

SERVICIO PÚBLICO, ANÁLISIS DE CASOS
Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.
EL CASO 1156/02-17-01-06, DEL TRIBUNAL
FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL
Y ADMINISTRATIVA

Daniel MÁRQUEZ GÓMEZ

SUMARIO: I. *Introducción: servicio público y contencioso-administrativo.* II. *Case method.* III. *Aspectos generales del caso.* IV. *El recurso de queja.* V. *La denegación de justicia: la inexecución de la sentencia en el caso 1156/ 02- 17-01-6.* VI. *Conclusiones.* VII. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN: SERVICIO PÚBLICO
Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Para León Duguit, el servicio público es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y el desenvolvimiento de la interdependencia social, y porque, además, es de tal naturaleza que no puede ser completamente asegurada sino mediante la intervención de la fuerza gobernante.¹

Según ese autor, el servicio de justicia, desde los albores del Estado, se ha constituido en servicio público. Con esta denominación designa al servicio que tiene por fin la represión de todas las violaciones a la regla de derecho, pronunciar condenas, dictar anulaciones, hacer constar y establecer situaciones jurídicas subjetivas cuando hay contienda acerca de

¹ Duguit, León, *Manual de derecho constitucional*, trad., prolog. y apéndice de José G. Acuña, 2a. ed., Madrid, Francisco Beltrán, Librería Española y Extranjera, 1926, p. 73.

la existencia o de la extensión de esas situaciones, y finalmente, asegurar la ejecución, por la fuerza, de las decisiones adoptadas sobre diversos extremos.²

Así, sustentados en la autorizada doctrina, podemos formular la pregunta siguiente: ¿puede ser considerada la administración de justicia en sede contencioso-administrativa un servicio público? A pesar de la obviedad de la respuesta, puesto que en términos de la doctrina mencionada la administración de justicia, y en particular el contencioso-administrativo, es parte de los servicios públicos, la respuesta sólo se sostiene si se estima que toda actividad del Estado es servicio público.

A pesar de esta primera respuesta, la pregunta no pierde vigencia, puesto que, como lo señala Benjamín Villegas Basavilbaso, al disertar sobre la imprecisión del concepto de servicio público, apoyándose en Rafael Bielsa:

Una de las causas de imprecisión conceptual, fuente grávida de confusiones, señalada acertadamente por Bielsa, consiste en la indistinción de la función pública del servicio público, considerándolos con idéntica significación jurídica. En principio —dice— la función pública es lo abstracto y general y el servicio público es lo concreto y particular. Es así como algunos publicistas denominan servicios públicos a determinadas funciones esenciales estatales: la administración de justicia, la defensa de la soberanía, la de asegurar la paz interior, la de promover el bienestar general. El concepto de servicio público “debe restringirse a la actividad concreta mediante la cual se presta un servicio público”.³

En este contexto, aunque erradamente, es posible estimar que la administración de justicia constituye un servicio público. Apoya a esta determinación la exposición del concepto de servicio público de Rafael Bielsa, que cita Villegas Basavilbaso, puesto que tenemos la sensación de que la administración de justicia —o el contencioso administrativo en lo particular— forma parte de los servicios públicos.

En efecto, si por servicio público se entiende una actividad concreta de prestación, y si por esa actividad concreta, desde el punto de vista objetivo, se entiende, según Villegas Basavilbaso, toda actividad directa o

² *Ibidem*, p. 75.

³ Villegas Basavilbaso, Benjamín, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1951, t. III, p. 6.

indirecta de la administración pública, cuyo objeto es la satisfacción de necesidades colectivas por un procedimiento de derecho público,⁴ es evidente que la administración de justicia en sede contencioso administrativa cumple con esos parámetros.

Pero, desafortunadamente, apoyados en la delimitación que de servicio público hace Jorge Fernández Ruiz, podemos negar la validez del encuadramiento de la administración de justicia en general, o del contencioso administrativo en lo particular como parte del servicio público.

En efecto, Fernández Ruiz considera al servicio público como toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, de manera uniforme, regular y continua, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, en beneficio indiscriminado de toda persona.⁵ La respuesta es que el contencioso administrativo no encuadra en los caracteres de lo que se considera servicio público, puesto que, aunque es una actividad técnica, no se podría estimar uniforme, regular y continua, y tampoco sujeta a un régimen cambiante de derecho privado.

Esta negación se sustenta también en la objeción que formula Gabino Fraga a la teoría del servicio público. En primer lugar, este autor considera que se pueden distinguir dos formas de realizar la actividad del Estado: dando órdenes y prestando servicios; en segundo lugar, porque la actividad de dar órdenes provoca problemas de carácter legal; en cambio, la prestación de servicios suscita problemas de economía y de eficiencia; en tercer lugar, porque la actividad de dar órdenes es discontinua, y la prestación de servicios es regular y continua. Además, afirma que la actual doctrina francesa considera que en realidad la acción administrativa se efectúa no sólo por medio del servicio público, cuyo procedimiento normal es la prestación, sino también por medidas de policía, cuyo procedimiento normal es el mandato, la orden, la prescripción, y por medio de una gestión privada, que se caracteriza porque ella no tiene la preocupación de satisfacer las necesidades del públicos, sino de administrar un

⁴ *Ibidem*, p. 49.

⁵ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, México, Porrúa-UNAM, 2006, p. 70. Por su parte, André de Laubadère, define al servicio público como “toute activité exercée par une collectivité publique en vue de donner satisfaction á un besoin d'intérêt général”. Véase Laubadère, André, *Traité élémentaire de droit administratif*, 10a. ed., Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1957, p. 534.

patrimonio con un fin puramente pecuniario.⁶ En este contexto, el contencioso-administrativo encuadraría en la parte de la administración pública que se efectúa a través de medidas de policía.

Pero ¿basta estas objeciones para delimitar el papel del contencioso-administrativo en la esfera de los llamados “servicios públicos”? La respuesta es simple: no. El servicio público, en relación con el contencioso-administrativo, nos plantea un problema: ¿por qué aparece el contencioso-administrativo en algunos contextos del servicio público? Esto es, en algunos casos el *iter* normal del servicio público no es la prestación del servicio y su recepción por parte del gobernado, sino que en ocasiones se origina una contienda, que es resuelta por órganos especializados de la propia administración: los tribunales contencioso-administrativos.

Villegas Basavilbaso, al disertar sobre el régimen jurídico especial, que en su opinión no es idéntico para todos los servicios públicos, y que depende de las prescripciones del legislador, señala que las notas singulares que distinguen profundamente a los servicios públicos del régimen jurídico de los servicios privados son: a) el poder de policía; b) la obligatoriedad de la prestación; c) el dominio público; d) la expropiación por causa de utilidad pública; e) las servidumbres y restricciones al dominio privado; f) las obras públicas; g) las modificaciones en la organización del servicio; h) las facultades para asegurar la continuidad del servicio; i) las tarifas o tasas; j) las huelgas; k) el carácter público de los recursos del servicio; l) la jurisdicción contencioso-administrativa.⁷

De los elementos mencionados, a nosotros sólo nos interesa la jurisdicción contencioso-administrativa, porque las complejas relaciones originadas por la prestación de los servicios públicos pueden ser referidas: a) la responsabilidad de la administración pública en atención al vínculo jurídico entre el servicio y el usuario (administración y administrado), y b) a los recursos administrativos o jurisdiccionales para hacer efectiva esa responsabilidad.⁸

Así, como lo señala el mismo Benjamín Villegas Basavilbaso: “Como la violación de la ley (*lato sensu*) reguladora del funcionamiento del servicio público afecta los intereses de los usuarios, el régimen de legalidad debe ser protegido por medio de los recursos jurisdiccionales objetivos,

⁶ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 39a. ed., revisada y actualizada por Manuel Fraga, México, Porrúa, 1999, p. 23.

⁷ Villegas Basavilbaso, Benjamín, *op. cit.*, nota 3, p. 67.

⁸ *Ibidem*, p. 89.

recurso protector de los intereses legítimos de los administrados”.⁹ Si bien es cierto que en la actualidad se tiende hacia el contencioso-administrativo subjetivo o de tutela de intereses legítimos, eso no le resta valor a la construcción de Villegas Basavilbaso, puesto que es la idea de régimen jurídico especial la que permite desentrañar las relaciones entre servicio público y contencioso-administrativo.

En este sentido, el contencioso-administrativo forma parte de las notas distintivas del régimen jurídico especial del servicio público.

En este contexto, es la manera en la que enseñamos el contencioso-administrativo la que delimita su abordaje práctico, por lo que nos ocuparemos del análisis de casos.

II. *CASE METHOD*

En nuestro país se escuchan voces que pretenden introducir el análisis de casos como método para mejorar la preparación de los estudiantes de la carrera de licenciado en derecho. En los exámenes del Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL) encontramos ya el planteamiento de problemas hipotéticos que se relacionan de alguna manera con el estudio de casos, en los que se pide a los estudiantes que, previa la lectura de un caso que se plantea, den respuesta a una serie de preguntas de evaluación que se les formulan.

No obstante, ese esquema es limitado, puesto que no constituye un efectivo estudio o análisis de casos. Las lecciones en la licenciatura continúan proporcionándose, salvo contadas excepciones, siguiendo el esquema tradicional de cátedra magistral.

¿En qué consiste en sistema de análisis de casos? ¿Qué es lo que lo hace tan atractivo? El sistema de análisis de casos se inició en 1870, y fue obra de Christopher Columbus Langdell, decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard. Este jurista ideó el método de los casos prácticos con lo que los estudiantes leían y debatían procesos ya fallados por los tribunales de apelación. Estos casos se recogían en repertorios de jurisprudencia, el primero de los cuales corrió a cargo del propio Langdell. También implantó el método socrático de enseñanza; enseñar mediante preguntas y respuestas.¹⁰

⁹ *Ibidem*, p. 90.

¹⁰ Lawrence, Friedman M., *Introducción al derecho norteamericano*, trad. de Joan Vergé Grau, Barcelona, Bosch, s. a. e., p. 288.

Para Nadia E. Nedzel, la innovación más significativa de Langdell fue la introducción de un método de instrucción utilizando el sistema de diálogo socrático para la discusión de casos legales. En el caso del método de estudio socrático, el estudiante lee reportes de casos y otros materiales reunidos en un “libro de casos”, y la clase responde las preguntas que sobre ello se les formulan después de escuchar la lección del profesor.¹¹

Así, este método enseña a los estudiantes a razonar de la forma que lo hace un juez cuando va a dictar una resolución y acude a los precedentes y procura determinar su *ratio decidendi* y su aplicabilidad al caso en cuestión. El estudiante se ve sometido a ese proceso, bajo la dirección de un profesor. Pero no únicamente se le enseña a pensar el caso, como lo haría un juez, sino que se le obliga a razonar como abogado, ya sea defendiendo al actor o al demandado.¹²

Como la autora mencionada señala: las ventajas del método de estudio de casos es que permite al estudiante leer y discutir a las autoridades originales y obtener por él mismo los principios de la ley, de la misma manera en la que lo haría en la práctica.¹³

Cabe cuestionarse si con el esquema tradicional de emisión de sentencias en nuestro país, vía la relación que existe entre el proemio, los hechos, el derecho y los petitorios de una demanda, con los datos de identificación, los resultandos, los considerandos y resolutivos de una sentencia, es posible introducir el esquema de estudios de casos en México.

La pregunta adquiere relevancia atendiendo a que en nuestro país el alcance de la ley en un caso concreto no se plasma en un precedente, sino

¹¹ Nedzel, Nadia E., *Legal Reasoning, Research, and writing for international graduate students*, Nueva York, Aspen Publishers, 2004, p. 19. “Langdell’s most significant innovation was the introduction of an instructional method utilizing Socratic dialogue to discuss case law. In the case or ‘Socratic’ method of study, the student read reports cases and other materials collected in a casebook, and the class answers questions about them instead of listening to a lecture by the professor”. No obstante, para José Humberto Zárate, Ponciano Octavio Martínez García y Alma de los Ángeles Ríos Ruiz, existe una diferencia entre el *case method* y el *socratic method*, y estiman que actualmente en las universidades estadounidenses se estudia una combinación de ambos. Véase *Sistema jurídicos contemporáneos*, México, McGraw-Hill, 2005, p. 149.

¹² Sirvent Gutiérrez, Consuelo, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, 8a. ed., pról. de Guillermo F. Margadant, México, Porrúa, 2006, p. 118.

¹³ Nedzel, Nadia E., *op. cit.*, nota 11, p. 20. “The advantage of the case method is that allows students to read and discuss original authorities and derive for themselves the principles of the law, in much the same way that they do in practice”.

que se plasma en la interpretación que los tribunales hacen de la ley vía la jurisprudencia. Ésta marca el sendero de la decisión que los tribunales toman en relación con determinado punto controvertido de derecho. En este contexto, sería limitado el beneficio del análisis de casos.

No obstante, deseamos contribuir a otra clase de debate: la mejora constante de las instituciones que integran el contencioso administrativo en nuestro país. Posiblemente, introducir en la formación de los jóvenes abogados, desde los cursos más elementales de la carrera, el análisis de la forma en que resuelven los tribunales los casos que son puestos a su consideración, contribuiría a que su práctica profesional fuera más rica y, sobre todo, más creativa, puesto que en su formación habrían discutido soluciones diversas a las que los tribunales arribaron; además, no llegarían, en su vida profesional, a “aprender”, sino que, por el contrario, ya estarían preparados para integrarse a la práctica jurídica y para aportar soluciones prácticas y funcionales a los casos planteados. Con lo anterior se renovarían la curia administrativa mexicana.

En este contexto, en Argentina, país en el que el estudio de casos está muy avanzado, se considera que no hay reglas, hay casos individuales y concretos.¹⁴ Así, se pronuncian como método para el derecho la fusión de los grandes principios y la experiencia de la resolución de los casos, como puntos universales, como una sola filosofía,¹⁵ experiencia que bien se podría aplicar en nuestro país.

Por lo anterior, en el presente trabajo analizaremos un caso concreto intentado mostrar cuáles serían algunos de los aspectos a considerar en un análisis de casos.

III. ASPECTOS GENERALES DEL CASO

1. *Escrito inicial y resolución*

En primer lugar abordaríamos cómo surge el problema, a través del estudio de los antecedentes. Así, en nuestro caso, podemos advertir que el veinticinco de septiembre de dos mil uno, el actor se inconformó ante

¹⁴ Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho contencioso administrativo*, 9a. ed., pról. de Jorge A. Sáenz, México, UNAM-Porrúa-Fundación de Derecho Administrativo, 2004, t. I, pp. 3 y 4.

¹⁵ *Ibidem*, p. 9.

el director general del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; el Área Central de Prestaciones Económicas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; y la Subdirección General de Prestaciones Económicas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, porque:

...la cuantificación realizada por el DELEGADO DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN LA ZONA SUR DEL DISTRITO FEDERAL, así como por la SUBDELEGACIÓN DE PRESTACIONES ZONA SUR, perteneciente a la Delegación antes mencionada, en la cual se me asigna mi número de pensionista (patente) arriba señalado y una cuota diaria de \$381.04 (trescientos ochenta y un pesos 04/100), cantidad que es notoriamente inferior a la cantidad que devengué como sueldo promedio diario durante el último año anterior a la fecha de mi baja, en términos de los artículos 60 y 64 de la Ley de ISSSTE, ocurrida después de treinta y cuatro años, siete meses y veintisiete días de servicios desempeñados en la Administración Pública Federal...

Cabe destacar que los artículos 60 y 64 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se refieren a la jubilación al cien por ciento y a la obligación de tomar en cuenta el promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior para el cálculo de la pensión, respectivamente.

En respuesta a lo anterior, el veintidós de noviembre de dos mil uno, la Subdirección General de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales, Subdirección de Pensiones, a través del oficio 001876, resolvió lo que denominó recurso de inconformidad, en los términos siguientes:

Es importante hacer notar al recurrente que su cuota diaria de pensión otorgada por este Instituto mediante Concesión de fecha cuatro de julio de dos mil uno, fue determinada en base a las disposiciones contenidas en los artículos 15, 57 párrafo primero y segundo, 60 y 64 de la Ley del ISSSTE, así como en el artículo 12 primer párrafo del Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del ISSSTE.

El artículo 15 de la Ley del ISSSTE antes transcrita, establece las percepciones que integran el sueldo básico que debe considerarse para las cotizaciones al fondo del Instituto, así como determinar el monto de las pensiones,... y consecuentemente no existe violación a la disposición legal mencionada, ni agravio alguno en perjuicio del quejoso...

Por otro lado y con fundamento en lo previsto en el artículo 64 de la Ley de la Materia y resulta que el análisis técnico jurídico realizado en estricto apego a lo dispuesto por el citado numeral en relación con lo establecido en el quinto párrafo del artículo 15 del mismo ordenamiento legal, tomando en cuenta la base informativa de los datos contenidos en las Hojas Únicas de Servicios mencionados en el Considerando de Pensión de hoy imperante, el promedio del sueldo básico cotizado en el último año inmediato anterior al primero de septiembre de dos mil dos, fecha en que causó baja del servicio activo, de donde se obtuvo la suma de 137,175.00 por concepto de ingresos acumulados, misma que dividida entre los 360 días del año, nos da un sueldo regulador de \$381.04 que multiplicado por el 100% que le corresponde por 34 años, 7 meses y 27 días de servicios cotizados nos resulta la cuenta diaria de \$381.04 misma que por derecho le fue asignada al C. DEMANDANTE¹⁶ a partir del primero de febrero de 2001.

Con los anteriores argumentos la autoridad administrativa resuelve que resulta improcedente el recurso de inconformidad promovido por el demandante, y declara que son infundados los agravios vertidos por el quejoso, y toda vez que no precisó qué preceptos se violaron en su perjuicio, resulta improcedente revocar la resolución combatida. Así, determina que no ha lugar a modificar su cuota diaria pensionaria otorgada mediante concesión de pensión del cuatro de julio de dos mil uno.

2. *Demanda*

Posteriormente debemos entrar al análisis de las cuestiones que se debaten en sede contencioso-administrativa. En el caso que estudiamos, el actor, inconforme con la decisión, demandó a diversas autoridades, entre ellas al director general del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; a la Junta Directiva de ese Instituto; al subdirector general de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales del mismo y al director de Pensiones, ante la Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En esencia, demandó la nulidad de la resolución del veintidós de noviembre de dos mil uno, recaída a su recurso del veinticinco de septiembre de ese año, a través del cual se inconformó con la cantidad que como

¹⁶ Para proteger la identidad del actor se suprimió su nombre y se alude a él indistintamente como actor o demandante.

cuota diaria se le asignó —\$381.04—, y que, en su opinión, es notoriamente inferior a la cantidad que se cotizó o debió cotizarse durante los treinta días y cuatro años, siete meses, veintisiete días por servicios desempeñados en la administración pública federal.

Sintéticamente, la parte actora señaló como agravios: a) que no se dieron a conocer en el documento denominado “Concesión de pensión”, los argumentos, operaciones aritméticas, dictámenes contables y criterios legales que motivaron que se pagara la cantidad diaria de \$381.04 (trescientos ochenta y un pesos 04/100), por lo que le resultaba imposible controvertir si fue correcta o no la determinación de dicha cantidad; b) la aplicación del artículo 15 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, puesto que en el documento denominado “concesión de pensión” ni en la resolución combatida en ningún momento fue precisado cuál fue el salario base de cotización que, de conformidad con el artículo antes mencionado, se consideró para determinar el sueldo de donde deriva la cuota diaria a pagar; c) que la cantidad de \$381.04 (trescientos ochenta y un pesos 04/100) diarios no corresponde en forma alguna a la cantidad que en realidad se le debe pagar; d) el derecho a que se calcule en forma correcta la cuota diaria a pagar como pensión por jubilación, en la que en su opinión se deberían considerar los conceptos: 07 Sueldo base; 06 Compensación garantizada, y 38 Despensa; e) que la demandada reconoce que el concepto salario en su forma más elemental es definido por el artículo 32 de la Ley Federal Burocrática, artículo que contempla diferentes conceptos que son parte integrante del salario, y si a esto se agrega la relación intrínseca que tiene con los artículos 12, 18, 20, 33 y 34 de la ley antes mencionada, se concluye que la compensación garantizada que se le paga forma parte de su salario o sueldo básico, por lo que no es justificable la negativa de la demandada para ajustar su pensión jubilatoria.

A esta demanda se le asignó el número de expediente 1156/02-17-01-6, y se tramitó ante la Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

3. *Contestación a la demanda*

También, con el propósito de establecer la materia de la controversia —la litis— se debe analizar el escrito de contestación de la demanda. En nuestro caso, el quince de mayo de 2002, el subdirector de lo Contencio-

so de la Subdirección General Jurídica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado formuló su contestación de demanda.

En términos generales, hizo valer la causal de improcedencia prevista en el artículo 202, fracción XIV, en relación con el artículo 198, fracción II, inciso a), ambos preceptos del Código Fiscal de la Federación, respecto del director general del Instituto, puesto que legalmente sólo tiene tal carácter la autoridad que dictó la resolución impugnada.

En síntesis manifestó que:

ÚNICO. Los conceptos de impugnación se contestan conjuntamente por estar relacionados de la siguiente forma. Resulta improcedente e infundado lo argumentado en el presente hecho, ya que la resolución que se emitió por parte del Instituto se realizó en base a lo preceptuado en los artículos 60, 64 y demás relativos de la Ley del ISSSTE, así como lo dispuesto en el Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del ISSSTE, siendo erróneo considerar que le cause agravios por supuesta ausencia de fundamentación y motivación en el acto impugnado, ya que en la resolución de mérito se dieron los fundamentos y consideraciones por los cuales se llegó a la cuota diaria de pensión del actor.

Asimismo,... en ningún momento la ley determina que se le deba dar vista al solicitante de la pensión del dictamen contable, por lo que es falso que no se le dio oportunidad de alegar en su favor y en ningún momento estas autoridades actuaron de manera oficiosa.

...

En cuanto a que en la determinación de su cuota pensionaria no se tomó en cuenta la “Compensación garantizada” se aclara que no todas las percepciones que menciona la actora integran el sueldo básico a que se refiere el artículo 15 de la Ley de ISSSTE.

En efecto, la actora hace una incorrecta aplicación del artículo 15 citado, toda vez que dicho numeral establece que para efectos de la misma Ley, el sueldo básico se integra solamente con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación de que más adelante se habla, excluyéndose cualquier otra prestación que el trabajador percibiera con motivo de su trabajo.

De lo anterior se corrobora, que no todas las prestaciones que percibió la ahora demandante forman parte del sueldo básico, ya que únicamente se integra con el sueldo presupuestal, sobresueldo y compensaciones, y por tanto quedan fuera del mismo las cantidades que percibió por otros conceptos.

...

En cuanto a lo manifestado por la actora es infundado; dado que no todas las percepciones que percibía como trabajador en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo forman parte del sueldo básico, ya que únicamente lo integran el sueldo presupuestal, sobresueldo y compensaciones, tal y como lo establece el artículo 15 de la Ley del ISSSTE.

...

Asimismo, sí en el presente caso la Dependencia en que laboró la hoy actora nunca enteró a este Instituto las aportaciones que señalan los artículos 15, 16 y 21 de la Ley del ISSSTE respecto de las percepciones que solicita se tomen en consideración, lo fue en virtud de que las mismas no forman parte de ningún concepto de los que integran el sueldo básico a que se refiere el artículo 15 citado.

En consecuencia, se solicita se desestimen las consideraciones del actor y se reconozca la validez de la resolución impugnada, toda vez que la demandante no desvirtúa los motivos y fundamentos dados en la misma.

4. *Sentencia de primera instancia*

Un elemento determinante en nuestro análisis de casos es la determinación de primera instancia, puesto que sobre ésta versará la vía de impugnación, y, en su caso, el amparo. Aquí es pertinente hacer una aclaración. Los elementos de prueba son determinantes para un correcto análisis de casos. No obstante, en el que estamos considerando, atendiendo a sus características, lo omitimos, atendiendo a las limitaciones de espacio.

En este contexto, una vez planteada la litis, el veinte de junio de dos mil dos se dictó sentencia definitiva en el juicio 1156/02-17-01-6, en la que se considero infundada la causal de improcedencia y sobreseimiento que hacen valer las demandadas.

En este sentido, la Sala de conocimiento, en el considerando cuarto, analizó los conceptos de anulación segundo, cuarto y quinto, planteados por la demandante, y los consideró parcialmente fundados, por los argumentos siguientes:

En principio es pertinente destacar que la litis en este asunto se constriñe a determinar si las cantidades percibidas por la accionante como “COMPENSACIÓN GARANTIZADA” y “DESPENSAS”, tal como se encuentran denominadas en los comprobantes de percepciones que aporta la accionante como prueba, deben ser consideradas para el cálculo de su pensión en términos de los artículos 15, 60 y 64 de la Ley del ISSSTE.

Después la sala regional realizó un análisis de los artículos 15, 60 y 64 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para determinar que

De acuerdo con los anteriores preceptos es claro que a efecto de calcular el monto de la pensión por jubilación que el actor tiene derecho a percibir, deben sumarse las cantidades que perciba en el último año anterior a aquél en que cause baja, por conceptos de sueldo presupuestal, sobresueldo y compensaciones.

Específicamente por lo que hace a las compensaciones, estas se encuentran definidas por el Legislador como “la cantidad adicional al sueldo presupuestal y al sobresueldo que se otorga discrecionalmente en cuanto a su monto y duración a un trabajador en atención a las responsabilidades o trabajos extraordinarios relacionados con su cargo a la partida específica denominada Compensaciones Adicionales por Servicios Especiales”.

Así tenemos que para que una cantidad percibida por el actor pueda encuadrar dentro del supuesto de la norma como compensación, debe reunir los siguientes requisitos:

Cantidad adicional al sueldo presupuestal y al sobresueldo.

Se otorga discrecionalmente en cuanto a su monto y duración a un trabajador.

En atención a las responsabilidades o trabajos extraordinarios relacionados con su cargo o por servicios especiales que desempeñe.

Que se cubra con cargo a la partida específica denominada “Compensaciones Adicionales por Servicios Especiales”.

...

esta Sala no puede sino concluir que las cantidades a que alude el actor si afectaron dicha partida y por ende, cumplen todos los requisitos a que se refiere el artículo 15 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por lo que deben ser consideradas como parte del sueldo básico.

No es óbice para considerar lo anterior que el demandado arguya que sólo estaba obligado a considerar las cantidades señaladas en la hoja única de servicios, pues esta Juzgadora considera que independientemente de que el actor fue quien la proporcionó para tramitar su pensión por jubilación, el hecho de que en la misma no haya señalado las cantidades por concepto de “Compensación garantizada” no puede implicar en forma alguna que la autoridad no esté obligada por ley a considerarlas, ya que el artículo 15 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así lo señala de manera contundente, siendo que

la hoja única de servicios es un documento que además es expedido por las afiliadas, por lo que cualquier error u omisión en el mismo no le es imputable al actor y en todo caso, en términos del artículo 23 del Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, dichos errores pueden ser subsanados.

Tampoco le asiste la razón a la autoridad demandada cuando señala que no consideró dichas cantidades porque las mismas no fueron objeto de cotización, pues no debe pasar por alto que el artículo 22 del Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado señala claramente que las Dependencias o Entidades efectúan el descuento al trabajador y entregan directamente al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado dichas aportaciones, luego entonces, el que no se hayan enterado respecto de dichas cantidades los porcentajes establecidos en la ley, no es un hecho imputable al hoy actor.

En relación con el argumento de las autoridades demandadas en el sentido de que la suma cotizable que se toma en cuenta para determinar el monto de las pensiones, tiene como máximo una cantidad de 10 veces el salario mínimo general que dictamine la Comisión Nacional de Salarios Mínimos; también carece de eficacia jurídica para sustentar la legalidad de la resolución impugnada, pues no debe perderse de vista que el hecho de que la suma cotizable, es decir, las cantidades que se le descuentan al trabajador y se enteran al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en términos de los artículos 16 y 21 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no exceda de 10 veces el salario mínimo general que dictamine la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

...

Concluyendo sobre lo anterior, la autoridad ilegalmente resuelve ajustada a derecho la pensión en cantidad de \$381.04 como cuota diaria a partir del 1º de febrero de 2001 en adelante, con base en los datos señalados en la hoja única de servicios, por lo que al actualizarse en la especie la causal prevista por el artículo 238 fracción II del Código Fiscal de la Federación, lo procedente es declarar la nulidad de la resolución impugnada, para el efecto de que la autoridad emita una nueva en la que modifique la pensión jubilatoria otorgada al C. Demandante, tomando en cuenta las percepciones consistentes en “Compensación garantizada” de acuerdo con los datos contenidos en los comprobantes de pago expedidos por la Dependencia en que laboraba la actora”.

Asimismo, en términos del artículo 239 fracción IV del Código Fiscal de la Federación, se declara el derecho de la actora a que la autoridad demandada tomando en cuenta las cantidades correctas que corresponden a la accionante, le pague los importes que dejó de percibir desde la fecha en que le fue otorgada la pensión, es decir, desde el 1o. de febrero de 2001 y hasta el momento en que se de cumplimiento al presente fallo.

Así, la resolutora acertadamente delimitó la litis a una interpretación del artículo 15 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, dándole parcialmente la razón al actor, y dejó en claro que el tope del diez por ciento se aplicaba únicamente a las cotizaciones, que en términos de los artículos 10 y 21 de esa Ley se debían enterar al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

5. Recurso de revisión

Otro elemento a considerar en un estudio de casos es la vía impugnativa. En nuestro ejemplo, inconforme con la decisión, el catorce de agosto de dos mil dos, la autoridad demandada interpuso el recurso de revisión en el juicio de nulidad 1156/02-17-01-6, alegando que:

...el hecho de que en la sentencia de nulidad en comento, se condenó al Instituto que presento a tomar en consideración para efectos del cálculo de la cuota pensionaria el concepto de compensación garantizada, cantidad que no fue objeto de cotización en términos de lo dispuesto por los artículos 16 y 21 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado...

Lo anterior es así, en virtud de que al condenar al Instituto a tomar en consideración para el cálculo de la cuota pensionaria otras cantidades por las cuales no cotizó, trae como consecuencia que se modifique la base de cotización, es decir, en primer término modificar el sueldo básico que reportó la Dependencia o Entidad en la hoja única de servicios, por el sueldo total que según la Sala Fiscal forma parte también del sueldo básico mencionado, y en segundo, el que el pensionista, la Dependencia y/o Entidad tenga la obligación de enterar las cuotas y aportaciones respectivas (artículos 16 y 21 de la Ley del ISSSTE), toda vez que como quedó acreditado en autos del juicio Fiscal, nunca se enteraron al ISSSTE las cuotas y aportaciones por la cantidad del concepto 06 compensación garantizada.

En este sentido, si las cuotas y aportaciones a que se refieren los artículos 16 y 21 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, están clasificadas como aportaciones de seguridad social, en términos de la fracción II del artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, ese H: Tribunal Colegiado de Circuito, debe entrar al estudio de los agravios vertidos en el recurso de revisión fiscal, pues es claro, que el asunto ventilado en ese juicio fiscal, trata de aportaciones de seguridad social, sobre la base de cotización, tan es así que al obligar al Instituto a tomar en consideración el concepto de compensación garantizada, trae como consecuencia que se modifique la base de cotización del C. demandante, estando obligado éste a aportar las cuotas correspondientes por la cantidad antes señalada, y la Dependencia y/o Entidad a enterar las aportaciones por las cantidades antes referidas.

Por lo anterior, la autoridad demandada señaló los agravios que en su opinión le causaba la sentencia de primera instancia: a) primero: que la Sala omitió llamar a juicio al tercero con un derecho incompatible a la pretensión del actor; b) segundo: la violación del artículo 230, párrafo tercero, del Código Fiscal de la Federación; c) tercero: que se violaron los artículos 15, 16 y 21 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, porque en su opinión, de las pruebas que aporta el actor y de la valoración que de las mismas hace la Sala Fiscal del conocimiento no se desprende que el concepto compensación garantizada que se haya otorgado de manera adicional al sueldo presupuestal, sobresueldo discrecional en cuanto a su monto y en atención a responsabilidades por trabajos extraordinarios relacionados con su cargo, el cual ocupó antes de pensionarse; d) cuarto: de manera cautelar alegó que, para el supuesto de que se declaren infundados los agravios primero, segundo y tercero, señala que la Sala Fiscal omitió resolver en la sentencia de nulidad sobre el pago de las cuotas a que tiene derecho a pagar el pensionista por las cantidades que considera deben tomarse en cuenta para el cálculo de su cuota pensionaria.

6. Revisión fiscal interpuesta por la autoridad

Al no acreditar que cumplía con los requisitos de procedencia que establece el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, vigente en la fecha en que se interpuso el recurso, el catorce de noviembre de dos mil

dos, a través del oficio 10621, del seis de noviembre de ese año, el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito dictó una resolución en el expediente relativo al recurso fiscal R.F.-286/2002, que en su resolutivo único señaló:

ÚNICO. Se desecha el recurso de revisión, interpuesto por el Subdirector de lo Contencioso de la Subdirección General Jurídica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en ausencia del Titular de la misma Subdirección General y en representación de las autoridades demandadas de dicho Instituto, en contra de la sentencia dictada el veinte de junio del año dos mil dos, por la Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el juicio de nulidad 1156/02-17-01-6.

IV. EL RECURSO DE QUEJA

Un elemento a considerar en nuestro análisis de casos, que se vincula con la eficacia de la decisión jurisdiccional en sede contencioso-administrativa, es la ejecución de la sentencia. En nuestro caso, atendiendo a que las autoridades demandadas, director general del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; la Junta Directiva de ese Instituto; el subdirector general de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales, y el subdirector de Pensiones, se abstuvieron de cumplir voluntariamente con el contenido de la sentencia emitida en el expediente 1156/02-17-01-6, el siete de abril de dos mil tres, el actor interpuso el recurso de queja que regulaba el artículo 239-B, fracción I, inciso b), y fracción II, primero y segundo párrafos, del entonces vigente Código Fiscal de la Federación, “para que se dé cumplimiento a la sentencia firme de fecha 20 de junio de 2002”.

En síntesis, el actor señaló que la sentencia ejecutoria le fue notificada por oficio 17-1-3-34-239/02 el dos de diciembre de dos mil dos, y a las autoridades demandadas se les notificó el veintinueve de noviembre de dos mil dos, por lo que, como razones de procedencia de su queja, alegó que el director general del Instituto, y el subdirector general de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales del mismo, incumplieron lo dispuesto en el artículo 239, fracción IV, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, al no dar cumplimiento dentro del término de cuatro meses que establece dicho artículo, a los efectos de la sentencia dictada

el veinte de junio de dos mil dos, la que quedó firme el veinticuatro de octubre de dos mil dos, al desechar el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el recurso de revisión fiscal interpuesto.

Las autoridades demandadas, al rendir el informe que legalmente se les obliga a presentar, señalaron que el quejoso pretende que se le tome en cuenta la totalidad de sus ingresos percibidos en el año inmediato, sin tomar en consideración el tope de cotización que establece el párrafo quinto del artículo 15 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, respecto del sueldo básico máximo de cotización y el cual se toma en consideración para la determinación de la cuota pensionaria.

También señaló que si bien es cierto que en la resolución recurrida no se tomaron en cuenta la totalidad de los ingresos del quejoso, también es cierto que en virtud de que dichas cantidades excedieron el tope máximo de cotización a que se refiere el párrafo quinto del artículo 15 de la Ley antes citada, y por tanto, únicamente se tomaron para la determinación de la cuota pensionaria las cantidades hasta por la suma cotizable, es decir, hasta por el tope máximo de cotización.

En la resolución de la queja que interpuso la parte actora en el expediente 1156/02-17-01-6, la Primera Sala Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa determinó, el treinta de junio de dos mil tres, en el considerando tercero, que:

A juicio de los suscritos Magistrados integrantes de esta Sala, resulta parcialmente fundada la queja interpuesta por la actora de conformidad con los siguientes argumentos:

Esta Sala en ningún momento desconoció el contenido de los artículos 16 y 21 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sino que lo único que preciso es que independientemente del contenido de dichas disposiciones, subsiste la obligación de las autoridades demandadas de tomar en cuenta dentro del concepto de compensaciones, las cantidades que el actor obtuvo bajo el rubro “compensación garantizada” aún cuando posteriormente deba aplicarse el tope máximo a que se refieren dichos dispositivos.

Por lo tanto, tanto la omisión en que han incurrido las autoridades demandadas esta Sala considera parcialmente fundada la queja que nos ocupa ya que no ha sido notificada a la actora resolución alguna en cumplimiento de la sentencia de 20 de junio de 2002.

En merito de lo anterior, y con fundamento en el artículo 239-B fracción IV del Código Fiscal de la Federación es de resolverse:

Ha resultado procedente y parcialmente fundada la queja planteada por el C. Godolfino Humberto Juárez Mejía y en consecuencia;

Se concede al C. Subdirector General de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el termino de 20 días para que se efectúe el cumplimiento de la sentencia de 20 de junio de 2002.

Con lo fundamentado en el artículo 239-B, fracciones III segundo párrafo y V, del Código Fiscal de la Federación, se impone una multa equivalente a quince días de su salario normal, al C. Subdirector General de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Inconforme con la decisión, puesto que indebidamente la Primera Sala Regional Metropolitana modificó su sentencia del veinte de junio de dos mil dos, donde había resuelto que el tope de diez por ciento era aplicable a las cotizaciones, no a las pensiones, la parte actora promovió el juicio de amparo contra actos de la Primera Sala Regional Metropolitana, al que se asignó el número 1206/2003, en el que sustancialmente resolvió en el considerando cuarto:

De conformidad con el artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo, en el caso, el problema jurídico que se plantea en relación al acto reclamado, radica en determinar conforme a los conceptos de violación que hace valer la peticionaria, si aquel se ciño a los lineamientos que rigen las resoluciones derivadas de los recursos de queja, sin trastocar las garantías constitucionales que estimó violadas, en particular, la relativa a la seguridad jurídica.

La quejosa hizo valer los conceptos de violación que en síntesis a continuación se precisan.

1. El tribunal responsable al resolver el recurso de queja, viola la garantía de seguridad jurídica consagrada en los artículos 14 y 16 de la Constitución, toda vez que alteró substancialmente el contenido de aquella sentencia producto de un juicio de nulidad pues la responsable aplica el contenido de los artículos 16 y 21 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al argumentar que en la sentencia de nulidad, la Sala Administrativa del conocimiento, determinó que independientemente del contenido de los citados artículos, subsistía la obligación de las autoridades demandadas de tomar en cuenta el rubro de compensación garantizada para calcular la pensión de ahora quejoso, aún

cuando posteriormente se debería aplicar el tope máximo al que se refieren dichos dispositivos legales, lo cual a juicio del impetrante, resulta inexacto ya que de la sentencia referida no se aprecia que dichos artículos deben aplicarse con posterioridad.

La resolución impugnada viola en perjuicio de la quejosa, la garantía de legalidad que tutela el artículo 16 de la Carta Magna, en relación con el artículo 237, tercer párrafo, aplicable a las formalidades que establece el artículo 239, fracción II párrafos segundo y tercero ambos del Código Fiscal de la Federación, por incongruencia e indebida fundamentación y motivación de la resolución reclamada, toda vez que lo que lo alegó de manera destacada en la interposición de la queja fue la omisión por parte de la autoridad demandada, al no dar cumplimiento dentro del término que establece el Código Fiscal de la Federación, con el contenido de la sentencia definitiva emitida por la Sala que resolvió el juicio de nulidad correspondiente, no así las cuestiones de fondo que la ahora autoridad responsables estudió.

...

De acuerdo con los estudios de los agravios hechos valer por el quejoso en el recurso, se desprende que éste se promovió únicamente respecto de la omisión que la autoridad demandada hiciera del cumplimiento de la sentencia del juicio de nulidad, es decir, estaba constreñida a analizar sólo las cuestiones referentes al cumplimiento, no así su eficacia, esto por la razón de que el ahora quejoso no tenía conocimiento de actos encaminados a cumplimentar la sentencia de referencia, respecto de los cuales pudiera expresar agravios.

En efecto, con el actuar de la Sala responsable, al resolver cuestiones que no son materia del recurso, se deja en estado de indefensión al ahora impetrante, toda vez que agotó únicamente la finalidad del recurso de queja en sentido amplio, consistente en el cumplimiento, dejando la posibilidad de impugnar las consideraciones y términos en el que éste se realice, situación que en el caso de resolverse respecto del tema de fondo en que tiene que versar el cumplimiento, se le coartaría.

En tales condiciones, procede conceder el amparo y protección de la Justicia Federal, al demandante, para el efecto de que la Sala responsable deje insubsistente la resolución de queja de treinta de junio de dos mil tres, y en su lugar dicte otra en la que se constriña a resolver únicamente respecto de la omisión de la autoridad demandada, en el entendido de que deberá informar las cuestiones relativas al Juzgado Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, en términos del acuerdo a lo establecido en el Acuerdo General 46/2003, emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

Con lo que adecuadamente se volvió al cauce normal de la decisión y se delimitó cuál era el alcance de la resolución que debía emitir la Primera Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

V. LA DENEGACIÓN DE JUSTICIA: LA INEJECUCIÓN DE LA SENTENCIA EN EL CASO 1156/02-17-01-6

También es importante estudiar la eficacia última de la decisión jurisdiccional, tanto de las autoridades del contencioso administrativo como de las de amparo. En el caso concreto, la autoridad responsable pretendió dar cumplimiento a la sentencia del 20 de junio de 2002, a través de la cual se ordenó tomar en consideración el concepto compensación garantizada, para calcular la pensión al quejoso, a través del oficio SGPESC-1158, del veinte de agosto dos mil tres, sin incorporar ese concepto y aplicando los topes máximos del artículo 15 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con lo que se ubicaba en desacato a la sentencia del veinte de junio de dos mil dos emitida por la Primera Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por lo anterior, inconforme con esta decisión, el quejoso promovió el juicio de amparo ante el juez decimoprimerero de distrito en materia administrativa, en el expediente 1533/2003. Ese juicio de amparo se sobreesayó, porque la autoridad de amparo determinó que en la hipótesis se configuraba la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XIV, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 239-B, fracción I, inciso a), del Código Fiscal de la Federación.

Así, por oficio SP 00944, del nueve de julio de 2004, la Subdirección General de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales, a través de su Subdirección de Pensiones, notificó al quejoso el cumplimiento de la sentencia del veinte de junio de dos mil dos, en relación con la queja fiscal del quince de abril de dos mil cuatro, pronunciadas por la primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el juicio de nulidad 1156/02-17-01-6, que en su resolutive III estipula:

Se declara la nulidad de la resolución impugnada, señalada en el Resultado Primero, para los efectos precisados en la parte final del Considerando Cuarto de este fallo.

En fojas 10 reverso de la sentencia se determina el concepto que se debe tomar en cuenta para modificar su cuota diaria inicial de pensión, consistente en Compensación Garantizada.

Derivado de lo anterior y tomando en cuenta los comprobantes antes señalados, le comunico que la cuota original de pensión consistente en \$381.04 diarios que le fue asignadas inicialmente, al tomar en cuenta la compensación garantizada que se ordena en la sentencia que se cumplimenta y al aplicar los topes máximos de cotización antes señalados, resultó la misma cuota antes señalada, a la que aplicando los incrementos de Ley, resultó de \$420.49 diarios, que es lo que cobra actualmente.

En contra de la resolución contenida en el oficio SP-00944, del nueve de julio de dos mil cuatro, el doce de agosto de dos mil cuatro, el nueve de diciembre de dos mil cuatro, el actor promovió una nueva queja en el expediente 1156/02-17-01-6. Esa queja se resolvió el nueve de diciembre de dos mil cuatro, después de analizar el contenido del artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, en los términos siguientes:

De acuerdo con el contenido de dicho precepto es evidente que en los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, y que ésta procederá entre otros casos, contra una resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.

Es decir es un requisito de procedencia de la queja anexar a la instancia, aquella resolución que repite indebidamente la resolución anulada o que incurre en exceso o en defecto y tan es así, que no existe ningún precepto legal que establezca la obligación para este Tribunal de requerir al quejoso la exhibición de dicha resolución.

Sin embargo, el quejoso es omiso en exhibir precisamente el oficio SP00944 de 9 de julio de 2004, por lo que al no surtirse los supuestos de la queja se desecha improcedente.

El veintidós de junio de dos mil cinco de nueva cuenta se resolvió otra instancia de queja interpuesta por el quejoso el doce de agosto de dos mil cuatro, contra la resolución contenida en el oficio SP-00944 del nueve de julio de dos mil cuatro, en los términos siguientes:

A juicio de los suscritos Magistrados integrantes de esta Sala, resultan infundados los argumentos que se analizan.

Según se advierte del análisis a la sentencia definitiva de 20 de junio de 2002, la Sala declaró la nulidad de la resolución impugnada.

Efectivamente como lo señala la actora en el primer recuadro que aparece en la hoja 2 del oficio SP-00944 de 9 de julio de 2004 la autoridad demandada hace referencia a diversos periodos y enseguida, hay tres columnas con los rubros 07, 30 y 38, respecto de los cuales la quejosa manifiesta desconocer su significado, argumento que resulta infundado porque en el propio oficio la autoridad señala que tales cantidades que se están tomando en cuenta para el cálculo de la pensión corresponden a sueldos, compensación garantizada y sueldos, por lo que no deja en estado de indefensión a la actora pues se precisa los conceptos tomados en cuenta, de acuerdo con lo ordenado en la sentencia definitiva, observándose además justamente el rubro de “compensación garantizada”.

Y específicamente por lo que hace al rubro de “compensación garantizada”, también se considera debidamente cumplida la sentencia del 20 de junio de 2002.

Por lo que lo único que señaló la Sala es que efectivamente las cantidades que se le descuentan al trabajador y se enteran al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en términos del artículo 16 y 21 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no deben exceder de 10 veces el salario mínimo general que dictamine la Comisión Nacional de Salarios Mínimos y que tal situación es intrascendente para el cálculo de la pensión ya que de cualquier forma la autoridad debe considerar las compensaciones otorgadas en el último año laborado.

Y la Sala al emitir la sentencia definitiva únicamente se refirió a que si bien, las cantidades que se le descuentan al trabajador y se enteran al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en términos del artículo 16 y 21 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no deben exceder de 10 veces el salario mínimo general que dictamine la Comisión Nacional de Salarios Mínimos. Ello no era óbice para que la autoridad calculara la pensión considerando las compensaciones adicionales que percibió el actor en el último año de servicios.

En virtud de lo anterior, la actora no acredita el defectuoso cumplimiento a la sentencia definitiva, por lo que resulta infundada la queja.

Con lo que nos encontramos ante un claro ejemplo de denegación de justicia, en abierta violación al contenido de artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que, ante la evidente negligencia en la ejecución de la sentencia emitida

en el expediente 1156/02-17-01-6, la autoridad demandada acudió a un artificio para burlar la decisión de la sala regional respectiva del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ilegalidad que fue consentida por la propia Sala que emitió la sentencia incumplida, puesto que de la lectura del artículo 15 de la Ley de Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicios del Estado, que a letra señala:

Artículo 15. El sueldo básico que se tomará en cuenta para los efectos de esta Ley se integrará solamente con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación de que más adelante se habla, excluyéndose cualquiera otra prestación que el trabajador percibiera con motivo de su trabajo.

Sueldo presupuestal es la remuneración ordinaria señalada en la designación o nombramiento del trabajador en relación con la plaza o cargo que desempeña.

“Sobresueldo” es la remuneración adicional concedida al trabajador en atención a circunstancias de insalubridad o carestía de la vida del lugar en que presta sus servicios.

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

Las cotizaciones establecidas en los artículos 16 y 21 de esta Ley, se efectuarán sobre el sueldo básico, hasta por una cantidad que no rebase diez veces el salario mínimo general que dictamine la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, y será el propio sueldo básico, hasta por la suma cotizable, que se tomará en cuenta para determinar el monto de los seguros, pensiones, subsidios y préstamos que otorga esta Ley.

El sueldo básico de los trabajadores de los organismos públicos se determinará con sujeción a los lineamientos que fija el presente artículo.

Se establece con claridad que no existe el pretendido tope de diez veces el salario mínimo para el pago de pensiones, puesto que de una correcta lectura del precepto se advierte que ese tope está especificado para las cotizaciones, como se advierte de la remisión legal que se hace a los artículos 16 y 21 de la referida ley, lo que tiene su lógica, puesto que no se pretende afectar el salario del trabajador con cuotas excesivas.

Además, el artículo deja en claro que no existe impedimento para que sea el propio sueldo básico, hasta por la suma cotizable, que no es el lí-

mite de diez por ciento para las cotizaciones, el que se tome en cuenta para determinar las pensiones.

Por lo que el pretendido cumplimiento que hacen las autoridades responsables del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de la sentencia del veinte de junio de dos mil dos, emitida en el expediente 1156/02-17-01-6, es ilegal, puesto que, en fraude a la ley, afirman haber tomado en consideración la compensación garantizada para determinar la pensión como lo ordenó el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; no obstante, en una interpretación errónea del precepto alegan un tope de diez por ciento como límite para el pago de la pensión, que legalmente no existe. Pero lo absurdo es que la autoridad resolutora, la Primera Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en abierto desacato a las órdenes de un Tribunal Federal, convalida la violación legal.

Por lo anterior, cabe citar las palabras de León Duguit:

Sin duda el Consejo de Estado anula los actos de Administración contrarios a la ley del servicio. Pero ¿cómo obligar a la Administración a ejecutar la sentencia que la condena? ¿Cómo obligar al administrador activo a respetar la decisión que ha anulado sus actos? ¿Cómo impedirle que realice de nuevo un acto contrario a la ley?¹⁷

¿Cómo evitar que lo anterior se repita? En nuestro país, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, del primero de diciembre de 2005, vigente a partir del primero de enero de dos mil seis, pretende poner fin a esta situación. En su artículo 52 establece que si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, conforme a lo dispuesto en las fracciones III y IV, del mismo precepto, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme.

Por otra parte, en sus artículos 57 y 58 obliga a las autoridades demandadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, estableciendo en su fracción II que en los casos de condena, la sentencia deberá precisar la forma y los plazos en los que la autoridad cumplirá con la obligación respectiva. En ningún caso el plazo será inferior a un mes.

¹⁷ Duguit, León, *Las transformaciones del derecho público*, 2a. ed., trad. de Adolfo Posadas, Madrid, Francisco Beltrán, Librería Española y Extranjera, 1926, p. 129.

Además, para asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del Tribunal a que este precepto se refiere, una vez vencido el plazo previsto por el artículo 52 de esta Ley, éste podrá actuar de oficio o a petición de parte, permitiendo a la Sala Regional, la sección o el Pleno que pronunció la sentencia, de oficio, por conducto de su presidente, en su caso, requerir a la autoridad demandada que informe dentro de los tres días siguientes, sobre el cumplimiento que le dio a la sentencia.

Concluido ese término, con informe o sin él, la sala regional, la sección o el pleno de que se trate decidirá si hubo incumplimiento injustificado de la sentencia, en cuyo caso: a) impondrá a la autoridad demandada responsable una multa de apremio, que se fijará entre trescientas y mil veces el salario mínimo general diario que estuviera vigente en el Distrito Federal, y la requerirá a cumplir con la sentencia en el término de tres días y previniéndole, además, de que en caso de renuencia se le impondrán nuevas multas de apremio, lo que se informará al superior jerárquico de la autoridad demandada; b) si al concluir el plazo mencionado en el inciso anterior persiste la renuencia de la autoridad demandada a cumplir con la sentencia, la sala regional, la sección o el pleno podrá requerir al superior jerárquico de aquélla para que en el plazo de tres días la obligue a cumplir sin demora. De persistir el incumplimiento, se impondrá al superior jerárquico una multa de apremio; c) cuando la naturaleza del acto lo permita, la sala regional, la sección o el pleno podrá comisionar al funcionario jurisdiccional que, por la índole de sus funciones estime más adecuado, para que dé cumplimiento a la sentencia, y d) transcurridos los plazos señalados en los incisos anteriores, la sala regional, la sección o el pleno que haya emitido el fallo pondrá en conocimiento de la contraloría interna correspondiente los hechos, a fin de ésta determine la responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento.

Con lo que se abre la posibilidad de que el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ejecute la sentencia, con lo que se podría cerrar el círculo de impunidad en materia de ejecución de sentencias.

VI. CONCLUSIONES

En el presente trabajo se estableció que, atendiendo a los caracteres de la noción de servicio público, la administración de justicia en sede contencioso-administrativa no puede ser considerada como tal. No obstante,

también se estimó que el contencioso-administrativo forma parte de las notas distintivas del régimen jurídico especial del servicio público.

Después de señalar en qué consiste el análisis de casos, nos cuestionamos sobre su compatibilidad con el esquema tradicional de emisión de sentencias en México, atendiendo a que en nuestro país el alcance de la ley en un caso concreto no se plasma en un precedente, sino que se realiza en la interpretación que los tribunales hacen de la ley vía la jurisprudencia.

No obstante, consideramos que introducir en la formación de los jóvenes abogados, desde los cursos más elementales de la carrera, el análisis de la forma en que resuelven los tribunales los casos que son puestos a su consideración, contribuiría a que su práctica profesional fuera más rica y creativa, lo que permitiría contar con jóvenes mejor preparados para resolver problemas prácticos.

Por último, el expediente 1156/02-17-01-6 nos sirvió para delimitar algunos aspectos del análisis de casos en nuestro país, como son: el escrito inicial, la demanda y su contestación, la sentencia de primera instancia, la vía de impugnación, la ejecución de la sentencia, los recursos, y la eficacia de la sentencia, destacando la ilegalidad de las autoridades que incumplen las sentencias en sede contencioso-administrativa y la incapacidad de los tribunales para ejecutar sus decisiones, circunstancia que esperamos se corrija con la emisión de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

VII. BIBLIOGRAFÍA

DUGUIT, León, *Manual de derecho constitucional*, 2a. ed., trad., prólogo y apéndice de José G. Acuña, Madrid, Francisco Beltrán, Librería Española y Extranjera, 1926.

———, *Las transformaciones del derecho público*, 2a. ed., trad. de Adolfo Posadas, Madrid, Francisco Beltrán, Librería Española y Extranjera, 1926.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, México, Porrúa-UNAM, 2006.

FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 39a. ed., revisada y actualizada por Manuel Fraga, México, Porrúa, 1999.

FRIEDMAN M., Lawrence, *Introducción al derecho norteamericano*, trad. de Joan Vergé Grau, Barcelona, Librería Bosh, s.a.e.

- GORDILLO, Agustín, *Tratado de derecho contencioso administrativo*, 9a. ed., prólogo de Jorge A. Sáenz, México, UNAM-Porrúa-Fundación de Derecho Administrativo, 2004, t. I.
- LAUBADÈRE, André, *Traité élémentaire de droit administratif*, 10a. ed., París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1957.
- NEZDEL, Nadia E., *Legal Reasoning, Research, and writing for international graduate students*, Nueva York, Aspen Publishers, 2004.
- SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, 8a. ed., prólogo de Guillermo F. Margadant, México, Porrúa, 2006.
- VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, *Derecho administrativo III*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1951.
- ZÁRATE, José Humberto *et al.*, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, México, McGraw-Hill, 2005.