales, sino que también es aplicable respecto de las autoridades administrativas, cuyos actos o resoluciones expresas, son de la competencia de dicho órgano jurisdiccional, como a continuación se puede apreciar:

**“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 en 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 solo en el área fiscal, pues así se desprende de la relación del mencionado artículo 11 de su Ley Orgánica, que incorpora un catalogo 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 solo de carácter fiscal, como ocurre precisamente con las relaciones que se refiere la fracción VI, relativas a las que se dicten en materia de pensiones civiles, sean 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.”

Novena Epoca, Segunda Sala Semanario Judicial y su Gaceta, tomo VIII, Octubre de 1998, Tesis 2ª/J.77/98 página 446.  
Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VII, Enero de 1998 tesis XIV. 1º.3 A Página 1127.

De lo anterior, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la interpretación debe tomarse en cuenta con la evolución que ha tenido el contencioso administrativo en nuestro país, a la cual no son ajenas las autoridades administrativas, cuyas resoluciones negativas fictas han sido impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación en la materia de su competencia, desde que este órgano jurisdiccional fue creado, y que ha sido acogida por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y seis), aplicable a los actos, procedimientos, y resoluciones de la administración pública federal centralizada, excepto en materia fiscal, respecto de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllos, en términos del artículo 1º de este ordenamiento.

El artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dispone lo siguiente:

**“Artículo 17. Salvo que en las disposiciones específicas se establezca otro plazo, no podrá exceder de cuatro meses el tiempo para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en las disposiciones aplicables se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia, dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante la autoridad que deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando las disposiciones específicas prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo. De no expedirse la constancia mencionada dentro del plazo citado, se fincará la responsabilidad que resulte aplicable. En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en el sentido negativo”.**

De la transcripción anterior, se desprende que la figura de la negativa ficta es

aplicable a todas las autoridades administrativas (no fiscales) y que las resoluciones de esta naturaleza son impugnables ante los tribunales correspondientes conforme al ámbito de su competencia.

Conviene agregar, que el Código Fiscal de la Federación contiene en el capítulo VI, denominado "*Del procedimiento contencioso administrativo*", disposiciones específicas para el supuesto de la negativa ficta en la fase contenciosa; en el capítulo IV, " De la demanda" , el artículo 209, fracción III, establece dentro de los anexos que se deben adjuntar a la demanda, copia de la instancia no resuelta por la autoridad; el artículo 210, fracción I, establece la posibilidad de ampliar la demanda cuando se impugne una negativa ficta; en el capítulo V, "De la contestación" , los artículos 212 y 215, establecen el plazo para producir la contestación a la ampliación de la demanda y la obligación de la autoridad demandada de expresar los hechos y el derecho en que apoya la resolución negativa ficta.

Lo anterior, permite establecer que no se requiere que en la Ley especial respectiva se contemple la figura de la negativa ficta, ya que la regulación contenida en el Código Fiscal de la Federación le es aplicable a la impugnación de las resoluciones de esta naturaleza, que de ser expresas, se encontrarían los supuestos previstos en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

En este orden de ideas, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que si en el artículo 11, fracción VI, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se establece que este órgano jurisdiccional tiene competencia para conocer de las resoluciones definitivas que se dicten en materia de pensiones civiles con cargo al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, toda resolución dictada por este instituto en materia de incremento de pensiones se encuentra dentro de esa hipótesis, es decir, se trata de una resolución expresa o de una resolución tácita, en los términos que quedaron expuestos anteriormente.

De lo anteriormente expuesto, se observa que la Segunda Sala de Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en una relación sistemática del artículo 11,

fracción VI, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación para determinar que sí es competente dicho tribunal, además de los antecedentes del Tribunal Fiscal Federal que poco a poco están ampliando sus facultades en diversas materias y no necesariamente en el campo fiscal, sino en otras áreas de la administración pública federal, pero cabe mencionar que dicha jurisprudencia que da fin a la solución a la controversia de criterios, manifiesta que la autoridad del ISSSTE no es una autoridad fiscal porque para su recaudación de las aportaciones de seguridad social no se hace en una forma coactiva, ya que tiene un procedimiento especial, en consecuencia la examinan diversos artículos de la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

A fin de examinar esta cuestión, conviene transcribir los artículos 4º, 6º, 16, 21, 189, 190 y 191 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado.

**“Artículo 4º. 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 para 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 facultades específicas para resolver sobre la materia y la competencia territorial que se determine en su caso.”**

**“ Artículo 6º. Las dependencias y entidades de la administración pública federal a que se refiere esta ley, deberán remitir al instituto en enero de cada año, una relación del personal sujeto al pago de cuotas y descuentos correspondientes, según los artículos 16 y 25 de esta ley, así como efectuar los descuentos que se ordenen con motivo de la aplicación de la misma, debiendo remitir al instituto las nóminas y recibos en que éstos figuren, dentro de los 10 días siguientes a la fecha en que debieron hacerse. De igual forma podrán en conocimiento del instituto dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que ocurran: I. Las altas y bajas de los trabajadores; II. Las modificaciones de los sueldos sujetos a descuentos; III. La iniciación de los descuentos así como su terminación y en su caso los motivos y**

justificaciones por los que se hay suspendido el descuento; enterando en forma inmediata al instituto sobre cualquier circunstancia que impida o retarde el cumplimiento de las ordenes de descuento; y IV. Los nombres de los familiares que los trabajadores deben señalar a fin de que disfruten de los beneficiados que esta ley concede. Esto último dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la toma de posesión del trabajador.- en todo tiempo, las dependencias y entidades deberán expedir certificados e informes que les soliciten tanto los interesados como el instituto y proporcionar los expedientes y datos que el propio instituto les requiera de los trabajadores, extrabajadores, jubilados y pensionistas así como los informes sobre aportaciones y cuotas y se designarán a quienes se encarguen del cumplimiento de estas obligaciones.- en caso de negativa, demora injustificada o cuando la información se suministre en forma inexacta o falsa la autoridad competente fincará la responsabilidad e impondrá las sanciones que correspondan en los términos de esta ley.- los pagadores y los encargados de cubrir sueldos serán responsables en los términos de esta ley de los actos y omisiones en relación a las retenciones y descuentos que resulten en perjuicio del instituto, de los trabajadores, jubilados o pensionistas, independientemente de la responsabilidad civil, penal o administrativa en que incurran.“

“ Artículo 16. Toda 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 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

**Vivienda.- Los porcentajes señalados en las fracciones I a III incluyen gastos específicos de administración.”**

**“ Artículo 21. Las dependencias y entidades públicas sujetas al régimen de esta ley cubrirán al instituto, como aportaciones al equivalente al 17.75% del sueldo básico de cotización de los trabajadores.- dicho porcentaje se aplicará en la siguiente forma: I. 6.75 para cubrir los seguros 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. 0.25% para cubrir integralmente el seguro de riesgos de trabajo; V: 3.50% para la prima que se establezca anualmente, conforme a las valuaciones actuariales, para el pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales, así como para integrar las reservas correspondientes conforme a lo dispuesto en el artículo 182 de esta ley; VI. 5.00% para constituir el fondo de la vivienda; VII. El porcentaje restante se aplicará para cubrir los gastos generales de administración del instituto, exceptuando los correspondientes al fondo de vivienda.- Los porcentajes señalados en las fracciones I a IV incluyen gastos específicos de administración.- Además, para los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil, las dependencias y entidades cubrirán el 50% del costo anterior unitario por cada uno de los hijos de sus trabajadores que haga uso del servicio en las estancias de bienestar infantil del instituto. Dicho costo será determinado anualmente por la junta directiva.”**

**“ Artículo 189. Los servidores públicos de las dependencias y entidades, que dejen de cumplir con alguna de las obligaciones que les impone esta ley, serán sancionadas con multa por el equivalente de una a diez veces el salario diario que perciban, según la gravedad del caso.”**

**“ Artículo 190. Los pagadores y encargados de cubrir sueldos que no efectúen los descuentos que procedan en los términos de esta ley, serán sancionados con una multa equivalente al 5% de las cantidades no descontadas, independiente de la responsabilidad civil o penal en que incurran.”**

**“ Artículo 191. Las sanciones pecuniarias previstas en los artículos anteriores, a que se hicieren acreedores los servidores públicos del instituto, serán impuestas por el director general, después de oír al interesado y son revisables por la junta directiva si se hace valer la inconformidad por escrito dentro del plazo de 15 días. Cuando se trate de los servidores públicos que no presten servicios al instituto, intervendrá la Secretaría de la Controloría General de la Federación en ejercicio de sus facultades con vista en la documentación (sic) que envíe a dicha dependencia el director general del instituto.”**

De los preceptos transcritos se desprende que, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene a su cargo la administración de los seguros, prestaciones y servicios que se precisan en el artículo 4º, de la ley en comento.

Asimismo todo trabajador incorporado al régimen de seguridad establecido en la ley en comento, debe cubrir al instituto una cuota fija del ocho por ciento del sueldo básico de cotización que disfrute y que, las dependencias y entidades públicas sujetas a este régimen cubrirán al instituto como aportaciones, el equivalente al diecisiete punto setenta y cinco por ciento del sueldo básico de cotizaciones de los trabajadores (artículos 16 y 21).

En relación a la forma de pago de estas cuotas, este ordenamiento dispone que las dependencias y entidades de la administración pública federal están obligadas a efectuar los descuentos que se ordenen con motivo de la aplicación de esta ley (artículo 6º) y a remitir al instituto una relación del personal sujeto al pago de las cuotas y descuentos correspondientes.

La negativa, demora injustificada, o la información que se suministre en forma inexacta o falsa, determina que se finque responsabilidad respecto de los actos y omisiones en que incurran en relación a las retenciones y descuentos que realicen en perjuicio del instituto, de los trabajadores, jubilados o pensionistas, independientemente de la responsabilidad civil o administrativa (artículo 6º).

La sanción para los servidores públicos de las dependencias y entidades que dejen de cumplir con las obligaciones que les impone esta ley, es una multa equivalente de una a diez veces el salario diario que perciban según el caso; y por lo que toca a los pagadores y encargados de cubrir sueldos, que no efectúen los descuentos que procedan, la sanción es una multa equivalente al cinco por ciento de las cantidades no descontadas; independientemente de la responsabilidad civil o penal en que incurran (artículos 189 y 190). Estas sanciones serán impuestas por el director general del Instituto y son revisables por la junta directiva si se hace valer inconformidad (artículo 191). Además las dependencias y entidades públicas que no cubran las cuotas, aportaciones y descuentos a los trabajadores ordenados por el instituto en la fecha o plazo señalado, deberán pagar un interés equivalente al costo porcentual promedio de captación de recursos del sistema bancario que determina el banco de México (artículo 22).

De lo anterior concluía la Segunda Sala Suprema Corte de Justicia de la Nación que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado sigue un procedimiento especial en el cobro de las cuotas de que se trata, puesto que es el propio Estado, que se encuentra en el extremo de la relación laboral, quien retiene las cuotas que corresponde cubrir a sus trabajadores y a su vez realiza la aportación que conforme a la ley de la materia está obligado a pagar en su carácter de patrón; la no retención de las cuotas a los trabajadores o la falta de aportación del Estado da lugar a que se finque responsabilidad al funcionario o empleado responsable quien se hará acreedor a una sanción que puede ser de carácter pecuniario (multa) y a que la entidad pública correspondiente pague un interés por la falta de entero oportuno de las cuotas que le corresponde aportar, por tanto no tiene un procedimiento de ejecución para obligar el pago del crédito fiscal en consecuencia no se trata de un organismo fiscal autónomo criterio que no estamos de acuerdo porque consideramos que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado si es una autoridad fiscal autónoma por los siguientes razonamientos:

Como sabemos los ingresos del Estado se clasifican en dos grupos ordinarios y extraordinarios.

Los ordinarios. Son aquellos que perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, y en presupuesto bien establecido deben cubrir enteramente los gastos ordinarios, mientras que los extraordinarios son todos aquellos que perciben sólo cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que lo obligan a erogaciones extraordinarias, como suceden en casos de guerra, epidemias, déficit, etc.

Dentro de la Ley de Ingresos de la Federación del año 2000 señala los siguientes ingresos ordinarios.

#### 1.- IMPUESTOS

- 1.- Impuesto sobre la renta
- 2.- Impuesto al activo.
- 3.- Impuesto al valor agregado
- 4.- Impuesto especial sobre producción y servicios.

- A. Gasolina y diesel
- B. Bebidas alcohólicas.
- C. Cervezas y bebidas refrescantes.
- D. Tabacos labrados.

5.- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.

6.- Impuesto sobre automóviles nuevos.

7.- Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación

8.- Impuesto a los rendimientos petroleros

9.- Impuestos al comercio exterior:

- A. A la importación.
- B. A la exportación

10.- Accesorios

II.- Aportaciones de Seguridad Social:

1.- Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores para el Fondo Nacional de Vivienda para los trabajadores.

2.- Cuotas para el seguro Social a cargo de patrones y trabajadores.

3.- Cuotas del sistema de Ahorro para el retiro a cargo de los Patrones.

4.- Cuotas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los citados trabajadores.

5.- Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares.

### III. CONTRIBUCIONES DE MEJORAS

Contribución de mejoras por obras públicas de infraestructura hidráulica.

### IV. DERECHOS

V CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES CAUSADAS EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES PENDIENTES DE LIQUIDACIÓN DE PAGO.

### VI PRODUCTOS.

### VII APROVECHAMIENTOS:

### VIII INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS:

### IX OTROS INGRESOS.

Dentro de los ingresos extraordinarios tenemos:

IMPUESTOS EXTRAORDINARIOS, DERECHOS EXTRAORDINARIOS

CONTRIBUCIONES

EMPRÉSTITOS

EMISIÓN DE MONEDA

EXPROPIACIÓN, SERVICIOS PERSONALES INGRESOS DESTINADOS A  
PARTIDAS DE RECONSTRUCCIÓN

Cabe mencionar que el cobro de un impuesto para que sea fundado se requiere que haya una ley que lo establezca; pero que es un impuesto para el Código Fiscal de la Federación en su artículo 2 solamente da una clasificación, pero ¿que son las contribuciones?, podemos decir **“que son las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos”**, es decir, es la prestación que el Estado fija unilateralmente, ya que para su establecimiento no es necesario un acuerdo previo entre los sujetos del impuesto, ni la expresión de su conformidad o aprobación; el Estado establece los impuestos por medio de sus órganos constitucionalmente facultados en virtud de su poder, de su autoridad de soberanía.

Podemos agregar que **“CON CARÁCTER OBLIGATORIO”**, es decir que no queda a voluntad del particular cooperar o no a los gastos del Estado; si que éste unilateralmente le impone la obligación de hacerlo y por lo mismo puede ejercer la coacción que sea necesaria para constreñirlo a que cumpla con su obligación

El primer elemento que interviene en una relación tributaria son los sujetos, que son el sujeto activo y el pasivo.

Los sujetos activos de la relación tributaria tienen el derecho de exigir el pago de los tributos en este caso el ISSSTE en su artículo 150 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado establece sus funciones y entre ellas encontramos en su fracción III lo siguiente :

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

**III Determinar, vigilar y cobrar el importe de las cuotas y aportaciones así como los demás recursos del Instituto:**

Es claro que el sujeto activo es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, ya que se podrá observar que tiene esa facultad de cobrar las aportaciones y cuotas a través de su Tesorería, ya que la propia ley de

ingresos para el ejercicio fiscal 2000 en su artículo 12 en su tercer párrafo estipula que:

**“ARTICULO 12. Los ingresos que se recauden por los diversos conceptos que establece esta Ley se concentraran en la Tesorería de la Federación y deberán reflejarse, cualquiera que sea su forma o naturaleza, tanto en los registros de la propia Tesorería de la Federación, deberán conservar durante dos años, la cuenta comprobada y los documentos justificativos de los ingresos que recauden por los diversos conceptos que esta Ley.**

**No se concentran en la Tesorería de la Federación los ingresos provenientes de las aportaciones de seguridad social destinadas al Instituto Mexicano Del Seguro Social, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas, los que podrán ser recaudados por las oficinas de los propios Institutos y por las instituciones de crédito que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito público, debiendo cumplirse con los requisitos contables establecidos y reflejarse en la cuenta de la Hacienda Pública Federal.”**

Y precisamente el ISSSTE a través de la Subdirección General de Finanzas y propiamente a través de la Tesorería General es la que se encarga de la captación de los ingresos provenientes de aportaciones cuotas los derivados de la prestación de los servicios médicos, asistenciales y sociales, así como formular consolidar y controlar el presupuesto de Ingresos del Instituto es decir, de cada una de las dependencias y entidades públicas que están sujetas a cualquier modalidad de aseguramiento sea por decreto, acuerdo, convenio o por la propia Ley estas deberán cubrir al Instituto una aportación el equivalente al 17.75% del sueldo básico de cotización de los trabajadores de dicho porcentaje se aplicará de la siguiente forma:

**ARTICULO 21.- Las dependencias y entidades públicas sujetas al régimen de esta ley cubrirán al instituto, como aportaciones el equivalente al 17.75% del sueldo básico, de cotización de los trabajadores.**

**Dicho porcentaje se aplicará en la siguiente forma:**

- I.) 6.75% para cubrir los seguros de medicina preventiva, enfermedades; maternidad y los servicios de rehabilitación física y mental;
- II.) 0.50% para cubrir las prestaciones relativas a préstamos a mediano y corto plazo;

- III.) 0.50% para cubrir los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; integrales de retiro a jubilados y pensionistas; servicios turísticos; promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y de recreación y servicios funerarios;
- IV.) 0.25% para cubrir íntegramente el seguro de riesgos de trabajo.
- V.) 3.50% para la prima que se establezca anualmente, conforme a las valuaciones actuariales, para el pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales, así como para 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;
- VI.) 5.00% para constituir el Fondo de la Vivienda;
- VII.) El porcentaje restante se aplicará para cubrir los gastos generales de administración del instituto, exceptuando los correspondientes al Fondo de Vivienda.

Los porcentajes señalados en las fracciones I a IV incluyen gastos específicos de administración.

Además, para los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil, las dependencias y entidades cubrirán el 50% del costo unitario por cada uno de los hijos de sus trabajadores que hagan uso del servicio en las estancias de bienestar infantil del instituto. Dicho costo será determinado anualmente por la Junta Directiva.

Además dichas dependencias y entidades públicas de conformidad con el artículo 22 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado dispone que se harán entregas quincenales al Instituto, a más tardar los días 10 y 25 de cada mes por conducto de sus respectivas tesorerías o departamentos correspondientes del importe de las cuotas y aportaciones a que se refieren los artículos 16, 21 y 25 fracción II de la ley del ISSSTE.

Efectivamente las omisiones y diferencias que resultaren con motivo de los pagos efectuados, el instituto las notificará a las dependencias y entidades, y éstas deberán aclarar o pagar dentro de los 10 días hábiles siguientes a la fecha de la notificación. Algo importante de este artículo es que dispone que las dependencias y entidades públicas que no cubran las cuotas, aportaciones y descuentos a los trabajadores ordenados por el Instituto en la fecha o dentro del plazo señalado,

deberán pagara un interés equivalente al costo Porcentual Promedio de Captación de Recursos del sistema Bancario, que determina el Banco de México. Los intereses se fijaran por mes o fracción a partir del día en que debía hacerse el pago hasta la fecha en que el mismo se efectuó.

El ISSSTE como sujeto activo tiene dos clases de obligaciones: la principal y la secundaria.

La principal consiste en la percepción o cobro de la prestación tributaria, como es obligatorio, ya que la ley tributaria obliga tanto al particular como al estado. En este caso en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado obliga a las dependencias que están sujetas a dicha Ley deberán cubrir al Instituto 17.75% del sueldo básico de sus trabajadores; entonces si el Instituto deja de cobrar una aportación, está concediendo de hecho una exención que está prohibida tanto por la constitución como por la ley ordinaria, y que coloca a la dependencia beneficiada en una situación de privilegio con respecto con los demás que si aportan; por otra parte ese acto perjudicará al Instituto al disminuir los ingresos y los derechohabientes en general que verán muy deficientes sus servicios prestados por el ISSSTE. La falta de cumplimiento de la obligación de percibir o de cobrar las aportaciones pueden ser, en consecuencia, causa de responsabilidad por los daños que pueden causar a sus beneficiados; mientras que las obligaciones secundarias son las que tienen por objeto determinar el crédito fiscal para hacer posible su percepción o controlar el cumplimiento de la obligación tributaria para evitar posibles evasiones; efectivamente el la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado no contempla la figura del poder coactivo para que las dependencias o entidades a cubrir las aportaciones que están obligadas, sin embargo esto le ha causado gran diversidad de problemas, ya que hay entidades evasoras y las consecuencias la sufre los beneficiados que se rigen por dicha Ley.

Mientras que el sujeto pasivo es la persona que legalmente tiene la obligación de pagar impuesto, en tanto, es una obligación principal para los trabajadores del Estado de su sueldo les descuenten para cubrir a la Dependencia y está a su vez tiene que aportar al ISSSTE para que esté cumpla con todos los servicios que está obligado a prestar.

Otro elemento del impuesto es el OBJETO que estriba mas bien en las circunstancias en virtud de las cuales una persona se ve obligada a pagar un determinado tributo y estas circunstancias pueden ser:

- I.- Que halla una percepción de utilidades o de ingresos;
- II. Que se reciba una herencia de legados;
- III.- Que se perciban intereses;
- IV.- Que se elaboren o fabriquen productos bienes y servicios;
- V.- Que se realice un acto jurídico;
- VI.- Que la norma jurídica prevea el pago de la contribución.

Como últimos elementos del impuesto o contribución como lo alude el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación tenemos a la base y tasa.

La base es la cuantía sobre la que se determina el impuesto a cargo sujeto.

La tasa o tarifa. Son las listas de unidades y de cuotas correspondientes para un determinado objeto tributario o para un número de objetos que pertenecen a la misma categoría, por ejemplo el artículo 16 de la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado establece que 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 aquí vemos claramente la base; como tarifa tenemos que dicha cuota se aplicará de 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 reparación técnica fomento deportivo y de recreación y servicios funerarios;
- IV.) 3.50% para 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.

De lo anterior podremos concluir que las aportaciones de seguridad social así como las cuotas, tienen todos los elementos de una contribución que establece el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, por tanto tiene el carácter de fiscal y la misma Ley le da esa característica de aportación de seguridad social.

Sin embargo nos encontramos con sujetos que no obstante tiene personalidad jurídica propia, diferentes de la del Estado pueden ser sujetos activos de una relación jurídica tributaria. Estos entes son los denominados ORGANISMOS FISCALES AUTONÓMOS, ya que determinan las contribuciones, dan las bases para su liquidación y llevan a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, en algunos casos por sí mismos, o a través de las Oficinas Federales de Hacienda.

Es conveniente mencionar que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado si es una autoridad fiscal autónoma que aunque precisamente no esta expresado en su propia Ley; en la practica realiza diversos actos que confirma que es un organismos fiscal autónomo primeramente por que recauda cobra las cuotas y aportaciones que como anteriormente citamos, pero la propia Ley del Instituto establece que en caso de que las dependencias y entidades públicas, que no cumplan con las cuotas, aportaciones y descuentos a los trabajadores ordenados por el Instituto en la fecha y dentro del plazo señalado, deberán pagar un interés equivalente al Costo Porcentual Promedio de Captación de Recursos del sistema Bancario que determine el Banco de México.

Los intereses se fijarán por mes o fracción, a partir del día en que debió hacerse el pago y hasta la misma fecha en que el mismo se efectúe. Sin embargo no es suficiente lo que estipule la Ley, ya que muchas entidades incumplían tal y como nos comento el Jefe de Servicios de Recaudación de Ingresos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, por eso a través de

un oficio la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le da ciertas facultades al Instituto para que aplique la actualización de recargos que establece los artículos 17-A y el 21 del Código Fiscal de la Federación en sus oficios cuando requiera a una dependencia que ha incumplido.

Por su parte el artículo 17 A del Código Federal en comento estipula que el monto de las contribuciones, aprovechamientos, así como de las devoluciones a cargo del fisco federal, se actualizará por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, para lo cual se aplicará el factor de actualización a las cantidades que deban actualizar. Dicho factor se obtendrá dividiendo el Índice Nacional de Precios al consumidor del mes anterior al más reciente del periodo entre el citado índice correspondiente al mes anterior al más antiguo de dicho periodo.

Asimismo de conformidad con el artículo 21 del mismo ordenamiento establece que cuando no se cubran las contribuciones o los aprovechamientos en la fecha o dentro del plazo fijado por las disposiciones fiscales, su monto se actualizará desde el mes en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe, además deberán pagarse recargos en concepto de indemnización al fisco federal por la falta de pago oportuno. Dichos recargos se calcularán aplicando al monto de las contribuciones o de los aprovechamientos actualizados por el periodo a que se refiere este párrafo, la tasa que resulte de sumar las aplicables en cada año para cada uno de los meses transcurridos en el periodo de actualización de la contribución o aprovechamiento de que se trate. La tasa de recargos para cada uno de los meses de mora será la que resulte de incrementar en 50% a la que mediante Ley fije anualmente el Congreso de la Unión.

Los recargos se causarán hasta por cinco años, salvo en los casos a que se refiere el artículo 67 de este código multicitado, supuestos en los cuales los recargos se causarán hasta en tanto no se extingan las facultades de las autoridades fiscales para determinar las contribuciones a aprovechamientos omitidos y sus accesorios y se calcularán sobre el total del crédito fiscal, excluyendo los propios recargos, la indemnización se refiere el párrafo séptimo de este artículo, los gastos de ejecución y las multas por infracción a disposiciones fiscales.

Como se indica el precepto, los recargos representan una indemnización a que tiene derecho el fisco en los casos en que se le cubran tardíamente las contribuciones como cualquier acreedor tiene derecho a la misma cuando su crédito no se cubra oportunamente.

Es claro que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de su oficio en donde le comunica al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado que puede aplicar la actualización de recargos previsto en el Código Fiscal de la Federación, entonces podemos concluir que además de recaudar cobrar las cuotas y aportaciones, ahora con dicha facultad que no se encuentra en la Ley pero que en la practica se hace, le da la facultad al Instituto determinar los créditos y dar las bases para su liquidación de cuotas y recargos, así como sus accesorios y fijarlos en cantidad líquida y cobrarlos que aunque no precisamente a través del procedimiento administrativo de ejecución que prevé el Código Fiscal de la Federación, para aplicarse en caso de cuando no han sido cubiertas las liquidaciones oportunamente, ya que el ISSSTE no tiene esta facultad, pero sí la tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cabe señalar que Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado por diversos medios actualmente busca que las entidades públicas cumplan con sus obligaciones de pagar los adeudos; para que así el Instituto pueda sufragar todas las prestaciones que está obligado a dar a sus derechohabientes, es claro que al paso del tiempo existan dependencias que evadan dichas aportaciones, por eso en el año de 1993, estuvo en la quiebra de ahí que el Gobierno Federal tuvo que dar cierta cantidad para que esto no pasará, es claro que esté no esta obligado a ello ya que en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado no se contempla que esté tenga que aporta cierta cantidad, aun más dentro de su patrimonio del Instituto no se encuentra la aportación del Gobierno Federal como a continuación se podrá observar:

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 y entreguen para los servicios y prestaciones que establece la presente ley, así como aquellos que adquiera el Instituto y que puedan ser destinados a los mismos fines, y
- X.- Cualquiera otra percepción respecto de la cual el Instituto resulte beneficiario.

En la actualidad esta celebrando el Instituto (ISSSTE) convenios con las entidades públicas o dependencias públicas incorporadas a cualquier modalidad o aseguramiento que podremos observar en la tabla en el apéndice del presente trabajo. En donde se pone como Aval al gobierno del estado donde se encuentre ubicada dicha entidad pública o dependencia, que en caso de que está incumpla, el gobierno de ese estado tendrá que dar una parte de su presupuesto para cubrir dicho pago.

Es claro que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado esta buscando por cualquier medio que se cubran las cuotas y aportaciones, esto se debe a que no tiene un poder coercitivo, por lo consiguiente las prestaciones médicas son ineficientes, esto se debe a que no alcanza el presupuesto del Instituto para cubrir ya que le dan preferencias a las pensiones, además investigamos que en la actualidad por cada seis trabajadores en activo hay un pensionado, pero dentro de 10 años si siguen así se espera que por un trabajador en activo habrá un pensionado, por eso creemos que es necesario que se reforme la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado para evitar que muchas entidades evadan sus obligaciones con el propio Instituto, ya que el Instituto Mexicano del Seguro Social en su creación en el año de 1942 no era una autoridad fiscal autónoma sino que a través de los años se le da esta

características, por eso haremos un estudio del Diario de Debates y del Diario Oficial de la Federación a partir del año de 1942 hasta 1993.

El Instituto Mexicano del Seguro Social empezó no como un organismo fiscal autónomo sin embargo a través del tiempo se le dio esa naturaleza, ya que en el diciembre de 1942 en la exposición de motivos al crearse la Ley del Seguro Social manifestaban que al crearse dicho instituto se fomentaría el bienestar económico que garantizara la protección al trabajador y a su familia para contribuir a la estabilidad de las energías humanas a que aspira la moderna democracia industrial. Agregando que por diversos factores de orden económico, social y político, las capas pobres de la población mexicana viven en condiciones permanentes de insatisfacción, al grado que resultan víctimas de la alimentación insuficiente, la vivienda antihigiénica, la insalubridad. Estas causas mantienen en un nivel muy bajo la vitalidad del pueblo y la capacidad productiva de los individuos, en donde se le encomendaba al instituto (Instituto Mexicano del Seguro Social) el manejo de fondos del Seguro Social, tal y como lo hacen todas las legislaciones del mundo, considerando que en esta forma los asegurados tienen mayores garantías en lo que respecta a la prestación de servicios y de pensiones por parte del sistema. No se deje al cuidado de una institución fiduciaria el manejo de dichos fondos, porque los sectores directamente interesados en el régimen del Seguro Social deben tener derecho a dirigir la realización de las inversiones, ya que son ellos los que con sus aportes integran los recursos económicos del sistema y, además porque resultaría verdaderamente imposible unificar y concretar la responsabilidad en el organismo directivo del instituto. Como se puede contemplar el artículo 132 de la Ley de 1942 que estipulaba lo siguiente:

**“ARTICULO 132.- El Instituto Mexicano del Seguro Social manejará directamente sus propios fondos o, por acuerdo de la Asamblea General, podrá confiar la inversión de sus reservas técnicas a un departamento especial de una institución nacional de crédito que desarrollare el programa de inversiones previamente aprobado por el Consejo técnico del instituto, el cual, por conducto de la Comisión de Vigilancia, revisará ampliamente el manejo de dichas reservas debiendo dar cuenta a la Asamblea de toda operación que no garantice el pago de un mínimo de intereses anuales, se aparte del programa del consejo o exponga la inversión de**

las reservas al incumplimiento de sus fines de servicio social.”

Por otra parte el artículo 135 de la misma ley establecía lo siguiente:

**“ARTICULO 135.- El título donde conste la obligación de pagar las aportaciones tendrá el carácter de ejecutivo.”**

Sin embargo en noviembre de 1944 se reforma el artículo 135 en donde se estipulaba por primera vez que la obligación de pagar las aportaciones tienen el carácter fiscal y se le da la característica de un organismo fiscal autónomo al Instituto Mexicano del Seguro Social por lo que a continuación transcribiremos:

**“ARTICULO 135.- La obligación de pagar las aportaciones tendrá el carácter de fiscal. Corresponderá al Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de organismo fiscal autónomo, la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación, fijar la cantidad líquida, su percepción y cobro de conformidad con la Ley del Seguro Social y sus disposiciones reglamentarias. El procedimiento administrativo de ejecución de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas directamente al instituto, se realizará por conducto de las Oficinas Federales de Hacienda que correspondan con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación, que regulan las fases ofensiva y contenciosa del procedimiento tributario. Dichas oficinas procederán inmediatamente a la notificación y cobro de las mismas, por la vía económico-coactiva. Obtenido el pago, los jefes de las oficinas ejecutoras bajo su responsabilidad, concentrarán al Instituto las sumas recargos respectivos.”**

Por otro lado en el año de 1981 dentro de la exposición de motivos se estipulaba que el objeto de dotar al Instituto Mexicano del Seguro Social de plena autonomía fiscal se propone reformar el artículo 271 de la ley del propio Instituto, a fin de que ahora sea el citado organismo quien forma directa lleve a cabo el procedimiento administrativo de ejecución sin perjuicio de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pueda ejercitarlo conjunta o separadamente.

De esta manera se desconcentra un gran número de requerimientos que estaba llevando a cabo procedentes de créditos fiscales que adeudan los patrones para que de esta forma y con los elementos materiales y humanos del instituto realice

dicha función quedando de la siguiente manera el artículo 271 de la ley del Instituto Mexicano del Seguro Social:

**"ARTICULO 271. El procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas oportunamente al Instituto Mexicano del Seguro Social se aplicará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o por el propio Instituto a través de las oficinas para cobros del citado Instituto Mexicano del Seguro Social, aplicará el procedimiento administrativo de ejecución con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones aplicables. Las propias oficinas conocerán y resolverán recursos previstos en Código Fiscal de la Federación relativo al procedimiento administrativo de ejecución que lleven a cabo.**

**"Es claro que adopta la realidad del régimen del Seguro Social, al Código Fiscal de la Federación, para que no existan antítesis en organismos que deben ser coincidentes, que evita la evasión de los patrones, fundamentalmente para permitir que la recaudación vaya a favorecer los grandes programas que tienen el Instituto de Seguridad Social".**

Cabe mencionar que el Instituto Mexicano del Seguro Social ha tenido una gran diversidad de modificaciones hasta consolidarlo como un organismo fiscal autónomo fueron muchos años desde 1944 hasta el año 1993 para lograr dicha consolidación y esto se debe al gran compromiso social que tiene el Instituto Mexicano del Seguro Social; y las reformas que se propusieron constituyeron una etapa más en la reestructuración integral del multicitado Instituto (IMSS), dentro del cual se ha observado la necesidad de fortalecerlo como un organismo fiscal autónomo y sustraerlo del anacronismo en materia impositiva, auspiciado por las disposiciones que sustentan las atribuciones, lo que facilita y en ocasiones alienta la evasión y la impugnación de sus actos de autoridad. Cabe reiterar que desde 1944 su mecanismo fiscal no ha reflejado transformaciones de fondo lo que ha propiciado incluso que en su Ley entre conflicto con otros ordenamientos jurídicos de la materia. Así actualizarla se convierte en un imperativo. Por ello se contempla modernizar sus atribuciones fiscales, al adicionarle la facultad de emitir liquidaciones con la obligación patronal de autodeterminarse, tanto para efecto de cotización como modificación del grado de riesgo y de presentar, bajo ciertos supuestos, estados financieros dictaminados por contador público. Asimismo se prevé la obligación de proporcionarle

información a través de medios electrónicos, se precisan los conceptos relativos a invalidez, caducidad, prescripción y conservación de derechos. Se prevé la necesidad de equilibrar ciertos requisitos para lograr el otorgamiento de prestaciones, dados los avances de la medicina institucional.

Por eso con el propósito de definir con exactitud sus bases de recaudación, lo que permitiría es que patrones y asegurados logren una mayor seguridad jurídica en cuanto a sus obligaciones fiscales frente al Seguro Social, se propone precisar tanto la integración del salario base de cotización como aquellos supuestos susceptibles de deducciones. A fin de evitar incertidumbre en cuanto a la naturaleza y alcance los conceptos, se establece que las disposiciones fiscales de la Ley del Seguro Social que determinan cargas a particulares y las que señalan excepciones a las mismas son de aplicación estricta, es decir, que los casos de excepción no quedan sujetos a interpretación de analógica ni por mayoría de razón y requieren para su exclusión encontrarse debidamente registrados en la contabilidad patronal. Con esta propuesta el Instituto Mexicano del Seguro Social tendrá criterios mas claros para fiscalizar y recaudar, lo que permitirá que la correcta integración del salario base de cotización, beneficie directamente al trabajador quien podrá recibir sus prestaciones económicas con un salario más apegado a la realidad y al derecho. Actualmente para evitar que muchos patrones evadan dicha responsabilidad de cubrir las cuotas y aportaciones de sus trabajadores en su último artículo de la Ley del IMSS establece una equiparación de defraudación fiscal y sancionados con las mismas sanciones que prevé el Código Fiscal de la Federación a todos los sujetos que no cubran el importe de las cuotas obrero patronales durante 12 meses.

Es claro que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado es una autoridad fiscal autónoma por sus actos que realiza tácitamente se están dando las características de un organismo fiscal autónomo que aunque no este estipulado en su Ley en la practica realiza facultades que lo atribuyen su naturaleza jurídica como un organismo fiscal autónomo, por eso es necesario hacer varias reformas a la Ley del ISSSTE para que ya no existan muchos problemas que afecten al Instituto y como consecuencia existan ineficiencias en las prestaciones, tanto para el trabajador, pensionado y los derechohabientes.

En conclusión el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado es un organismo fiscal autónomo, porque para la realización de sus fines recauda aportaciones y cuotas, a través de la Subdirección General de Finanzas que en su artículo 51A del estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado establece diversas funciones y entre ellas esta captación de los ingresos provenientes de esas aportaciones y cuotas, en consecuencia tienen el carácter de fiscal, que aunque no tiene un procedimiento de ejecución previsto en la Ley del ISSSTE, sus actos que realiza en la practica tácitamente se dan todos los elementos para considerarlo al instituto como el sujeto activo de toda relación jurídica, por consiguiente se trata de un organismo fiscal autónomo como lo es el Instituto Mexicano del Seguro Social.

### 3.5.COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

Cabe mencionar que el Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo sin sujeción a las autoridades que integran ese poder y que actúa por delegación de facultades que la ley le otorga; cuya finalidad, es mantener la división de poderes y respecto a la acción del poder Ejecutivo Federal, ya que se creó mediante una ley federal, con la denominación y reconocimiento de un tribunal administrativo dotado con plena autonomía para emitir sus fallos, como lo establece el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estipula lo siguiente:

**“ARTICULO 73.- El Congreso tiene la facultad:  
XXXIX-H .- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.”**

Podemos concluir que el Tribunal es autónomo, ya que como se expresa en su exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal: **“Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrá intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del tribunal. Se consagrará así con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el ejecutivo piensa que si esa autonomía no se otorga de manera amplia no se puede hablar propiamente de una justicia administrativa.”**, autonomía que se reitera en el artículo 1º. de su Ley Orgánica. El Tribunal Fiscal de la Federación se ha ido extendiendo de la materia fiscal a la administrativa, ya que dicho tribunal es de carácter administrativo, el cual está dotado de plena autonomía por disposición expresa de la ley. Es importante remarcar que se trata de un tribunal típicamente

administrativo, ya que sus funciones jurisdiccionales encuentran campo de aplicación en distintas ramas y materias de la administración pública federal y no sólo el área fiscal, pues pretende limitar o encasillar la función jurisdiccional de tan relevante Cuerpo Colegiado exclusivamente a la materia fiscal, sería tanto como alterar su propia naturaleza jurídica y desconocer por completo el objeto de sus facultades de jurisdicción.

Asimismo, en la exposición de motivos de que se trata, se tomó en consideración que de acuerdo con el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia, el cobro de los impuestos no constituye un derecho incorporado a la capacidad privada del Estado, sino que debe efectuarse mediante el ejercicio de atribuciones de poder público, que se concretan en mandamientos unilaterales y ejecutivos que no requieren para su validez ni para su cumplimiento la sanción previa de los órganos jurisdiccionales, sin perjuicio de que los particulares afectados puedan a posteriori, iniciar en la vía jurisdiccional la revisión de tales mandamientos; de allí que no existe inconveniente alguno para establecer un procedimiento jurisdiccional ante tribunales administrativos si la intervención de éstos no coarta el derecho de los particulares para ocurrir posteriormente al juicio de amparo que tradicionalmente ha sido en México el que ha ofrecido la vía para la revisión de los actos administrativos.

La competencia, según la doctrina, es la aptitud o facultad para conocer de un determinado litigio. La competencia de los Tribunales se determina por la materia, la cuantía, el grado y el territorio.

En el caso de Tribunal Fiscal de la Federación, la competencia por materia se encuentra establecida en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. Por razones de cuantía la competencia en ocasiones corresponde a la Sala Superior, cuando ésta ejerce la facultad de atracción que le confiere el artículo 239 bis, fracción I, del Código Fiscal de la Federación; y, en los demás casos compete, a las Salas Regionales en determinadas resoluciones.

En razón de grado, actualmente no existe distinción en este rubro, en virtud de que tanto las Salas Regionales, como la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación actúan como órganos de primera instancia.

Por lo que toca a la competencia territorial, ésta se encuentra delimitada en términos del artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación;

### **COMPETENCIA TERRITORIAL DEL TRIBUNAL**

Gracias a la regionalización del Tribunal Fiscal de la Federación, surgió la competencia territorial de las Salas de dicho Tribunal Federal, en términos generales que aludía anteriormente al domicilio de las autoridades emisoras de las resoluciones impugnadas en los juicios respectivos. Pero conforme a la reforma, se modifican substancialmente las reglas para la fijación de la competencia territorial de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, abandonándose como elemento determinante el domicilio de la autoridad ordenadora, para en lo sucesivo tomar en cuenta el domicilio fiscal del demandante, como lo estipula el artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

**“ARTICULO 31 .- Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra el domicilio fiscal del demandante, excepto en los siguientes casos:**

**I. Se trate de empresas que formen parte del sistema financiero en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta.**

**II. Tengan el carácter de controladora o controlada en los términos de la Ley de sobre la Renta y determine su resultado fiscal consolidado.**

**III. El demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en el territorio nacional.**

**IV. El demandante resida en México y no tenga domicilio fiscal.**

**En los casos señalados en las tres primeras fracciones, será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción territorial se encuentra la sede de la**

autoridad que dictó la resolución impugnada. Tratándose de la Fracción IV se atenderá al domicilio del particular. Cuando el demandante sea una autoridad que promueva la nulidad de la resolución administrativa favorable a un particular, será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción se encuentre la sede de dicha autoridad.”

El Tribunal tendrá Salas Regionales integradas por tres magistrados cada una; en la actualidad existen 11 Salas Regionales Metropolitanas cuya jurisdicción será el Distrito Federal y el Estado de Morelos como lo contempla el artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación que a continuación se señala:

**“ARTICULO 28.- El territorio nacional, para los efectos del artículo anterior, se divide en las siguientes regiones:**

- I. Del Noroeste, con jurisdicción en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.
- II. Del Norte Centro, con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.
- III. Del Noroeste, con jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.
- IV. De Occidente, con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.
- V. Del Centro, con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.
- VI. De Hidalgo México, con jurisdicción en los Estados de Hidalgo y de México.
- VII. Del Golfo Centro, con jurisdicción en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.
- VIII. De Guerrero, con jurisdicción en el Estado de Guerrero.
- IX. Del Sureste, con jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca.
- X. Peninsular, con jurisdicción en los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.
- XI. Metropolitana, con jurisdicción en el Distrito Federal y en el Estado de Morelos.”

## COMPETENCIA MATERIAL DEL TRIBUNAL FISCAL

La competencia del Tribunal Fiscal se deriva de diversos ordenamientos legislativos, como son: A) su propia Ley Orgánica y B) las leyes especiales. En su Ley Orgánica se consigna la competencia de las Salas del Tribunal en el artículo 11 y las segundas, otorgan competencia a dichas Salas para conocer de las controversias que surjan con motivo de su aplicación o interpretación, son: a) Ley del Seguro Social, artículo 267; b) Ley del Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, artículo 54, y c) Ley Federal de Instituciones de Fianzas, artículos 95 y 95 bis, etcétera.

Del estudio de los ordenamientos arriba citados podemos dividir la competencia del Tribunal Fiscal en dos tipos de juicios o casos: a) Caso general, y b) Casos especiales.

### CASO GENERAL

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en su artículo 11, fracciones I a IV, da competencia a las Salas Regionales en juicios que se inicien contra resoluciones:

**I . Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determina la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida y se den las bases para su liquidación.**

**II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibidos por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.**

**III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.**

**IV. Las que causen un agravio en materia fiscal, distinto a la que se refieren las fracciones anteriores.**

Como se puede observar, estos cuatro casos tienen en común aludir a controversias referente a los ingresos de naturaleza fiscal (sea que deriven de tributos, productos o aprovechamientos), que fueron las que inicialmente se otorgaron como competencia y de aquí surge el nombre con que se conoce al tribunal de anulación, que en materia federal es el Tribunal Fiscal de la Federación. Por consiguiente, con estos casos, se pueden denominar como un juicio general de anulación, ya que las Salas Regionales del Tribunal Fiscal son competentes para conocer de toda controversia de naturaleza fiscal que surge en materia federal.

Quedan comprendidos dentro del caso general, los juicios de anulación que promuevan las autoridades contra resoluciones favorables a los particulares, dictados con violación de las leyes aplicadas, que versen sobre materia fiscal respecto a alguno de los cuatro casos señalados.

En el multicitado artículo 11, este precepto en su último párrafo, agrega un nuevo caso:

“El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.”

### **CASOS ESPECIALES**

Mientras que como casos especiales tenemos que el mismo artículo 11, fracciones V al XIV, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación señala los casos de competencia especial que se han ido incorporando; ya que no solamente se consideran casos especiales aquéllos cuya competencia se otorga en leyes especiales, sino también los que derivan de la propia Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, en virtud de que en forma paulatina se le han ido asignando y parcialmente se incluyó lo relativo a contratos de obras públicas pero no se consideraron los de suministros o uso de los bienes públicos, lo que indica que quizás en un futuro no lejano el Tribunal Fiscal de la Federación se convierta en un Tribunal Administrativo de lo Contencioso, cuya competencia verse sobre la controversia de tipo administrativo.

**SOBRE PENSIONES Y DEMAS PRESTACIONES SOCIALES, MILITARES Y CIVILES.**

El artículo 11, en su fracción V, primer párrafo, nos dice que las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra resoluciones " que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes a favor de los miembros del Ejército y de la Armada nacional o de sus familiares o derechohabientes, con cargo a la Dirección de pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones."

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

En la fracción VI del multicitado artículo 11 de la propia Ley Orgánica del Tribunal, establece que las salas regionales conocerán de los juicios contra resoluciones "que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado".

De conformidad con el precepto legal antes mencionado, efectivamente el Tribunal Fiscal de la Federación si es competente para conocer de un asunto relacionado con el incremento de una pensión jubilatoria tal y como lo sostiene el criterio sustentado por la Segunda Sala de Suprema Corte de Justicia de la Nación que anteriormente citamos.

## ***SOBRE INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS.***

En la fracción VII. del artículo 11, se establece la competencia de las salas regionales para conocer de los juicios que versen contra resoluciones " que se dicten sobre la interpretación y cumplimiento de los contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada".

Bielsa justifica esta competencia al decirnos que la "decisión de todo litigio promovido por la ejecución e interpretación controvertida de los contratos administrativos, es de la competencia de los tribunales contencioso- administrativos. el fundamento y justificación de esta competencia está en el objeto del contrato administrativo; es decir, en el grado de interés público que el contrato contiene. Es contrario al principio de la competencia jurisdiccional someter a tribunales civiles o comerciales las contiendas surgidas en la ejecución o cumplimiento de un contrato administrativo. Tanto por el objeto (*ratione materiae*), como por la administración pública (*ratione personae*), la competencia debe ser de los tribunales contencioso administrativos".

La redacción de la mencionada fracción VII plantea problemas muy interesantes, como lo son: a) La competencia de las salas no incluye las resoluciones que se dicten sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por los organismos descentralizados, y b) La competencia de las salas regionales que incluye las resoluciones que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, tanto de bienes muebles como de inmuebles, celebrados por las dependencias del Ejecutivo Federal.

## ***SOBRE RESPONSABILIDADES CONTRA SERVIDORES PÚBLICOS.***

El artículo 11 de la Ley Orgánica en su fracción VIII, establece como competencia especial de las Salas del Tribunal Fiscal, el conocimiento de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos públicos descentralizados Federales o del propio Distrito Federal,

así como también en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contempla en su artículo 73, que: "El servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a esta ley, podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación. La resolución que se dicte en el recurso de revocación será también impugnabile ante el Tribunal Fiscal de la Federación."

Si la competencia del Tribunal Administrativo sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas se fundamenta y justifica en el grado de interés público que el contrato tiene, más razón y justificación le asiste en que dicho tribunal sea competente para juzgar de las resoluciones que constituyan responsabilidades contra servidores públicos del Estado, por actos que no sean delictivos. Los problemas sobre responsabilidades que surgen entre el poder público, y su personal, deben examinarse por jueces consientes de los problemas del personal público.

### ***SOBRE GARANTIAS***

De conformidad con el artículo 11 del multicitado ordenamiento fracción IX las Salas conocerán de los juicios que se inicien contra resoluciones " que requieran el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros", esto es, de los juicios que versen contra actos que tienden a hacer efectivas las garantías que terceros han otorgado, ya sea para suspender el procedimiento administrativo de ejecución enderezado en contra del deudor, o para garantizar las obligaciones que imponen leyes administrativas para el otorgamiento de una concesión o permiso federal para operar ciertas actividades que originalmente le corresponden al Estado. Hoy se extiende este caso al "pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios".

Se entiende que la fracción alude a aquéllos casos en los que hay participación de la Federación con el Distrito Federal, los Estados y los Municipios,

en materia de inversiones, ya que el Tribunal Fiscal no puede ser el competente para conocer del pago de garantías en materia exclusivamente local.

Cabe señalar que de conformidad con la naturaleza jurídica del contrato de fianza penal, las compañías autorizadas para otorgar ese tipo de garantía sólo están obligadas a pagar el importe de las cantidades que fijen las pólizas respectivas cuando se satisfagan los requisitos siguientes:

- 1°.- Que sean requeridas por el juez penal que conozca del proceso respectivo, para que dentro del término de 15 días presenten al procesado en cuyo favor otorgaron la fianza;
- 2°.- Que esa notificación se haga personalmente;
- 3°.- Que dentro del término que al efecto se les fije, no cumplan con lo estipulado.
- 4°.- Satisfecho lo anterior, el juez penal correspondiente deberá remitir a la autoridad administrativa competente las constancias que acrediten que se han satisfecho los expresados requisitos, para que se les requiera de pago; y
- 5°.- Que el requerimiento que se le haga por la autoridad fiscal sea debidamente fundado.

En caso de inconformidad contra el requerimiento, las instituciones de fianzas demandarán ante el Tribunal Fiscal de la Federación la improcedencia del cobro.

Cuando en el trámite de asunto administrativo se hayan causado daños y perjuicios a particulares, estando precisada la responsabilidad del servidor público, aquéllos podrán acudir a las dependencias, Secretarías de Estado, entidades, organismos descentralizados o la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Social para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación de daños en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra.

Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial.

Es optativo para los particulares el acudir al juicio de nulidad o al juicio de amparo en contra de la resolución que les niega el derecho a la indemnización o si la que se le otorga es inferior a los daños o perjuicios sufridos.

### ***SOBRE MATERIAS DEL COMERCIO EXTERIOR.***

La competencia para impugnar estas resoluciones deriva del artículo 11, fracción XI, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que corresponden a los que recaen en el recurso administrativo de revocación previsto en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, que en diez fracciones se precisan los actos que puedan impugnarse a través de tal medio de defensa, correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conocer del recurso contra las resoluciones compete conocer del recurso que contra ellas se interpongan, a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

### ***SOBRE SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS***

Las sanciones por faltas administrativas que a los servidores públicos puedan imponerse, son: apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Compete al Tribunal Fiscal Federal conocer de la nulidad de las resoluciones que a los servidores públicos federales se les impongan, conforme al artículo 11, fracción XII, de la Ley Orgánica de dicho Tribunal.

### ***SOBRE RESOLUCIONES RECAÍDAS EN RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LOS CASOS ANTERIORES Y A LOS QUE SE REFIERE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO***

Compete a las Salas del Tribunal Fiscal conocer la impugnación de sentencias dictadas en el recurso administrativo de revocación del Código Fiscal de la Federación; de las resoluciones que se dicten en el recurso administrativo de revisión prevista en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con lo cual se

amplía extraordinariamente la competencia del Tribunal antes mencionado en su artículo 11, fracción XII de su Ley Orgánica.

### ***SOBRE COMPETENCIA QUE OTORGAN OTRAS LEYES***

Por último, el artículo 11, fracción XIV, compete al multicitado Tribunal conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal, bien podemos sostener que se está en presencia de una fracción residual, llegado el caso de que en algún nuevo ordenamiento se otorgara competencia a dicho Tribunal.(34)

La exposición de motivos de la iniciativa de la nueva Ley Orgánica, expresa que "la estructura del Tribunal Fiscal no puede permanecer inalterable frente al avance de la regionalización a que se ha llegado en los asuntos fiscales de la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los que constituyen la mayor parte de la materia de los juicios promovidos ante el propio tribunal. Esta circunstancia (se dice en esta exposición) hace aconsejable y conveniente la creación de las Salas Regionales del mismo órgano a fin de complementar con la fase contencioso-administrativo el sistema regional de defensa, al mismo tiempo que se consigue acercar la justicia administrativa a los lugares donde surgen los conflictos y lograr que el control de legalidad que el tribunal ejerce se realice en forma más inmediata al contribuyente."

En esta Ley Orgánica, actualmente en vigor, se amplió la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de las resoluciones que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la federación; del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades; de las resoluciones que requieran el pago de garantías a favor de la federación, del Distrito Federal, los Estados y los municipios, así como sus organismos descentralizados; de las resoluciones que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; y de las resoluciones que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

(34)MARGAIN MANATUO, EMILIO: De lo Contenciosos Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, ed. 7ª; Edit. Porrúa, México 1998, página 73-86

Por su parte, la figura de la resolución negativa ficta, se incorporó en la Ley de Justicia Fiscal de acuerdo con las últimas orientaciones de la doctrina en el año de mil novecientos treinta y seis, y que tuvo como propósito concederle al particular una protección más eficaz, para iniciar la defensa jurisdiccional de sus intereses respecto al fondo del problema controvertido, a pesar del silencio de la autoridad.

En efecto, atendiendo a que los tribunales contenciosos administrativos, entre ellos el Tribunal Fiscal de la Federación, surgen del principio de que los actos del poder ejecutivo en materia administrativa y tributaria deben ser revisados por un órgano del mismo poder y no por otro distinto, se estima que la figura de la negativa ficta no se circunscribe a las atribuidas a las autoridades fiscales, en las hipótesis que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, sino que al ampliarse las materias de las que conoce este órgano jurisdiccional, esta figura es aplicable a las instancias dirigidas a las autoridades administrativas, cuyas resoluciones expresas son impugnables ante este cuerpo colegiado.

Desde la vigencia del primer Código Fiscal de la Federación, se empezaron a impugnar resoluciones negativas fictas que no correspondían a la materia tributaria sino a la administrativa, que dieron lugar a que el Tribunal Fiscal emitiera la tesis de jurisprudencia número 125, que aparece publicada en la página 389 de la compilación de jurisprudencia de ese tribunal 1937- 1993, que a continuación se transcribe:

**“ NEGATIVA FICTA.EL TERMINO DE NOVENTA DÍAS ESTABLECIDOEN EL ARTICULO 92 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACION ES APLICABLE A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.-** la figura de la negativa ficta establecida por el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación es atribuida también a las autoridades administrativas que no resuelven los recursos o peticiones de los particulares en el término de noventa días, en relación con cuestiones que corresponden a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, porque aunque el precepto legal se refiere expresamente a las autoridades fiscales, ello se explica porque originalmente el Tribunal

Fiscal sólo tenía competencia en materia fiscal y, por lo mismo, debe inferirse que al irse ampliando su competencia en materia fiscal y, por lo mismo, debe inferirse que al irse ampliando su competencia el legislador estimó innecesario hacer precisiones de vocabulario, puesto que era lógico que al darse esa ampliación tendría las características de todo el sistema del juicio de nulidad. Así se desprende del artículo 26 de la ley orgánica de este tribunal que dispone que cuando una ley otorgue competencia al Tribunal Fiscal de la Federación sin señalar el procedimiento o los alcances de la sentencia, se estará a lo que dispongan el Código Fiscal de la Federación y la propia ley. Por tanto, como la figura jurídica de la negativa ficta tiene por objeto el hacer posible el acceso a la jurisdicción contenciosa administrativa y concretamente al juicio de nulidad ante este tribunal, a pesar del silencio de las autoridades, no pueden legalmente considerarse inaplicable en relación con las instancias formuladas a las autoridades administrativas distintas de las fiscales, si sus resoluciones expresas están sujetas al control jurisdiccional de este propio cuerpo colegiado.”

### **3.6 LA NEGATIVA FICTA Y EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN**

#### **PARTES EN EL JUICIO DE NULIDAD**

Conforme a lo previsto en el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación son partes en el juicio contencioso administrativo: el demandante; y los demandados. El demandante o el actor es quien promueve el juicio de nulidad y pueden tener tal carácter el particular o la autoridad administrativa, (cuando ésta pida la nulidad o modificación de la resolución que favorezca al particular).

El demandante podrá autorizar en su demanda a un Licenciado en derecho para que en su nombre reciba notificaciones, así como para hacer promociones de trámite rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recurso, para cuyo efecto deberá dicho profesionista registrar su cédula de profesiones.

Son demandados:

- I. La autoridad que dictó la resolución impugnada.
- II. El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada en la fracción anterior.
- III. la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:
  - a) Cuando se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales.
  - b) Cuando se controvierta el interés fiscal de la Federación.

Como se advierte del precepto anterior se desprende que no hace referencia en forma expresa quiénes son las partes cuando se impugna una resolución negativa ficta, vacío que a nuestro juicio, si bien no es trascendente, debe subsanarse para regular en forma expresa esta figura. Al respecto, cabe mencionar que debe considerarse como parte en los casos de negativa ficta a la autoridad a la cual se le atribuye el silencio administrativo y aquélla a la que conforme a disposiciones de

carácter interno, tales como las Leyes Orgánicas o Reglamentos Interiores, se otorguen facultades expresas para resolver las instancias de los administrados. Desde luego, también debe considerarse como parte el titular de la Secretaría de Estado u Organismo Descentralizado del que dependa la autoridad a la cual corresponde resolver la instancia administrativa correspondiente.

Por otra parte, en materia contenciosa administrativa, y desde nuestro punto de vista, la litis se integra con la resolución impugnada, la demanda y la contestación. Sin embargo, cuando se trata de la impugnación de una resolución negativa ficta, la litis se integra con los escritos de demanda, ampliación de demanda, contestación a la demanda y contestación a la ampliación de la demanda.

Conforme a lo previsto en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, 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 e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que está se dicte.

Del contenido del precepto anteriormente mencionado, se advierte que una vez configuraba la negativa ficta el administrado puede promover en cualquier momento el correspondiente juicio de nulidad ante Tribunal Fiscal de la Federación, de donde se sigue que una primera peculiaridad de esta figura consiste en el término para la interposición de la demanda, el cual desde luego, no se encuentra sujeto a la regla general de los 45 días a que se refiere el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación.

Como se ha venido diciendo, el medio idóneo para impugnar una negativa ficta es el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ahora bien, sobre los requisitos que debe contener el escrito de demanda de conformidad con el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, son los siguientes:

**“ARTICULO 208.- La demanda deberá indicar**

**I.- El nombre y domicilio fiscal y en su caso domicilio para recibir notificaciones del demandante.**

**II.- La resolución que se impugna.**

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

**IV.- Los hechos que den motivo a la demanda.**

**V.- Las pruebas que ofrezca.**

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

**VI.- Los conceptos de impugnación.**

**VII.- El nombre y domicilio del tercer interesado, cuando lo haya.**

**Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones I, II, y VI, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones III, IV, V y VII, el magistrado instructor requerirá al promovente para que señale dentro del plazo de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.**

**Se presume que el domicilio señalado en la demanda es el fiscal, salvo que la autoridad demuestre lo contrario. El domicilio fiscal servirá para recibir notificaciones cuando no se señale uno convencional diferente.”**

Respecto a este artículo y concretándonos a nuestro estudio cabe comentar que:

En relación a la fracción II que establece como requisito de la demanda el indicar la resolución que se impugna, en este apartado el particular debe señalar como tal a la resolución negativa ficta recaída a su instancia; esto es, indubitablemente el silencio de la autoridad por un tiempo mayor a tres meses puede considerarse por el promovente como una resolución desfavorable a sus intereses, resolución que, se insiste, en todo caso con tal carácter debe impugnarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Por lo que respecta a la fracción III relativa a la autoridad o autoridades demandadas, en los términos de la fracción II, inciso a), del artículo 198 del propio Código Fiscal, el particular deberá señalar como tal a la autoridad a la cual le impute la negativa ficta respectiva; asimismo, en los términos de la citada fracción de este último numeral enunciado, también se deberá emplazar a juicio al titular de

la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal de la que dependa la autoridad omisa y, en su caso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales.

Sobre la fracción IV, relativa a los hechos que se den motivo a la demanda, se considera que el actor debe hacer una reseña de todos los hechos ocurridos con anterioridad a la presentación de su instancia; pero sobre todo, se piensa que en este apartado el accionante debe señalar la fecha en que se presentó su promoción, sosteniendo que como en el caso han transcurrido más de tres meses sin que la autoridad le haya notificado resolución alguna recaída a la misma se ha configurado la resolución negativa ficta en que esa vía se impugna.

Por lo que respecta a la fracción V, concierne a las pruebas que se van a ofrecer, independientemente de que el actor podría ofrecer diversas pruebas relacionadas con los hechos narrados, primordialmente el documento a ofrecer con tal carácter en la demanda de nulidad, además del poder para acreditar la personalidad en su caso, será justamente copia de la instancia o petición no resuelta por la autoridad; ello en el entendido de que las demás probanzas podrían ofrecerse hasta el escrito de ampliación de demanda, según se infiere del artículo 210 del propio ordenamiento legal.

Por último, quizá es la expresión de conceptos de impugnación (antes agravios) a que se refiere la fracción VI, el requisito que más opiniones encontradas ha generado tratándose de esta figura jurídica, ya que hay quienes sostienen que respecto a las resoluciones de esta naturaleza el actor no está obligado a expresar concepto de impugnación alguno en su demanda, ello en virtud de que por lo pronto no conoce las razones que tuvo la autoridad para resolver en su contra; otros juristas sostienen que excepcionalmente es previsible inferir o presumir el porqué de la negativa de la autoridad, o incluso llegarse a conocer de la misma en forma verbal sus razonamientos, siendo que en estos casos, según ellos, si se podrían expresar ciertos conceptos de impugnación de fondo desde el escrito inicial de demanda

tratándose de una resolución negativa ficta, es el genérico de falta de fundamentación y motivación.

Cabe mencionar que en último párrafo de dicho precepto legal, menciona en el caso de que el demandante no ponga su domicilio fiscal, se tomará en cuenta el de domicilio que cite en la demanda en primer término tal y como lo sostiene la siguiente tesis que sostiene el Tribunal Fiscal de la Federación que a continuación citaremos:

**DOMICILIO FISCAL.- REGLAS QUE DEBEN OBSERVARSE CUANDO EN LA DEMANDA DE NULIDAD NO SE CITE.-** Considerando que la competencia por razón del territorio de las Salas Regionales de este Tribunal Fiscal de la Federación a partir de 1993, la rige el domicilio fiscal de la parte actora conforme a lo dispuesto por los artículos 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y 208 del Código Fiscal de la Federación; cuando en el escrito de demanda no se señale el domicilio fiscal, en primer término debe tomarse en cuenta el que se cite en la demanda de nulidad, incluido el señalado para oír y recibir notificaciones, apoyándose para ello en lo dispuesto por el último párrafo del artículo 208 citado, que por presunción legal le otorga tal carácter, en segundo término, y en ausencia de tal señalamiento, debe considerarse como domicilio fiscal el que se desprenda de las constancias de autos, que ya está relacionado, más bien con el acto impugnado.

Incidente de Incompetencia No. 100(07)66/98/3758/98(3)282/98-II.- Resuelto por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 12 de agosto de 1998, por mayoría de 7 votos a favor y 2 en contra.- Magistrado Francisco Valdés Lizárraga.- Secretario Lic. Juan Carlos Gómez Velázquez. (Tesis aprobada en sesión de 12 de agosto de 1998)

Es importante mencionar que cuando el particular en principio no conoce a ciencia ciertas las razones por las cuales la autoridad resolvió en su contra, se considera aventurado no esgrimir ningún concepto de impugnación en la demanda,

ello en virtud de que acorde con el penúltimo párrafo del artículo 208 en comento, cuando en una demanda de nulidad se omite señalar, entre otros datos, los conceptos de impugnación, el magistrado instructor puede desechar por improcedente la misma. No obstante ello, de darse el caso, se piensa que un desechamiento de este tipo no traería aparejada la pérdida de la acción, por lo que el particular perfectamente podría volver a impugnar la negativa ficta respectiva mediante esta vía, presentando diversa demanda ante el Tribunal Fiscal de la Federación, aunque ya para ello habría perdido más tiempo.

Por otra parte, no se considera realmente convincente la tesis de que en casos de excepción, el particular sí podría inferir o presumir las razones que tuvo la autoridad para resolver en su contra, y en base en esas presunciones esgrimir sus conceptos de impugnación en la demanda de nulidad, pues mientras esos razonamientos no se den a conocer formalmente, los mismos no pueden tener relevancia jurídica alguna. En otras palabras, los conceptos de impugnación en una demanda no pueden partir suposiciones o datos inciertos por parte del demandante, por lo que tratándose de esta institución, se estima que el interesado no puede esgrimir en su escrito inicial de demanda ningún concepto de impugnación de fondo en cuanto a la resolución combatida, sino simplemente de forma, pese a que aquella intención podía inferirse de la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal.

No obstante ello, existen los siguientes precedentes del Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito y de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en los que sostiene que tratándose de negativa ficta, el actor sí puede esgrimir agravios de fondo en su escrito inicial de demanda:

**“NEGATIVA FICTA FIJACIÓN DE LA LITIS EN LA REGLA GENERAL Y CASO DE EXCEPCIÓN.-** tratándose de negativa ficta, la litis se fija, de manera general con el escrito de contestación a la demanda de nulidad, en el que la autoridad fiscal correspondiente de acuerdo con lo ordenado por el artículo 204 del Código Fiscal de la Federación, debe expresar los hechos y fundamentos legales en que apoya la misma, y con el escrito de ampliación a la demanda en el que la parte afectada por la negativa ficta expone los argumentos que considere pertinentes en contra de

esos hechos y fundamentos de derecho. Sin embargo no existe motivo legal alguno que impida al afectado que desde su demanda de nulidad establezca los motivos de anulación por los cuales impugne la legalidad de la resolución materia de la negativa ficta, pues, como situación de hecho puede llegar a suceder que el particular desde que promueva su demanda de nulidad conozca o presuma cuáles serán los fundamentos de la resolución y los combata.”

Informe que rinde su presidente de Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al año de 1981, Tercera Epoca, páginas 129 y 130.

**“NEGATIVA FICTA.- ES UNA RESOLUCIÓN QUE DEBE SER JUZGADA A LA LUZ DE LOS FUNDAMENTOS Y MOTIVOS DADOS EN LA CONTESTACION DE DEMANDA Y ACORDE A LOS AGRAVIOS QUE SE HAGAN VALER TANTO EN LA DEMANDA COMO EN LA AMPLIACIÓN DE AQUÉLLA.-** Si bien es cierto que cuando la materia en el juicio de nulidad está constituida por una resolución negativa ficta, por regla general el particular desconoce los fundamentos y motivos que llevaron a la autoridad a que se configurara tal resolución, sin embargo, no es menos cierto que el particular, desde el escrito inicial de demanda, puede plantear agravios en contra de la resolución negativa ficta, ello en virtud de que al momento de interponerse el recurso administrativo a que recayó la resolución negativa ficta, el promovente tiene pleno conocimiento de los fundamentos y motivos de la resolución expresa combatida en ese medio de defensa; por tanto, si en el escrito inicial de demanda se vierten conceptos de nulidad tendientes a combatir la fundamentación y motivación de la negativa ficta, la Sala del conocimiento debe examinar tales argumentos, sin que ello contravenga lo dispuesto en los artículos 210 y 215 del Código Tributario Federal, toda vez que la contestación a la demanda no puede variar radicalmente a la fundamentación y motivación contenidas en la resolución expresa que se combatió en el recurso administrativo al que recayó la negativa ficta; pues de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 237 del Código Fiscal Federal, las sentencias que dicte

este cuerpo colegiado deben examinar en su conjunto los agravios, causales de ilegalidad y los razonamientos vertidos por las partes en la fase postulatoria la cual se inicia con la presentación de la demanda, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.”

Revisión No. 801/86.- resuelta en sesión de 24 de marzo de 1988, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado Ponente. Gonzalo Armienta Calderón.- Secretario: Lic José Raymundo Rentería Hernández.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 3, correspondiente al mes de marzo de 1988, página 38.

Por otra parte respecto, a los documentos que se deben adjuntar a la demanda, de conformidad con el artículo 209 del multicitado Código Tributario Federal señala que:

**“ARTICULO 209.- El demandante deberá adjuntar a su instancia:**

**I.- Una copia de la misma para cada una de las partes y una copia de los documentos anexos para el titular a que se refiere la fracción III del artículo 198 o, en su caso, para el particular demandado.**

**II.- El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos del registro del documento con el que acredite ante el Tribunal Fiscal de la Federación, cuando no gestione en nombre propio.**

**III.- El documento en que conste el acto impugnado o, en su caso, copia de la instancia no resuelta por la autoridad.**

**IV.- Constancia de la notificación del acto impugnado, excepto cuando el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando hubiera sido por correo. Si la notificación fue por edictos deberá señalar la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en que ésta se hizo.**

**V.- El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.**

**VI.- El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial el que debe ir firmado por el demandante, en los casos señalados en último párrafo del artículo 232.**

## **VII Las pruebas documentales que ofrezca.**

Los particulares demandantes deberán señalar, sin acompañar, los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo como conteniendo información confidencial o comercial reservada. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción.

Cuando las pruebas documentales no obren en el poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentran para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando ésta legalmente posible. Para ese efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que puede tener a su disposición bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda. Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias. En ningún momento caso se requerirá el envío de un expediente administrativo.

Si no se adjunta a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días. Cuando el promovente para que los presente dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se refieren las fracciones I a IV, se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refiere las fracciones V, VI, y VII, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

Cuando en el documento en el que conste el acto impugnado a que se refiere la fracción III de este artículo, se haga referencia a información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos 64-A y 65 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, el demandante se abstendrá de revelar dicha información. La información confidencial a que se refieren los artículos citados no podrá ponerse a disposición de los autorizados en la demanda para oír

**y recibir notificaciones, salvo que se trate de los representantes a que se refieren los artículos 46, fracción IV y 48 fracción VII de este código.”**

Sobre dicho artículo, es conveniente comentar lo siguiente:

Independiente de que el particular tendría que adjuntar a su demanda una copia de la misma para cada una de las partes, una copia de todos los documentos anexos para el titular de la dependencia de la que dependa la autoridad a la cual le imputa la negativa ficta y, en su caso, el documento con el que acredite su personalidad; la fracción III del numeral transcrito establece también expresamente que tratándose de este tipo de impugnaciones, el interesado debe adjuntar a su demanda copia de la instancia no resuelta por la autoridad.

Además, se piensa que es muy importante en que dicha copia de la instancia no resuelta obre muy claramente el sello recibido por parte de la autoridad, así como la fecha de dicha recepción, ello a efecto de que pueda determinarse con toda precisión si en el caso ya transcurrió el término para la configuración respectiva.

Asimismo, debe señalarse que si actualmente se omite adjuntar a la demanda copia de la instancia no resuelta por la autoridad, el magistrado instructor deberá requerir al promovente para que la presente dentro de un plazo de cinco días, y en caso de no hacerlo, se tendría por no presentada la demanda.

Por lo que hace la fracción IV relativa a adjuntar la constancia de notificación del acto impugnado, resulta obvio que dicha constancia no existirá tratándose de la negativa ficta, y asimismo, en nuestra opinión, el actor tampoco tendría la obligación de hacer ninguna declaración bajo protesta de decir verdad en el sentido de que no recibió la misma.

Respecto a la fracción VII concerniente a las pruebas documentales que se ofrezcan, es claro que si el actor ofreció otras pruebas en su demanda debe adjuntarlas a la misma. En caso de no hacerlo, también el magistrado instructor requerirá al promovente para que subsane su omisión dentro del mismo plazo de

cinco días, y en el supuesto de no subsanarla, se tendrán como no ofrecidas dichas probanzas.

## **CONTESTACIÓN A LA DEMANDA.**

Una vez admitida la demanda, el magistrado instructor emplazará a las autoridades demandadas, para que contesten la demanda dentro de los cuarenta y cinco días de conformidad con el artículo 212 de Código Fiscal de la Federación que a continuación transcribiremos:

**“ARTICULO 212.- Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que le conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surte efectos el emplazamiento. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación. Si no se produce la contestación a tiempo ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.**

**Cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste en el plazo a que se refiere el párrafo anterior.**

**Cuando los demandados fueren varios el término para contestar les correrá individualmente”**

El demandado deberá expresar en la contestación y contestación a la ampliación de la demanda de conformidad con el artículo 213 del Código Fiscal de la Federación que estipula lo siguiente:

**“ARTICULO 213.- El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará:**

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

**II.- Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no**

ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.

III.- Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo como ocurrieron, según sea el caso.

IV.- Los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los conceptos de impugnación.

V.- Las pruebas que ofrezca.

En caso de que ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas”.

Asimismo, es importante comentar que si no se produce la contestación en tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, en principio se tendrán por ciertos los que el actor le impute de manera expresa a la autoridad demandada. De aquí que muchos litigantes tratándose de negativa ficta, opten desde su escrito inicial de demanda por hacer una narración detallada de todos los hechos que hasta el momento dado la autoridad no contestara la demanda en tiempo o no se refiriera en forma concreta a todos y cada uno de esos hechos, como lo ordena la fracción III del segundo numeral transcrito, los mismos se tendrían por ciertos salvo que por cuestiones notorias resultasen desvirtuados.

Por su parte, el artículo 215 del Código Fiscal de la Federación dispone:

**“ARTICULO 215.- En la contestación de la demanda no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.**

**En caso de resolución negativa ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma.**

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

El artículo 215 del propio ordenamiento legal señala que tratándose de negativa ficta la autoridad al contestar la demanda debe expresar los hechos y el derecho que se apoyó la misma, lo que en otras palabras quiere decir fundar y motivar su resolución, y dicha autoridad, no argumenta nada en la contestación a la demanda entablada en su contra, debe inferirse que la autoridad no estuvo en posibilidad de fundar y motivar su actuación, y por consiguiente, se reitera, la negativa ficta de referencia debe ser considerada como ilegal por no motivarla y fundamentarla, y por consiguiente debe declararse su nulidad justamente por dichos vicios de falta de fundamentación y motivación, ello, con base a la referida fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación. De aquí la importancia de que se haga valer, previsoramente, el agravio genérico de la falta de fundamentación y motivación desde el escrito inicial de demanda

De lo anterior cabe mencionar los siguientes criterios del Tribunal Fiscal de la Federación:

**“NEGATIVA FICTA.- SOLO SE PUEDE FUNDAR POR LA AUTORIDAD AL CONTESTAR LA DEMANDA.-** Las autoridades, al contestar la demanda de negativa ficta deben fundar y motivar el acto impugnado, porque de no hacerlo ocasiona la pérdida de la oportunidad procesal de fundar dicha negativa con posterioridad; de lo contrario, se desvirtuaría el concepto de la negativa ficta y se ocasionaría una violación al artículo 204 del Código Fiscal de la Federación.”

Revisión No. 509/75.- Resuelta el 4 de mayo de 1976 por unanimidad

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación correspondiente al segundo Trimestre de 1976, página 91.

**NEGATIVA FICTA.- CUANDO LA AUTORIDAD DEMANDADA PRODUCE SU CONTESTACION VALIDAMENTE PUEDE HACER SUYA LA RESOLUCION EXPRESA.-** El Artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, es claro al establecer que en caso de negativa ficta, las autoridades demandadas al producir su contestación, deben expresar los motivos y fundamentos que se apoyan la misma. De tal disposición y del estudio concatenado con lo previsto por los numerales 212 y 213 del mismo ordenamiento, debe entenderse que no hay

impedimento de ley alguno en el sentido de que la autoridad demandada al contestar la demanda negativa ficta no pueda hacer suya la resolución expresa que hubiera recaído a la instancia del demandante, no importando que ésta no hubiera recaído a la instancia del demandante, no importando que ésta no hubiera sido notificada previamente a la instauración del juicio de nulidad, pues dichas disposiciones en ningún momento prohíben expresamente tal situación. Es por ello que si la autoridad al contestar la demanda, expone como motivos y fundamentos de la resolución negativa ficta, controvertida, ello es legal, pues no se viola la garantía jurídica alguna del gobernado.”

Juicio Atrayente No. 395/92/512/91.- resuelto en sesión de 2 de marzo de 1995, por mayoría de 6 votos a favor, con los resolutivos y 1 en contra, Magistrada Ponente: Ma. Guadalupe Aguirre Soria.- Secretaria Lic. Ma. Eugenia Rodríguez Pavón.  
RTFF 3ª Epoca, Año VIII No. 88, abril de 1995 página 11

#### **AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA**

Posteriormente y una vez que sea notificada al actor la contestación a la demanda, éste tiene el derecho de ampliarla, en el término de 20 días, mediante el escrito correspondiente en el que deberá expresar los agravios que le causen los motivos y fundamentos expresados como sustento legal de la resolución negativa ficta. Como se puede observar en el artículo 210 del Código Tributario Federal que señala lo siguiente:

**“ARTICULO 210.- Se podrá ampliar la demanda, dentro de los veinte días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:**

- I. Cuando se impugne una negativa ficta;**
- II. Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación;**
- III. En los casos previstos por el artículo 209-Bis.**
- IV. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que sin violar el primer**

**párrafo del artículo 215 no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.**

**En el escrito de ampliación de demanda se deberá señalar el nombre del actor y el juicio en que se actúa, debiendo adjuntar con las copias necesarias para el traslado, las pruebas y documentos que en su caso presenten.**

**Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, será aplicable en lo conducente lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 209 de este Código.**

**Si no se adjuntan las copias a que se refiere este artículo, el magistrado instructor requerirá al promovente para que las presente dentro del plazo de cinco días. Si el promovente no las presenta dentro de dicho plazo, se tendrá por no presentada la ampliación a la demanda. Si se trata de las pruebas documentales o de los cuestionarios dirigidos a peritos y testigos, a que se refieren las fracciones V, VI y VII del artículo 209 de este Código las mismas se tendrán por no ofrecidas”.**

En los términos de la fracción I del artículo anterior, queda perfectamente establecido que cuando se impugna una resolución negativa ficta el actor tiene derecho de ampliar su demanda. A partir de la reforma fiscal para 1996 el escrito de ampliación de demanda deberá presentarse dentro de los veinte días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de acuerdo por que se admita la contestación (antes el término para ampliar la demanda era de cuarenta y cinco días).

También conforme a dicho numeral, cuya redacción quedó francamente imprecisa después de la reforma aludida, el actor de su escrito de su ampliación debe señalar su nombre y el número del juicio en que se actúa. De igual forma debe adjuntar, con las copias necesarias para su traslado, las diversas pruebas y documentos que en el caso presente.

Ahora bien, como se ha dicho, una vez que el actor conoce los fundamentos y motivos de la resolución negativa ficta impugnada, dados a conocer por la autoridad de su contestación de demanda, resulta indubitable que será hasta este momento procesal oportuno, es decir, en su escrito de ampliación cuando pueda hacer valer conceptos de impugnación de fondo en contra de dicha resolución ficta.

**“NEGATIVA FICTA.- SI LA ACTORA NO DESVIRTUA LOS FUNDAMENTOS Y MOTIVOS JUSTIFICATIVOS DE LA MISMA, PROCEDE RECONOCER LA VALIDEZ DE LA RESOLUCION NEGATIVA FICTA IMPUGNADA. – Con fundamento en el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, los actos de autoridad se presumen de legales. Ahora bien, si la parte actora no formula su ampliación a la demanda es evidente que no desvirtúa la legalidad de los fundamentos y motivos justificativos señalados por la autoridad en el momento de contestar y por ende es procedente reconocer la validez de la resolución negativa ficta impugnada, en los términos del precepto legal invocado.”**

Juicio No. 1151/94; Sentencia de 12 de septiembre de 1995, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Manuel Castellanos Tortolero.- Secretaria Lic. Leticia Cordero Rodríguez. RTFF 3.<sup>a</sup> Epoca, Año VIII, octubre de 1995, página 46.

## **CONTESTACIÓN A LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA**

De conformidad con el artículo 212 del Código Fiscal de la Federación, el cual ha quedado transcrito con anterioridad, el término que ahora tendrá la autoridad para contestar la ampliación de la demanda, será de los veinte días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación (antes también dicho término era de cuarenta y cinco días).

Independientemente de que el escrito de contestación a la ampliación de demanda también debe reunir todos los requisitos a que se refiere el artículo 213 del propio Código Fiscal, resulta claro que en los términos de la fracción IV de ese

numeral, la autoridad en dicho escrito contestatorio podrá esgrimir sus argumentos de defensa en contra de los conceptos de impugnación hechos valer por el actor en su ampliación. Como se ha comentado esta instancia de contestación a la ampliación de demanda fue formalmente reconocida hasta nuestro Código en vigor.

En síntesis, tratándose de la impugnación de una resolución negativa ficta conforme a la legislación actual, la litis en el juicio fiscal quedará integrada de la siguiente manera:

- I. Con la demanda en la que de acuerdo con lo expuesto el actor no estará obligado a esgrimir conceptos de impugnación de fondo, sino se aconseja esgrimir el genérico de falta de fundamentación y motivación.
- II. Con la contestación de demanda, mediante la cual, de conformidad con el artículo 215 del Código Fiscal de la Federación la autoridad estará obligada a fundar y motivar su resolución de negativa ficta.
- III. Con la ampliación a la demanda en la que el actor podrá esgrimir sus conceptos de impugnación de fondo en contra de la resolución impugnada, una vez que ya conoce las razones fundatorias de la misma expuestas por la autoridad en su contestación.
- IV. Con la contestación a la ampliación de demanda, mediante la cual la autoridad podrá hacer valer sus argumentos de defensa a efecto de demostrar la ineficacia de los conceptos de impugnación esgrimidos por el actor en su escrito de ampliación.

En los puntos esenciales corrobora lo anterior el siguiente precedente de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación:

**“RESOLUCION NEGATIVA FICTA.- SU NULIDAD PUEDE ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARGUMENTOS Y EXCEPCIONES HECHOS VALER POR LAS PARTES EN LA DEMANDA, CONTESTACION DE DEMANDA Y AMPLIACION LAS MISMAS.- De conformidad con el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación en**

vigor, las sentencias de este Tribunal deberán ocuparse de todos y cada uno de los puntos controvertidos de la resolución impugnada, por lo que tratándose de una resolución negativa ficta los puntos controvertidos en ella se integran con la contestación de la demanda en que se dan los motivos y fundamentos de la resolución negativa ficta, con la ampliación de la demanda donde se impugnan dichos motivos y fundamentos y con la ampliación a la contestación; pues con base en todos y cada uno de esos documentos se integra la litis que debe ser resuelta en el juicio de nulidad. En tal virtud, en los casos de resoluciones negativas la sala de este Tribunal puede ocuparse de cuestiones planteadas en el juicio de nulidad no obstante que no formen parte de la instancia administrativa antecedente de la resolución negativa ficta, dándose la excepción a la regla general que prevé la jurisprudencia de este Tribunal No. 297, reformada por el acuerdo G/27/89 de 2 febrero del año en curso, pues en estos casos no se da el supuesto previsto por dicha jurisprudencia toda vez que existe igualdad procesal entre las partes.”

Revisión No. 2224/86.- Resuelta en sesión de 11 abril de 1989, por mayoría de 6 votos y 2 en contra.- Magistrado Ponente: Armando Diaz Olivares.- Secretaria Lic. Ma. de Jesús Herrera Martínez.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación no. 16, correspondiente al mes de abril de 1989, página 25

Asimismo y en relación con lo anterior, se pasa a transcribir, en nuestro concepto, una de las más valiosas tesis del Tribunal Fiscal de la Federación en materia de negativa ficta, la cual dejaba muy en claro su manejo, y coincide con mucho de lo hasta aquí expuesto:

**“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 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 en 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 hechos y el derecho en que funde la negativa, y si no cumple con ello, procesalmente se 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 la 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 en la presunción de validez; 8.- De la ampliación se tendrá que correr traslado a la demandada 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.”

Revisión No. 1091/81.- Resuelta en sesión de 19 de agosto de 1982, por unanimidad de 6 votos.- magistrado Ponente: Mariano Azuela Güitrón .- Secretaria: Lic. Ma. del Carmen Arroyo Moreno.

Por último, en los términos del artículo 235 del Código Fiscal de la Federal, diez días después de que haya concluido la substanciación del juicio, el Magistrado Instructor notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito, los que si son presentados en tiempo, deberán ser considerados al dictarse la sentencia. Al vencer dicho plazo de los cinco días, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción sin necesidad de declaratoria expresa, debiendo la Sala del conocimiento pronunciar su sentencia dentro de los sesenta días siguientes, esto último de conformidad con lo dispuesto por el artículo 236 del propio ordenamiento legal. (\*)

(\*) Código Fiscal de la Federación vigente hasta el año 2000

### 3.7 EFECTOS DE LAS SENTENCIAS PRONUNCIADAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN MATERIA DE NEGATIVA FICTA.

Los ciudadanos afectados por las resoluciones de autoridad administrativa al tener conocimiento de que existen Tribunales con jurisdicción para impartir justicia en ese ramo, adquieren confianza en el sistema de Estado de Derecho que repetidas veces se les han inculcado y hecho saber por eso la ciudadanía acude al Tribunal Fiscal de la Federación cuando se ha violado un derecho por una autoridad, entonces decide iniciar el procedimiento ante dicho tribunal como anteriormente ya expusimos.

Por eso es necesario que el estudio de los efectos de las sentencias de los Tribunales de Jurisdicción Administrativa, debe dar repuesta a los planteamientos expuesto por cada ciudadano y que va desde la existencia justicia administrativa y con lo que coadyuva a la manifestación de confianza en el medio social: por lo tanto es necesario mencionar sus efectos de la resolución administrativa en materia negativa ficta, pero antes hay que mencionar que se entiende por sentencia fiscal y algunas peculiaridades que la diferencian de otras materias.

Efectivamente, la sentencia es una institución jurídica universal que en el tiempo y en el espacio es la más antigua de todas y ella nace con el derecho y que su vivencia más directa y que deja ver en sus elementos a la Ley y a Themis, quien con su espada hace valer aquélla virtud de su sagrada función la justicia. En el libro especial del 45 Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación se analizó sobre el tema de la sentencia fiscal por el autor el Lic. Réne González de la Vega en donde da diferentes conceptos de que se debe entender por sentencia.

Por ejemplo, el autor Ugo Rocco considera que la sentencia " es un acto por el cual el Estado, a través del órgano jurisdiccional que destina a tal fin, al aplicar la norma al caso concreto declara que la tutela jurídica concede el derecho objetivo a un interés determinado." (35)

(35)Rocco Ugo: Derecho Procesal civil; página 279.

Asimismo, Alfredo Rocco nos menciona que la sentencia efectivamente es un acto, en donde el juez va encaminado a eliminar la incertidumbre sobre la norma aplicable al caso concreto, acertando así a una relación jurídica incierta y concreta.(36)

Podemos decir en conclusión que, la sentencia es un acto en donde encontramos la declaración de voluntad del juzgador acerca del problema de fondo controvertido, y en donde termina el proceso en una de sus partes.

Pero a nosotros nos interesa en particular la sentencia fiscal, que es el acto formalmente administrativo y materialmente judicial, que determina la posible defensa de los particulares ante la administración pública por actos de autoridad realizados fuera del orden jurídico, y en donde la sentencia carecerá del principio jurisdiccional de la ejecución forzosa.

En términos generales, toda sentencia requiere de la realización de ciertos presupuestos procesales; los tratadistas, generalmente, no consideran a la premisa de la sentencia a los actos sustantivos generados por la autoridad fiscal.

La mayoría de los procesalistas se abocan por la teoría de los presupuestos procesales de la sentencia, siendo sus elementos la Acción, la Jurisdicción y el proceso Jurisdiccional.

Para los efectos de la sentencia de carácter fiscal, nos pronunciamos por la teoría de Alcalá Zamora, y de cual debemos de tomar en cuenta elementos diversos de aquellas para formular los presupuestos de la sentencia fiscal y son los siguientes:

- Acto Administrativo de naturaleza fiscal de autoridad; es decir que se debe darse, a fortiori, y como requisito sine qua non, el acto de autoridad de carácter administrativo y de naturaleza fiscal, el cual se intentará el juicio fiscal.

(36) Rocco, Alfredo; La Sentencia Civil. Edit. Stylo S.F, México página 105

- Jurisdicción especial; aquí se trata de la jurisdicción especial, la cual compete al Tribunal Fiscal de la Federación; tal es una jurisdicción limitada y no plena, toda vez que sólo le compete lo que la doctrina ha denominado como juicio de nulidad o anulación.
- Proceso contencioso de naturaleza administrativa jurisdiccional; tenemos el proceso contencioso fiscal en sí mismo, el cual sostiene una serie de figuras e instituciones procesales; tales como la pretensión en el juicio, la acción y el mismo aseguramiento del interés fiscal por parte del recurrente.(37)

La naturaleza de la sentencia fiscal pensamos que, es la de un acto mixto en los sentidos administrativo- judicial y bajo los criterios subjetivos- objetivos y formal-material de los actos públicos, de carácter declarativo y que versa sobre la legitimidad y validez de los actos fiscales de la autoridad, teniendo como fin específico la nulidad o ratificación del acto, en virtud de la validez del mismo, ya sea en cualquiera de los sentidos, negativo o positivo, teniendo varios efectos tal sentencia, en razón de la misma naturaleza.

Como características fundamentales de la sentencia fiscal, tenemos que es un acto formal, es decir es un acto administrativo realizado por un órgano sui generis del poder ejecutivo federal, el cual es dependiente de éste, más no subordinado jerárquicamente, puesto que rompería con el principio procesal de que ningún juzgador debe ser parte de las controversias que conoce, es decir, el principio de imparcialidad del juez.

Mientras que en sentido material tenemos que se trata de acto meramente judicial, puesto que es la decisión o fallo de un tribunal, el cual culmina un proceso, en este caso de naturaleza contenciosa fiscal; este carácter objetivo se demuestra en la propia configuración y los elementos constitutivos y de contenido de la misma sentencia.

(37) ALCALA ZAMORA Y CASTILLO NICETO : Proceso Autocomposición y Autodefensa . UNAM SF: México página 55

Los elementos configurativos de la realización de la sentencia se presentan en el sentido el sentido subjetivo como el objetivo, correspondiéndole al primero dos elementos, que son la voluntad del juzgador y el juicio axiológico que la misma representa. En el segundo sentido, el elemento objetivo representa el silogismo, el cual es en sí mismo el principio de la aplicación particularizada y viva del derecho.(38)

Después de haber citado anteriormente en la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, los principios definidos en la Ley de Justicia Fiscal de 1937, podemos retomar que el legislador tomo como modelo de jurisdicción contencioso administrativo de mera anulación conocido en Francia como recurso por exceso de poder o contencioso, cuyo propósito es de controlar la legalidad del acto y tutelar del derecho, limitándose la sentencia a anular el acto impugnado ante el Tribunal por vicios de legalidad tales como la incompetencia del Funcionario emisor, así como la inobservancia de formas y procedimientos para la emanación del acto, violación de la ley o en desvío.

## EFFECTOS

Sin embargo, como vimos anteriormente dentro de la competencia atribuida al Tribunal se incluyeron materias reservadas en lo general al modelo contencioso de plena jurisdicción (por el cual se obliga al Tribunal a conocer y decidir en toda su extensión la reparación del derecho subjetivo del actor lesionado por el acto impugnado, teniendo el alcance no sólo de anular el acto, sino también de fijar los derechos del recurrente y condenar a la administración a restablecer y hacer efectivos tales derechos).

Aunado a lo anterior, y a las reformas de treinta de diciembre de mil novecientos cincuenta y uno y veintinueve de diciembre de mil novecientos sesenta y uno, por virtud de las cuales se adicionó el artículo 160 del Código Fiscal que estipulaba lo relativo a la competencia de dicho Tribunal, en donde incluía el conocimiento de las resoluciones que redujeran o negaran las pensiones y las

(38) GONZALEZ DE LA VEGA, RENE: *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación en su 45 Aniversario al Servicio de México Tomo II* ;Edit. Tribunal Fiscal de la Federación , México 1982, página 277-299.

prestaciones sociales concedidas por las leyes de la materia a favor de los miembros del Ejército y la Armada Nacional y de sus familiares o derechohabientes, con cargo al Dirección de Pensiones Militares o el Erario Federal, se entiende que la Ley de Justicia Fiscal no trasplantó en sus exactos términos el modelo contencioso de mera anulación, ni tampoco el de plena jurisdicción, sino que dio nacimiento más bien a una jurisdicción híbrida.

Dada la gran diversidad de materias de las cuales conoce actualmente el Tribunal Fiscal de la Federación, dependerá de cada caso particular que se pueda establecer si la actuación de dicho Tribunal se ajusta al modelo contencioso de anulación (en donde la labor de juez consiste únicamente en determinar la regularidad del acto administrativo) o al contencioso de plena jurisdicción (en donde se precisará la existencia y medida de un derecho subjetivo del particular), repercutiendo ello, precisamente, el tema que nos ocupa, o sea el pronunciamiento de sentencia de nulidad para efectos.

Ahora bien, para el desarrollo del estudio del tema es necesario transcribir el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación vigente:

**“ARTICULO 239.- La sentencia definitiva podrá:**

- I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.**
- II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.**
- III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos, en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.**

**Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto, o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatros meses contados a partir de que la sentencia quede firme. Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aún cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este Código.**

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

**Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 de**

**este Código, el Tribunal Fiscal de la Federación declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita una nueva resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.”**

El precepto transcrito establece en sus tres fracciones el sentido en que deberán pronunciarse las sentencias definitivas dictadas por las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, el cual podrá ser reconociendo ya sea la validez de la resolución impugnada, declarando su nulidad lisa y llana o bien declarando una nulidad para efectos.

El reconocimiento de validez de la resolución impugnada implica dejar actuar libremente a las autoridades para ejecutar dicha resolución, cuya validez siempre existió y únicamente quedó suspendida mientras se emitía la sentencia en el juicio contencioso administrativo.

La fracción II de dicho precepto señala, una nulidad que implica dejar sin efectos jurídicos la resolución impugnada y a la autoridad emisora se debe abstener de realizar cualquier acto que conlleve la aplicación o ejecución de dicha resolución.

Por último, la nulidad prevista en la fracción III, la autoridad se ve obligada a realizar determinados actos, según las peculiaridades del asunto resuelto, que bien puede ser:

- a) El reconocimiento de un derecho subjetivo tutelado (negativas de devolución de lo pagado indebidamente, las relativas al reconocimiento de derecho a pensiones de retiro, las que versan sobre cumplimiento de obligaciones derivadas de contratos de obras públicas);
- b) La insubsistencia del acto ilegalmente emitido con emisión de una nueva resolución que se ajuste a derecho (contencioso de anulación);
- c) Desvío de poder; y
- d) Cuando el acto impugnado haya sido pronunciado en un recurso administrativo.

Ahora bien, en los casos en que se impugna una resolución negativa ficta y se declare la nulidad que sería para efecto de obligar a la autoridad administrativa a que emitiera una resolución expresa, en la cual resolviera el fondo de la cuestión que le fue planteada; por eso es importante mencionar la importancia de la fracción III del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, sin embargo hubo una contradicción de tesis por Cuarto Tribunal Colegiado en del Primer Circuito en materia Administrativa y el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, ya que las ejecutorias dictadas en los respectivos juicios de amparo directo de las que emana la diversidad de criterios, destacan el coincidente concepto de violación del artículo 16 constitucional, ya que no establece la posibilidad de subsanar un acto de molestia que no reúna los requisitos de fundamentación y motivación, como lo autoriza el último párrafo de la fracción III del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, por lo que un acto en esas condiciones debe ser declarado nulo totalmente y no obligar a la autoridad a subsanar las diferencias de su resolución.

Lo anterior revela la inconformidad con la declaración de nulidad para efectos de la resolución impugnada, que autoriza el último párrafo de la fracción II del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, ante la actualización de una causal de anulación en particular, como lo es la ausencia de fundamentación y motivación de la resolución prevista en la fracción II del artículo 238 del citado código tributario que más adelante citaremos.

La contradicción debe resolverse en el sentido de que ha de prevalecer el criterio que sostenga la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el Pleno en su sesión privada celebrada el seis de agosto de 1998, consideró que los criterios que deben prevalecer son los del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito de conformidad con lo que establece el artículo 198 de la Ley de Amparo vigente y que es la siguiente jurisprudencia que a continuación citemos:

**“SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL ARTICULO 239, FRACCIÓN II, ÚLTIMO PÁRRAFO DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE ESTABLECE ESE SENTIDO ANTE LA ACTUALIZACIÓN DE LA ASUSENCIA**

**DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LEGALIDAD CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.-** El sentido de lo dispuesto en el último párrafo de la fracción III, del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, en cuanto a que el Tribunal Fiscal de la Federación debe emitir una sentencia de nulidad para efectos cuando se actualice la causal prevista en la fracción II, del artículo 238 del mismo ordenamiento legal, referente a la ausencia de fundamentación y motivación de la resolución impugnada, se desentraña relacionándolo armónicamente con el párrafo primero de esa misma fracción, dado que así se distingue la regla de que la sentencia pueda declarar la nulidad de la resolución para determinados efectos y una excepción, cuando la resolución involucra las facultades discrecionales de la autoridad administrativa. Reconocida esa distinción en la hipótesis en que la resolución carece de fundamentación y motivación (artículo 238, fracción II), y la variada competencia que la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación otorga al mismo tribunal, descuello, que para poder determinar cuándo la sentencia de nulidad debe obligar a la autoridad administrativa a dictar una nueva resolución, y cuándo no debe tener tales efectos, es necesario acudir a la génesis de la resolución impugnada, a efecto de saber si se originó con motivo de un trámite o procedimiento de pronunciamiento forzoso, o con motivo del ejercicio de una facultad discrecional. Cuando la resolución se dictó como culminación de un procedimiento o en relación con una petición, donde el orden jurídico exige de la autoridad un pronunciamiento, la reparación de la violación detectada no se colma con la simple declaración de nulidad, sino que es preciso que se obligue a la autoridad a dictar otra, para no dejar incierta la situación jurídica del administrado, en el sentido que sea, pero fundada y motivada. Consideración y conclusión diversa amerita el supuesto en que la resolución nace del ejercicio de una facultad discrecional de la autoridad, en la que opera la excepción señalada, dado que el tribunal, al declarar la nulidad de la resolución, no puede obligar a la autoridad administrativa a que dicte nueva resolución, porque equivaldría a que se sustituyera a la autoridad administrativa en la libre apreciación de las

circunstancias y oportunidad actuar que le otorgan las leyes, independientemente de que también perjudicaría al administrado actor en vez de beneficiarlo, ya que al darle ese efecto a la nulidad, se estaría obligando a la autoridad a actuar, cuando ésta, podría no encontrar elementos para fundar y motivar una nueva resolución, debiendo abstenerse de emitirla. Por la misma causa, la sentencia que declara nula una resolución infundada e inmotivada, emitida en ejercicio de facultades discrecionales, no puede impedir que la autoridad administrativa pronuncie una nueva resolución, en virtud de que con tal efecto le estaría coartando su poder de decisión, sin haber examinado el fondo de la controversia. Las conclusiones alcanzadas responden a la lógica que rige la naturaleza jurídica del nacimiento y trámite de cada tipo de resoluciones, según la distinción que tuvo en cuenta la disposición en estudio, de tal modo que en ninguna de las dos hipótesis viola la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional, ya que si bien este dispositivo fundamental no establece la posibilidad de que ante la anulación de una resolución administrativa por falta de fundamentación y motivación, se obligue a la autoridad que la emitió, a que reitere el acto de molestia, es inconcuso que cuando dicha autoridad, en virtud de las leyes que rigen su competencia, o con motivo de una instancia o recurso del demandante, debe pronunciarse al respecto, la sentencia anulatoria de su acto infundado e inmotivado que la obligue a dictar otra resolución y hasta a indicarle los términos en que debe hacerlo, como establece la regla general de la disposición examinada, además de que tiene por objeto acatar el derecho de petición que garantiza el artículo 8º. Constitucional, viene a colmar la pretensión del particular, pues le asegura una resolución depurada conforme a derecho.”

Contradicción de tesis 2/97.- Entre las sustentadas por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito.- 29 de junio de 1998.- Once votos.- Ponente: Juan Díaz Romero.- Secretario Armando Cortés Galván. El Tribunal Pleno en sesión privada celebrada el seis de agosto en curso, aprobó con el número 45/1998, la tesis jurisprudencial que antecede.- México, Distrito Federal, a seis de agosto de mil novecientos noventa y ocho.

Planteado así el alcance del artículo 239 del Código Tributario Federal, corresponde analizar el precepto 238 del mismo ordenamiento legal, el cual establece:

**“ARTICULO 238.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:**

- I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.**
- II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes que afecten las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación en su caso.**
- III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada.**
- IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dicto en contravención de las disposiciones aplicadas o dejo de aplicar las debidas.**
- V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades**

**El Tribunal Fiscal de la Federación podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación de la resolución.**

**Los órganos arbitrales o paneles binacionales, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de practica desleales, contenidos en tratados internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo.”**

Dicho artículo 238 guarda estrecha vinculación con el artículo 239 citado y del el se puede derivar las siguientes conclusiones generales:

- 1.- El acto impugnado en el juicio de nulidad lo que constituirá una resolución administrativa definitiva (artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación) y, por lo tanto será precisamente dicha resolución que reconozca la validez o declarar la nulidad del acto.
- 2.- Interpretando a contrario sensu, cuando no sé este en presencia de ninguna de las causales de nulidad establecidas por el artículo, la sentencia deberá reconocer la validez de la resolución impugnada en términos de la fracción I del artículo 239.
- 3.- La actualización de cualquiera de las causales de anulación prevista, implicara por si mismas, una violación a las garantías de legalidad y seguridad jurídica del gobernado, consagradas en los artículos 14 y 16.

Analizando específicamente cada una de las casuales de nulidad previstas en multicitado artículo 238 del Código Fiscal de la Federación podemos establecer:

**I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.**

Esta causal contempla la nulidad de la resolución por incompetencia de autoridad, que pueda actualizarse tanto en la propia resolución, como en el procedimiento del que deriva. En este caso, la nulidad de la resolución debe ser lisa y llana en virtud de que, ante la incompetencia del funcionario emisor de dicha resolución o del procedimiento que le dio origen, la resolución carece de valor jurídico, pero dicha nulidad no impide que la autoridad competente en uso de sus atribuciones legales pueda dictar una nueva resolución o bien llevar a cabo un nuevo procedimiento.

**II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes que afecten las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación en su caso.**

**III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada.**

Es conveniente realizar el estudio conjunto de estas dos fracciones para una mayor comprensión del estudio. Estas causales de anulación estaban establecidas en el Código Fiscal de la Federación de 1938 artículo 202 y en el Código Fiscal de 1967, artículo 228 de la siguiente manera:

**“Serán causales de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo:**

**Omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente debe revestir la resolución o el procedimiento impugnado.”**

Ahora bien, como ha quedado señalado con anterioridad el acto impugnado en el juicio contencioso administrativo lo va constituir actualmente, una resolución administrativa definitiva(artículo 23 de Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación)

Dicha resolución puede ser impugnada legalmente por considerar que reviste vicios de legalidad en sí misma considerada, o bien, que es el procedimiento del que en su caso derivó el que esta afectado de nulidad.

Las dos causales en estudio establecen vicios formales, que contrarían al principio de legalidad, pero mientras que la fracción II se refiere a la omisión de formalidades en la resolución administrativa impugnada inclusive la ausencia de fundamentación o motivación en su caso, la fracción III contempla los vicios en el procedimiento en el cual derivó dicha resolución, vicios que bien pueden implicar la omisión de formalidades establecidas en las leyes, violatorias de la garantía de legalidad, pero que se actualizaron en el procedimiento es decir, en los antecedentes o presupuestos de la resolución impugnada.

La configuración de cualquiera de estas dos causales implicará la nulidad de la resolución administrativa combatida, ya que es precisamente dicha resolución el acto impugnado en el juicio contencioso administrativo, y es aquí donde se aprecia con mayor claridad la actuación del Tribunal Fiscal de la Federación, con un tribunal contencioso de anulación.

Efectivamente, como ha quedado manifestado con anterioridad, la finalidad del modelo de jurisdicción contencioso administrativo de mera anulación es controlar la legalidad del acto restableciendo el orden jurídico violado, es decir, tiene como finalidad tutelar el derecho objetivo, pero además en nuestro sistema el legislador tiene como propósito el de evitar los inconvenientes que se presentan en las sentencias de nulidad, estableció la obligación para el Tribunal Fiscal de indicar de manera concreta en que sentido debía dictar su resolución la autoridad fiscal.

Así, la sentencia no sólo se limita a declarar la nulidad del acto, sino en caso de que la autoridad en uso de sus atribuciones legales y en virtud de que únicamente fueron objeto de estudio violaciones de carácter formal, emita una nueva resolución, debe previamente ajustarse a los lineamientos marcados en dicha sentencia, o sea, cumplir con las formalidades de que ha de estar revestido el acto o reponer el procedimiento para que la nueva resolución se dicte después de llenarse todos los requisitos que deben existir previamente al pronunciamiento de la decisión; en este sentido se pronunció la siguiente tesis cuyo rubro y texto señalan:

**“SENTENCIA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO REPOSICION DE LAS.** Cuando la autoridad administrativa queda en libertad de dictar o no una nueva resolución, resulta para ella potestativo abstenerse de dictarla, pero es claro que si en la sentencia del Tribunal Fiscal se le fijan las bases correspondientes, la nueva resolución debe emitirse precisamente con arreglo a las bases. Debe tenerse en cuenta que el inciso c) del artículo 202 del Código Fiscal tiene aplicación cuando la ilegalidad es atribuible a la resolución administrativa impugnada, considerándola en sí misma, y de ninguna manera en sus antecedentes o presupuestos, pero cuando la ilegalidad del acto combatido se hace depender de la circunstancia de no haberse cumplido con los requisitos o formalidades que son antecedentes del acto mismo, o que deben acompañarlo, entonces resulta aplicable el inciso b) del propio precepto, y la consecuencia de declarar la nulidad consiste en que, o sea reponga el procedimiento, para que la nueva resolución se dicte después de llenarse todos los requisitos que deben existir previamente al pronunciamiento de la decisión, o se llenen las

**formalidades de que ha de estar revestido o acompañado el acto”.**

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sexta Epoca, Semanario Judicial de la Federación, Volumen IX página 106.

Cabe mencionar que el artículo 202 corresponde al actual artículo 208 del Código Fiscal de la Federación y el inciso c) es la actual fracción IV y el inciso b) corresponde a las fracciones II y III del mismo ordenamiento vigente.

Sin embargo, no toda omisión de formalidades o vicios del procedimiento tendrán como consecuencia la nulidad de la resolución, sino que en términos de la ley, es necesario que tales omisiones o vicios afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada, es decir, que le ocasionen un perjuicio, porque de lo contrario el concepto de anulación esgrimido sería fundado pero insuficiente para declarar la nulidad de la resolución administrativa impugnada.

Es necesario que para que se actualicen dichas causales, se deben examinar en cada caso concreto, si se da la afectación a las defensas del particular y la trascendencia al sentido de la resolución impugnada.

Nuevamente es conveniente hacer notar que por disposición de la ley en términos del último párrafo del artículo 239 del Código Tributario federal, el Tribunal Fiscal de la Federación debe declarar la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que se emita nueva resolución, cuando se esté en presencia de las causales de anulación examinadas.

La actualización de la fracción IV del multicitado artículo 238 del Código Fiscal, en principio implica, que la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación realizó el examen del fondo de la controversia planteada como a continuación transcribiremos:

**IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dicto en contravención de las disposiciones aplicadas o deo de aplicar las debidas.**

De lo anterior vemos que se presenta una violación sustancial de fondo porque no existen los motivos del acto, porque no resultan aplicables los preceptos legales señalados por la autoridad, o bien porque no se aplicaron las disposiciones debidas.

Por eso, es necesario distinguir entre una sentencia que declara la nulidad de una resolución por vicios de forma de aquella que declara un por vicios de fondo.

Esto es, porque mientras la primera no impide que la autoridad puede ejercer nuevamente sus facultades (subsana las irregularidades y dentro del término que para el ejercicio de dichas facultades establecen la ley), la segunda si impide cualquier actuación posterior de la autoridad.

Por eso, ante la presencia de una violación de fondo, que no implique el reconocimiento de un derecho subjetivo del particular, se debe declarar la nulidad lisa y llana del acto, según ha sido establecido por esta Segunda Sala en la tesis visible en el informe de labores de mil novecientos ochenta y dos, Segunda Parte, página ciento veintisiete, que dice:

**“SENTENCIA FISCAL, DEBE DECLARAR LA NULIDAD LISA Y LLANA EN PRESENCIA DE UNA VIOLACION DE FONDO. La sentencia fiscal anulatoria debe declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada y no resolverse en el sentido de declarar la nulidad de la aludida resolución para efectos, si se está en presencia de una violación de fondo y no de procedimiento.”**

Por último la fracción V establece lo siguiente:

**“V.- Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.”**

Esta fracción se refiere a lo que la doctrina reconoce como “ desvío de poder “, y siguiendo la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, transcrita con anterioridad, la anulación se circunscribe a las sanciones.

En este caso, la sentencia tendrá dos pronunciamientos, por una parte implica el reconocimiento de validez del proveído sancionador y por otra supone la anulación del proveído sólo en cuanto a la cuantificación de la multa que fue realizada con abuso de poder, por lo que la autoridad puede emitir un nuevo proveído imponiendo una nueva sanción.

De lo hasta aquí expuesto se advierte que, precisamente son en los casos en que la autoridad puede, en uso de sus atribuciones legales, volver emitir una nueva resolución (por no haberse analizado en el juicio contencioso administrativo el fondo del asunto o bien, porque la resolución fue dictada por el funcionario no competente), fracciones II, III y en su caso V del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, cuando en términos del último párrafo del artículo 239 del ordenamiento legal citado, el Tribunal Fiscal de la Federación debe emitir una sentencia de nulidad para efectos, es decir, indicándole a dicha autoridad lineamientos que debe seguir en caso de la emisión de una nueva resolución.

Por último, de acuerdo con el modelo adoptado por nuestra legislación, el juicio contencioso administrativo tiene como finalidad, cuando se declare la nulidad de una resolución, que el Tribunal Fiscal señale a la autoridad los lineamientos que deberá seguir al dictar una nueva resolución, siempre que no se dilucide el fondo de la cuestión planteada.

Lo anterior obedece a una intención de dotar de mayor eficacia a esa clase de resoluciones, pues al fijar los términos precisos de la nueva resolución, se busca evitar que, bien por ignorancia o por mala fe, la autoridad administrativa emita, de nueva cuenta, una resolución ilegal, que obligaría al particular a promover una y otra vez juicios de nulidad, con el consecuente menoscabo de los principios de seguridad y certeza jurídica. (\*)

\* Código Fiscal de la Federación vigente hasta el año 2000

**IV. PERSPECTIVAS DE LA JUSTICIA  
ADMINISTRATIVA EN MATERIA  
DE PENSIONES**

#### **4.1. ALTERNATIVAS JURÍDICAS PARA IMPLEMENTAR UN NUEVO RÉGIMEN PENSIONARIO.**

Uno de los objetivos fundamentales del estado y propiamente hablando del Gobierno de la República ha sido pugnar por el mejoramiento de las condiciones de bienestar social de los trabajadores. En este contexto, el H. Congreso de la Unión aprobó diversas reformas a la Leyes del Seguro Social, del Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, para el mejoramiento de seguros, prestaciones y servicios sociales sean oportunos eficaces y suficientes. Sin embargo creemos que es necesario hacer una reforma a la Ley del ISSSTE, con la finalidad de que se preserve un equilibrio financiero del instituto como fue en un principio la intención original del Legislador, para el mejoramiento de los seguros y prestaciones.

Por eso la reforma a la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado debe contener los siguientes aspectos fundamentales:

- Consolidar el equilibrio financiero, a fin de que el Instituto siga contando con los recursos suficientes que garanticen el cabal cumplimiento de los compromisos institucionales y que siga creciendo al ritmo que los trabajadores lo requieren; por eso es necesario que se modernice el ISSSTE y se instituya como un organismo fiscal autónomo, haciendo congruente la ley que lo rige con los diversos ordenamientos jurídicos de carácter tributario federal, tomando en cuenta que traería grandes beneficios tanto para el instituto, y no permitir que evadan las entidades o dependencias sus obligaciones como cubrir las aportaciones al Instituto.
- Asimismo precisar algunos conceptos jurídicos y de administración que permitan darle una mejor certidumbre legal, llenar lagunas y establecer bases que eviten en lo posible interpretaciones erróneas.
- Implementar algunos medios de defensa que cuente cualquier derechohabiente, para que pueda impugnar la resolución que afecte sus

intereses legales y pueda contar una resolución mas equitativa y favorable para él.

- Por último debe contemplarse algunos artículos que prevea que los pagos de las cuotas, su actualización y los recargos tenga la característica de fiscal, y que se regulen de conformidad con el Código Fiscal de la Federación, y en consecuencia que le dan el carácter al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado como organismo fiscal autónomo.

#### **4.2. REFORMA LA LEY DEL ISSSTE RESPECTO A LOS EFECTOS DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO.**

Después de dar posibles lineamientos para que se lleve a cabo una reforma a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, que ya quedo precisado anteriormente, además creemos que se debe contemplar el silencio administrativo en sus dos sentidos, ya que realmente no se encuentra contemplado el silencio administrativo ni en su sentido negativo ni afirmativo, lo único que se puede observar es la pensión dentro del término legal está se otorgara provisionalmente un pago de una pensión al 100 %, pero no creo que sea suficiente, por lo que es necesario reformas a diversos artículos de dicha ley como a continuación mencionaremos.

Por ejemplo lo que pasa muy a menudo es cuando al pensionado se le otorga su pensión y el Instituto debe hacerlo en 90 días contados a partir de la fecha en que reciba la solicitud con sus documentos respectivos pero pasa más tiempo del término establecido por eso se sugiere lo siguiente:

El artículo 49 vigente de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado establece:

**“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 se reciba la solicitud con la documentación respectiva, así como la constancia de licencia prepensionaria, o en su caso, el aviso oficial de baja, sin perjuicio de que el trabajador pueda solicitar el cálculo de la pensión que 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 de 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 proporcionar la

**información necesaria para integrar los expedientes respectivos.”**

En cierta forma se acepta que si se tarda la autoridad está tendrá que pagar su pensión al 100 % probable que correspondería; pero si se trata de un jubilado que la misma ley establece que se le debe pagar con la misma cantidad antes transcrita, no le beneficiaría en nada, por eso si el instituto no efectúa el pago dentro del término previsto se entenderá que se ha otorgado la pensión en un 100% como si hubiera cotizado 30 años de servicio al Instituto, quedaría de la siguiente forma:

**“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 se reciba la solicitud con la documentación respectiva, así como la constancia de licencia prepensionaria, o en su caso, el aviso oficial de baja, sin perjuicio de que el trabajador pueda solicitar el cálculo de la pensión que le pudiera corresponder. Si pasado el término la autoridad no contesta a dicha solicitud se entenderá en sentido afirmativo.”**

Por su parte el artículo 162 establece que las resoluciones de la Junta Directiva son recurribles ante la Secretaría de Programación y Presupuesto pero ya ni existe dicha Secretaría por eso necesita una reforma.

**“ARTICULO 162.- Las resoluciones de la Junta directiva que afecten los 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 del término de treinta días para que está resuelva en definitiva.”**

Es importante hacer dicha reforma a muchos de los artículos de Ley del Instituto, en los que aparece la Secretaría de Programación y Presupuesto que ya no existe, por lo tanto se encuentra el trabajador en incertidumbre ante quien se va recurrir si la junta confirma mi resolución entonces dicha Secretaria tiene que resolver en definitiva. También es importante mencionar que las autoridades del Instituto de

Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado manifestaban en su oficio, cuando interponían el recurso de apelación (hoy derogado) sostenían, que se tenía que agotar previamente dicho recurso, de ahí que no se entienden lo redactado, por eso es necesario que quede de la siguiente manera:

**“ARTICULO 162.- Las resoluciones de la Junta directiva que afecten los intereses de los particulares, podrán recurrirse ante la misma dentro de los treinta días siguientes. Si la junta confirma su resolución, los interesados podrán acudir ante la Secretaría de Controlaría y Desarrollo Administrativo para que dentro del término de treinta días resuelva en definitiva. Si pasado el término la Secretaria no resuelve se entenderá que fue negado lo solicitado por tanto debe interponer el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.”**

En caso de que no se aceptara la aplicación de los artículos anteriores, entonces es necesario que se modifique el artículo 57 que establezca una responsabilidad a la autoridad, consistente en una sanción, ya que tuvo la obligación de incrementar la pensión y no lo hizo.

A mayor abundamiento la falta de un precepto legal que contemple dicha sanción, puede ocasionar que no solamente las autoridades del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado pueden cometer arbitrariedades sino cualquiera, autoridad, por eso es necesario que dicho se modifique, ya que actualmente estipula que:

**“ARTICULO 57.- la cuota mínima y máxima de las pensiones, con excepción de las concedidas por riesgo de trabajo, serán fijadas por la Junta Directiva del Instituto, pero la máxima no podrá exceder del 100 % del sueldo regulador a que se refiere el artículo 64, aún en el caso de la aplicación de otras leyes.**

**Asimismo, la cuota diaria máxima de pensión, será fijada por la Junta Directiva del Instituto, pero ésta no podrá exceder de hasta la suma cotizable en los términos del artículo 15 de esta Ley.**

**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.

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 cincuenta por ciento antes del quince de diciembre y el otro cincuenta a más tardar el quince de enero, de conformidad con las disposiciones que dicte la Junta Directiva. Asimismo, tendrán derecho en su proporción, a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo siempre y cuando resulten compatibles a los pensionados.”

Por lo que se considera que quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTICULO 57.- la cuota mínima y máxima de las pensiones, con excepción de las concedidas por riesgo de trabajo, serán fijadas por la Junta Directiva del Instituto, pero la máxima no podrá exceder del 100 % del sueldo regulador a que se refiere el artículo 64, aún en el caso de la aplicación de otras leyes.

Asimismo, la cuota diaria máxima de pensión, será fijada por la Junta Directiva del Instituto, pero ésta no podrá exceder de hasta la suma cotizable en los términos del artículo 15 de esta Ley.

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 la Junta Directiva no la incrementa dentro de un término de tres meses a partir de la fecha en que se debió incrementar, será acreedora a una responsabilidad establecida en el capítulo correspondiente.

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 cincuenta por ciento antes del quince de diciembre y el otro cincuenta a más tardar el quince de

## CONCLUSIONES

1.- La seguridad social aparece realmente hasta la constitución política de 1917 después de un movimiento social en el año de 1910 que lograron que se consagraran las leyes garantizadoras del disfrute de derecho mínimos para los mexicanos previstos en el artículo 123 de Nuestra Carta Magna, sin embargo solamente establecía las bases de regulación de todo contrato de trabajo, pero no distinguía a los trabajadores del Gobierno Federal, llamados actualmente como servidores públicos, aunado al crecimiento de la administración pública fue simultáneo al incremento de los ingresos de la hacienda federal, de ahí que surgiera la necesidad de contemplar en una Ley especial a dichos trabajadores y fue hasta 1925, donde se expidió la Ley de Pensiones Civiles de Retiro que entro en vigor el 1 de octubre del mismo año, la cual se convertiría en el año de 1959 en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado la que actualmente rige y la cual ha sido motivo de diversas reformas.

2.- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado es un organismo descentralizado de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo 45 asimismo de conformidad con el artículo 4 del la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado que tiene como objetivo diversas prestaciones de carácter médico, económico y de carácter social, dentro de las prestaciones económicas encontramos a las pensiones por retiro por edad y tiempo de servicio, de cesantía de edad avanzada, invalidez y jubilación. Sin embargo a partir del año de 1995 se publicaron diversos criterios contradictorios entre los que destacaban los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, por un lado sostenían que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado no era una autoridad fiscal por tanto no le era aplicable el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación ya que para que se configure la negativa ficta, es necesario que transcurra 3 meses sin que la autoridad fiscal contestará la petición que solicito el particular, sin embargo la otra postura sostenía que se debía hacer una interpretación analógica del artículo 11 fracción VI de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación; en consecuencia si era

competente el Tribunal Fiscal Federal el conocer asuntos referentes a solicitudes de incremento de pensiones que la autoridad del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado no contestaba y pasaban más de tres meses sin respuesta.

3.- En octubre de 1998 resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió con base en una interpretación sistemática y analógica, de conformidad con el artículo 11 fracción VI de la Ley Orgánica del Tribunal Federal, ya que solamente no constriñe a autoridades fiscales como lo prevé el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación sino que su aplicación se extiende a las autoridades administrativas, por tanto es competencia del Tribunal Fiscal de la Federación que es un órgano típicamente administrativo, y que a través de los años se le ha dado mayor competencia de diversas materias, sin embargo la Segunda Sala de la Suprema Corte Justicia de la Nación considera que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado no es una autoridad fiscal autónoma porque que tiene un procedimiento especial que la ley lo rige por tanto es una autoridad administrativa, postura que no compartimos ya que consideramos que se trata de autoridad fiscal autónoma por los siguientes razonamientos.

4.- Partimos que el primer elemento de una relación jurídica tributaria encontramos al sujeto activo que es el que se encarga de recaudar y cobrar los impuestos, como sabemos estos se dividen en ordinarios y extraordinarios y dentro de los ordinarios encontramos a los previstos en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 2000 y de conformidad con en el artículo 2 Código Fiscal de la Federación entre los que encontramos a las aportaciones de seguridad social que las define como las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de las obligaciones fijadas por la Ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad proporcionados por el mismo Estado; entre ellas están las del IMSS ISSSTE etc; estas aportaciones sí tienen el carácter de contribuciones ya que la misma Ley le da esa característica; por otro lado tenemos que si reúne todos los elementos de una contribución como el OBJETO que estriba mas bien en las circunstancias en virtud de las cuales una persona se ve obligada a pagar un determinado tributo.

5.- Por otro lado tenemos a los sujetos que interviene en una relación jurídica que son el sujeto activo y el pasivo; como sujeto activo tenemos al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado porque es el que recauda, determina y cobra las cuotas y aportaciones, a través de su Tesorería General para la realización de sus fines que le fue encomendado de conformidad con el artículo 150 fracción III del La Ley del ISSSTE; por otro lado tenemos a la base que es la cuantía sobre la que se determina el impuesto a cargo sujeto y la tasa o tarifa que son las listas de unidades y de cuotas correspondientes para un determinado fin esto se puede contemplar en los artículos 16 y 21 del mismo ordenamiento

6.- En la actualidad el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado realiza actos que tácitamente confirma que se trata de un organismo fiscal autónomo, por que además de determinar el cobro y sus aportaciones así como da las bases para su liquidación de cuotas y recargos y así como sus accesorios y fijarlos en cantidad líquida , por eso en la practica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de un oficio señala que puede aplicar en sus oficios cuando se requiere a una dependencia los adeudos, ya sea por una cuota o aportación podrá señalar los artículos 17-A y el 21 del Código Fiscal de la Federación para que se actualicen dichos recargos, por consiguiente le esta dando facultades que encaminan que se trata de una autoridad fiscal autónoma que aunque no este previsto en la Ley en la practica da los elementos necesarios para considerla como tal.

7.- El resultado de no dar el paso de reformar la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado ha traído consecuencias el no darle el mismos sentido que el Instituto Mexicano del Seguro Social y la prueba de ello es que en el año de 1993 dicho Instituto (ISSSTE), estuvo al punto de la quiebra por eso el gobierno federal tuvo que inyectar cierta cantidad para sufragar las prestaciones que realiza el Instituto sin embargo el gobierno federal no esta obligado a ello, y hasta la fecha hay muchas entidades públicas que no cumplen, eso se debe a que no tiene el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado el poder coactivo, ahora en la actualidad lo que se esta haciendo es que en el Convenio que celebren las entidades o dependencias públicas con en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado en donde se como

aval el gobierno del Estado que pertenezca dicha entidad, ya que en caso de incumplimiento por parte de la entidad o dependencia pública tendrá que pagar la parte que adeuda.

8.- En conclusión el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado es una autoridad fiscal autónoma, por que a través de sus actos que realiza en la practica, podemos decir que posee facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos de conformidad con la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado; cabe mencionar que solamente el instituto le da facultades de vigilar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por tanto, se configura el silencio administrativo en sentido negativo, ya que se trata de una autoridad fiscal autónoma; y cumple con los requisitos previstos en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación.

## BIBLIOIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, MIGUEL: Teoría General del Derecho Administrativo; ed. 11ª, Edit. Porrúa; México 1993, p.p. 982.

ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO NICETO; Proceso Autocomposición y Autodefensa; ed. 1ª, Edit. UNAM SF , México 1972, p.p. 498

BRICEÑO RUÍZ, ALBERTO: Derecho Mexicano de los Seguros Sociales; ed. 5º, Edit. Harla; México 1993, p.p. 564.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, LUIS HUMBERTO: Elementos de Derecho Administrativo; Ed. 3ª, Edit. Limusa, México 1991, p.p. 235.

FRAGA, GABINO: Derecho Administrativo; ed. 33ª, Edit. Porrúa; México 1995, p.p. 506

GALINDO CAMACHO, MIGUEL: Derecho Administrativo tomo I; ed. 2ª, Edit. Porrúa, México 1993 p.p. 450

GARCÍA CRUZ, MIGUEL: Evolución mexicana del ideario de la seguridad social; ed.1ª, Edit. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México 1962, p.p. 116.

GARCÍA MAYNEZ, EDUARDO: Filosofía del Derecho ed. 6ª, Edit. Porrúa, México 1989 p.p. 436.

GONZÁLEZ PEREZ JESÚS: Derecho Procesal Administrativo mexicano; ed. 2ª; Edit. Porrúa México 1997, p.p. 465.

H. CAMARA DE DIPUTADOS LV LEGISLATURA: Derechos del pueblo mexicano tomo XII; ed. 4ª, Edit. Miguel Angel Porrúa, México 1994, p.p. 1368

MARGAIN, MANATOU EMILIO: De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad; ed. 2ª, Edit. Porrúa, México 1998 p.p. 426

MAYER, ÓTTO: Derecho Administrativo Alemán tomo I; ed. 1ª, Edit. Depalma Buenos Aires, 1949, p.p. 345

NARRO ROBLES, JOSÉ: La Seguridad Social Mexicana en los Albores del siglo XXI; ed. 1ª, Edit. Fondo de cultura Económica, México 1993, p.p. 158

OLIVERA TORO, JORGE: Manual de derecho Administrativo; ed. 5ª, Edit. Porrúa, México 1988, p.p. 382

ROCCO, ALFREDO: LA Sentencia Civil, ed. 1ª, Edit. de Stylo SF México 1970 p.p. 257.

ROCCO UGO: Derecho Procesal Civil, Ed. 2ª, Edit. de Stylo SF México 1970 p.p. 230.

RUIZ MORENO, ÁNGEL GUILLERMO: Nuevo Derecho de la Seguridad Social; ed. 4ª, Edit. Porrúa, México 2000, p.p. 550.

SERRA ROJAS, ANDRES: Derecho Administrativo primer Curso, doctrina, Legislación y jurisprudencia; ed. 16ª, Edit. Porrúa, México 1994, p.p. 897.

TRUEBA URBINA, ALBERTO: Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo; ed. 2ª, Edit. Porrúa, México 1979, p.p. 773.

VILLAREAL RODRIGUEZ, JUAN FRANCISCO: Elementos Jurídicos de las Prestaciones Sociales en el Sector público de México; ed. 1ª, Edit. \* México 1977.

#### REVISTAS.

GONZÁLEZ DE LA VEGA, RENE: Revista del 45 Aniversario al Servicio de México tomo II; Edit. Tribunal Fiscal de la Federación, México 1982.

MARTÍNEZ ROSASLANDA, SERGIO: Revista del 45 Aniversario al Servicio de México tomo II; Edit. Tribunal Fiscal de la Federación, México 1982.

Revista de la Facultad de Derecho de México 8tomo XXXIV- Enero Junio de 1984 números 133 y 135.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 3 correspondiente al mes de marzo de 1988.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación correspondiente al segundo trimestre de 1976.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación 3ª Época Año VII No. 88 abril de 1995.

Revista mexicana de justicia No 1 Vol III Enero – Marzo de 1985.

## DICCIONARIOS

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. (Diccionario jurídico Mexicano sus cuatro tomos; ed. 3ª, Edit. Porrúa, México 1989.

LEXIS:(Enciclopedia tomo I), ed. 1ª, Edit. Circulo de Lectores, México 1985.

## LEYES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Código Fiscal de la Federación.

Ley del ISSSTE.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Ley del Seguro Social Comentada.

Ley General de Salud.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

El Diario Oficial de la Federación.

El Diario de Debates de la Cámara de Diputados.

# APÉNDICE

## APENDICE

A continuación, se transcriben los diferentes criterios de los distintos Tribunales, Colegiados respecto de las instancias no resueltas por las autoridades del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado :

**“NEGATIVA FICTA, SU OPERANCIA (I.S.S.T.E.).El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para 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 cobra vigencia el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación que prevé la negativa ficta, pues dicha figura jurídica opera únicamente respecto de las 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.**

Novena Epoca; Tribunales Colegiados, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo I, junio de 1995 Tesis IV 2º. 4ª página 482.

**“NEGATIVA FICTA. ES INOPERANTE CUANDO EL ASUNTO ESTÁ VINCULADO CON EL INCREMENTO DE UNA PENSIÓN 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 operará 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, formalmente 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 para 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 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 las hipótesis previstas 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 para los Trabajadores del Estado, debe concluirse que el artículo 37 citado no les es aplicable al referido instituto, porque dicho precepto sólo debe concluirse que el artículo 37 citado no le es aplicable al referido instituto, porque dicho precepto sólo cobra vigencia respecto de autoridades 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 convenirse, 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 para los Trabajadores del Estado no prevé la figura jurídica en cuestión.”

Novena Epoca; Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; tomo VI, septiembre de 1997, Tesis IV:5º.J/1 página 592.

**“NEGATIVA FICTA. SE CONFIGURA ÚNICAMENTE 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, las peticiones deben ser hechas a autoridades fiscales o bien a autoridades formalmente administrativas pero materialmente fiscales, por ello la negativa sí se configura cuando esté cuestionando algún asunto relacionado con aportaciones de seguridad social que tiene una naturaleza fiscal y no así respecto de otros diversos como son las prestaciones de seguridad social.”

Novena Epoca; Tribunales colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, octubre de 1997; tesis I.1º A.J/3, página 655.

**“NEGATIVA FICTA. SU PROCEDENCIA (ISSSTE).**  
El artículo 37 del Código Fiscal de la Federación dispone: “ Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurridos 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.-“. Empero, no obstante la literalidad del susodicho precepto, de una recta interpretación de su texto se desprende que aun las autoridades que no son formalmente fiscales pero cuyas facultades guardan relación con la materia fiscal y que a la vez están sometidas a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, pueden incurrir en la figura jurídica de la negativa ficta. Por otra parte, a la fracción VI del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación establece que dicho tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se dicten en materia de pensiones civiles, sean estas con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, situación que pone de manifiesto que la voluntad legislativa, en tal evento, no es otra sino la de que el referido tribunal resuelva, sin limitación alguna, todo tipo de controversias que se susciten en torno a las pensiones que apruebe la nombrada institución de seguridad social, incluidas, por supuesto, las que atañen a las negativas fictas. No considerarlo así equivale a coartar el derecho que tiene los pensionados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de reclamar de vía juicio de nulidad en silencio de dicha institución ante sus demandas y reclamos que guarden relación directa con las pensiones que se

hubieren otorgado; Luego, si el instituto de referencia tiene como objeto la administración de seguros prestaciones y servicios que comprenden la seguridad social, utilizando para ello la recaudación de aportaciones de esta índole, en términos de los artículos 2º; 3º; 4º; 16º y 21º de su ley, válido es concluir que participa de la naturaleza fiscal de esta última, motivo por el cual no existe razón jurídica alguna que impida someter sus resoluciones al control de la legalidad, tanto su actuación expresa como en la ficta.”

Novena Época tribunales Colegiados de Circuito  
Semana Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo VII, enero de 1998, tesis XIV. 1º. 3.A página 1127.

**“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 jurídica de la negativa ficta, no debe confundirse con el término de “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 opera únicamente respecto de peticiones no contestadas por autoridades fiscales o bien por autoridades formalmente administrativa pero materialmente fiscales, pues 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. Así el numeral 37 en cita no tiene el alcance de comprender en la negativa ficta las peticiones no contestadas por las autoridades formales y materialmente administrativas, respecto de cuestiones diversas al orden fiscal, puesto que no fue esa la intención legislador.”

Novena Epoca; Tribunales colegiados de Circuito  
Semanao Judicial de la Federaci3n y su Gaceta Tomo  
VII, Abril de 1998, tesis IV 2º. J/23, pagina 652.

**RESOLUCI3N NEGATIVA FICTA. SE  
CONFIGURA RESPECTO DE LAS  
AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS  
FEDERALES.** La figura de la resoluci3n negativa  
ficta no se limita a las instancias o peticiones  
formuladas a las autoridades fiscales, conforme al  
articulo 37 del C3digo Fiscal de la Federaci3n, sino  
que tambi3n es aplicable respecto de las propuestas,  
en general, ante las autoridades dependientes de la  
administraci3n p3blica federal. Esta interpretaci3n  
encuentra apoyo hist3rico en que el desarrollo del  
contencioso administrativo en nuestro pa3s, no s3lo ha  
comprendido a las autoridades fiscales, sino tambi3n,  
en forma creciente, a las autoridades administrativas  
en general, en tanto que las resoluciones negativas  
fictas atribuidas a 3stas han sido impugnadas ante el  
Tribunal Fiscal de la Federaci3n en materia de su  
competencia, desde que este 3rgano jurisdiccional fue  
creado, tendencia que se ha visto reforzada con el  
articulo 17 de la Ley Federal de Procedimiento  
Administrativo (aplicables a los actos, procedimientos  
y resoluciones de la administraci3n p3blica  
centralizada) que acogi3 esta figura respecto de las  
instancias formuladas a dichas autoridades.

Novena Epoca; Segunda Sala, Semanao Judicial de la  
Federaci3n y su Gaceta, Tomo, noviembre de 1998,  
Tesis 2ª CXXXII/98, p3gina 53.

**SUBDIRECCION GENERAL DE PRESTACIONES  
ECONÓMICAS, SOCIALES Y CULTURALES**

**SUBDIRECCIÓN DE AFILIACIÓN Y VIGENCIA  
JEFATURA DE SERVICIOS DE AFILIACIÓN**

**TABLA DE MODALIDADES DE ASEGURAMIENTO**

NUMERO DE MODALIDAD	COBERTURA	TIPO DE INCORPORACION
01	TODOS LOS SEGUROS, PRESTACIONES Y SERVICIOS.	DECRETO, ACUERDO O CONVENIO
02	TODOS LOS SEGUROS, PRESTACIONES Y SERVICIOS, EXCEPTO FOVISSSTE.	CONVENIO
03	SOLO SERVICIO MEDICO.	CONVENIO
04	SERVICIO MEDICO Y TIENDAS.	CONVENIO
05	SOLO FOVISSSTE.	CONVENIO
08	TODOS LOS SEGUROS, PRESTACIONES Y SERVICIOS, CON SUBROGACION DEL SERVICIO MEDICO.	CONVENIO
11	TODOS LOS SEGUROS, PRESTACIONES Y SERVICIOS, SIN E.B.D.I.	CONVENIO
12	UNICAMENTE SEGUROS DE PENSIONES.	CONVENIO
13	SEGUROS DE PENSION, SERVICIO MEDICO, SERVICIO E.B.D.I. Y FUNERARIOS.	CONVENIO
14	SEGUROS DE PENSION, SERVICIO E.B.D.I. Y FUNERARIOS.	CONVENIO
15	SERVICIO MEDICO Y SAR.	CONVENIO
16	SERVICIO MEDICO, TIENDAS Y SAR.	CONVENIO
17	SOLO SAR	CONVENIO
18	PENSIONISTAS DIRECTOS CON CARGO AL I.S.S.S.T.E. (SOLO SERVICIOS Y PRESTACIONES).	LEY ISSSTE
19	PENSIONISTAS INDIRECTOS CON CARGO AL I.S.S.S.T.E. (SOLO SERVICIOS Y PRESTACIONES), SIN DERECHO A INSCRIPCION DE BENEFICIARIOS	LEY ISSSTE
20	PENSIONISTAS DIRECTOS CON CARGO A OTRAS ENTIDADES (SOLO SERVICIO MEDICO).	CONVENIO
21	PENSIONISTAS INDIRECTOS CON CARGO A OTRAS ENTIDADES (SOLO SERVICIO MEDICO), SIN DERECHO A INSCRIPCION DE BENEFICIARIOS.	CONVENIO
99	RAMO CON MÁS DE UNA MODALIDAD DE ASEGURAMIENTO.	DECRETO, ACUERDO O CONVENIO