

193  
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"ACATLAN"

FACULTAD DE DERECHO

LA JUBILACION DE LOS TRABAJADORES  
AL SERVICIO DEL ESTADO AL AMPARO  
DE LO DISPUESTO POR EL ARTICULO  
57, DE LA LEY DEL I.S.S.S.T.E.

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A I

JORGE FROYLAN MANJARREZ NAVA



ACATLAN, EDO. DE MEXICO

1992

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## **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 está 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.

I N D I C E

" LA JUBILACION DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO  
AL AMPARO DE LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 57, DE LA  
LEY DEL I. S. S. S. T. E.

INTRODUCCION

CAPITULO I	CONCEPTUALIZACION . . . . .	5
CAPITULO II	ANTECEDENTES HISTORICOS . . . . .	12
	II. 1. LA BUROCRACIA EN EL DERECHO ROMANO	
	II. 2. LA BUROCRACIA EN MEXICO	
	II. 3. ANTECEDENTES EN LA SEGURIDAD SOCIAL	
	II. 4. EL DERECHO A LA SEGURIDAD, PREVISION Y ASISTENCIA.	
	II. 5. INSTRUMENTOS JURIDICOS DE LA SEGU- RIDAD SOCIAL.	
CAPITULO III	MARCO JURIDICO, FUNDAMENTACION CONSTITUCIONAL. .	46
	III. 1. CONCEPTO DE LA BUROCRACIA	
	III. 2. CLASIFICACION DE LA BUROCRACIA	
	III. 3. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL	
CAPITULO IV	DERECHOS SOCIALES DE LOS BUROCRATAS. . . . .	64
	IV. 1. ANTECEDENTES	
	IV. 2. FUNCIONAMIENTO	
	IV. 3. AMBITO DE APLICACION	
	IV. 4. PRESTACIONES	
	IV. 5. CLASIFICACION	

- IV. 6. REGIMEN FINANCIERO
- IV. 7. DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL
- IV. 8. DERECHO A LAS PENSIONES

CAPITULO V. ORGANIZACION DEL I. S. S. S. T. E.

- V. 1. EVOLUCION
- V. 2. ORGANOS ADMINISTRATIVOS
- V. 3. JUNTA DIRECTIVA
- V. 4. DIRECTOR GENERAL
- V. 5. COMISION EJECUTIVA DEL FONDO DE LA VIVIENDA
- V. 6. COMISION DE VIGILANCIA

CAPITULO VI LA JUBILACION EN EL DERECHO DEMOCRATICO. . . . 109

- VI. 1. CONCEPTO
- VI. 2. TIPOS DE JUBILACION
- VI. 3. PROCEDIMIENTO
- VI. 4. PRESCRIPCION
- VI. 5. APORTACION AL FONDO DE JUBILACION

CAPITULO VII LAS PENSIONES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO A TRAVES DEL I.S.S.S.T.E. . . . . 129

- VII. 1. EL PROCEDIMIENTO PARA SOLICITAR LA PENSION POR JUBILACION
- VII. 2. LA APLICACION DEL ARTICULO 57 DE LA LEY DEL I.S.S.S.T.E. PARA LA ACTUALIZACION DE LAS PENSIONES.
- VII. 3. LA NECESIDAD DE REFORMAR ESTE PRECEPTO.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

## I N T R O D U C C I O N

La inquietud que me ha llevado a realizar el presente trabajo, se debe al tributo que me siento obligado a rendir a los Trabajadores al Servicio del Estado que han dado paso al inexorable empuje de las nuevas generaciones de trabajadores, y que después del tiempo productivo dejado en haras del deber, siguen percibiendo por años la pensión que les fue otorgada desde el momento en que se hicieron acreedores a ella por parte del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y que por causas imputables al mismo y no obstante la carestía de la vida y el nivel de miseria en que se encuentran, se ven en la penosa necesidad de requerir judicialmente al Instituto en mención, a efecto de que le sea nivelada la pensión al mismo tiempo y en la misma proporción que a los Trabajadores en Activo, derecho que la propia Ley establece en su Artículo 57, obteniendo por toda respuesta la negativa por parte de éste, dando como consecuencia que el trabajador se vea precisado a hechar mano de sus raquíticos recursos de pensionista al tener que provocar al Organó Jurisdiccional y llevar el proceso correspondiente al promover la negativa ficta o expresa ante el Tribunal Fiscal de la Federación, para tratar de lograr la nivelación de pensión a que tiene derecho, deduciéndose de lo anterior que el contenido del Artículo 57 de la Ley del I. S. S. S. T. E. que consagra tal derecho es sólo letra muerta.

A efecto de desarrollar el precitado tema, fue necesario dividir en siete capítulos la exposición del mismo, los cuales en esencia nos dan la pauta para concientizar la problemática planteada.

El Capítulo Primero, tiene como finalidad primordial introducirnos al concepto y clasificación de la Seguridad Social, rubro que es la piedra angular en donde se basa la concepción de la vida humana en sociedad y que representa

claramente el espíritu de nuestra inigualable Carta Magna en los ámbitos económico, político y social, cuyo análisis nos conduce a la comprensión ideológica del mismo.

El Segundo Capítulo, señala una serie de antecedentes necesarios para la mejor comprensión del tema a estudio, así como el de establecer las diversas etapas de la evolución de la burocracia, iniciando con el Derecho Romano por ser ampliamente conocida la influencia que este tiene en nuestra legislación, así como los antecedentes de la burocracia en México, comprendiendo en sus etapas, la Epoca Precolonial; es decir, el Derecho Nahuatl que si bien es cierto que la mayoría de las disposiciones de este se perdieron por el transcurso del tiempo, también lo es que muchas otras se transmitieron y siguen vigentes en nuestros días a través de una serie de usos y costumbres de nuestro pueblo; la Epoca Colonial que dejó un legado de indiferencia hacia la responsabilidad pública a través de la venta de los cargos públicos; la Etapa Revolucionaria de trascendencia fundamental para la inercia burocrática; se alude asimismo en este capítulo a los antecedentes de la Seguridad Social desde los orígenes del hombre, pasando por las Culturas Griega, Romana, el Medioevo la Edad Moderna hasta la Epoca Contemporánea, también analizo el Derecho a la Seguridad, Previsión y Asistencia, concluyendo con los instrumentos jurídicos de la Seguridad Social que han venido precediendo a los que en la actualidad nos rigen.

En el Capítulo Tercero, analizo con profundidad el concepto de la burocracia en su origen y sentido etimológico, así como su clasificación en su más amplia gama, culminando con el fundamento Constitucional de la misma, con el objeto de plasmar una perspectiva técnica jurídica.

En el Cuarto Capítulo, se señalan los Derechos Sociales de los burócratas, comprendiendo los antecedentes históricos, funcionamiento de los mismos

y ámbito de aplicación, prestaciones integrales con los diferentes tipos de beneficios de los cuales goza el trabajador, planificación de las prestaciones otorgadas, el régimen financiero consistente en la solvencia del I. S. S. T. E., el Derecho a la Seguridad Social que sintetiza las bases mínimas de organización, concluyendo con el Derecho de Pensiones que la Ley otorga a los Servidores del Estado.

El Capítulo Quinto analiza la organización del Instituto de Seguridad y Servidores Sociales de los Trabajadores del Estado, su evolución y órganos administrativos que lo componen jerárquicamente.

Por otra parte, en el Capítulo Sexto se analiza la jubilación en el Derecho Burocrático, desde su concepto, tipos de jubilación y su retiro, así como el procedimiento teórico para solicitar ante el I. S. S. T. E. los tipos de pensiones que en la misma se establecen.

Por último, tenemos el Capítulo Séptimo que constituye el clímax del trabajo que se expone, en virtud de que como lo veremos en su momento, se analizan el procedimiento práctico para solicitar la pensión por jubilación ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, anexando los formatos que se estilan, así como un resumen del procedimiento que debe seguir un trabajador que siente afectados sus intereses económicos, ya sea derivado del cálculo de su pensión o que solicite la nivelación de la misma de acuerdo al Artículo 57 de la Ley del aludido Instituto, así como el procedimiento que se lleva ante el Tribunal Fiscal de la Federación para ventilar los asuntos relacionados con la negativa fícta o expresa que es la acción que en la práctica ejercita los trabajadores pensionistas ante el citado tribunal, así mismo será profundamente analizada la aplicación del Artículo 57 de la Ley del I. S. S. T. E. para solicitar la actualización de las pensiones, señalando los criterios controvertidos de los pensionistas y del propio Instituto sustentados ante la autoridad judicial correspondiente y la postura de ésta y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ante el conflicto

de intereses planteado, así también haremos alusión a la necesidad de reformar el Artículo 57 de la Ley del I. S. S. S. T. E. en base a los razonamientos que en su momento se formularán.



## CAPITULO PRIMERO

### CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL

La Seguridad Social surgió como un anhelo de los pueblos para obtener mejores niveles de vida, con el deseo de satisfacer sus derechos económicos, sociales y culturales, indispensables para la dignidad humana.

Son varias las definiciones que se han dado sobre Seguridad Social, de las cuales mencionaremos algunas:

ARTHUR J. ALTMAYER Y ABRAHAM EPSTEIN, conceptúan a la Seguridad Social de la siguiente forma: Es el deseo universal de todos los seres humanos para una vida mejor, atendiendo a la libertad de la miseria, la salud, la educación, la condición decorosa de vida y principalmente el trabajo adecuado y seguro. (1)

ALONSO OLEA, la conceptúa como: El conjunto integrado de medidas de ordenación estatal para la prevención y medio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas y económicamente invaluable (2)

COQUET BENITO, dice que: La seguridad social consiste para algunos en un nuevo modo de producir, de organizar el trabajo, de distribuir los ingresos de un país, a la vez que se proclama que una parte de ellos debe ser destinado a asegurar y a mantener ciertos niveles mínimos de vida, plenitud y estabilidad de empleo. Así considerada la Seguridad Social, consiste en la organización de la economía, teniendo en cuenta

(1) Cit. González Díaz Lombardo, Cursillo de Seguridad Social Mexicana, UNAM, Nvo. León, Monterrey, Mayo 1959, Página 35.

(2) Alonso Olea Manuel, Instituciones de Seguridad Social, Madrid 1974, Página 29.

sobre todo las necesidades de las grandes masas. (3)

La Oficina Internacional de Trabajo, conceptúa la Seguridad Social en funciones de Asistencia Social, Seguro Social, complementándose ambos mutuamente y fundiéndose en una sola institución. (4)

Ahora bien, de los conceptos que señalan los diferentes autores, podemos considerar que la Seguridad Social tiene como finalidad el atender el mayor número de necesidades del hombre frente a las múltiples contingencias de su vida, así también a la contribución dentro de la vida social con la finalidad de elevar el nivel de vida mediante las prestaciones económicas y culturales.

Por otra parte, quiero mencionar que la Seguridad Social se puede señalar de la siguiente forma:

A) Como un derecho de los trabajadores.

B) A través de los servicios médicos, satisface las necesidades materiales y espirituales de la población, permitiendo así un mejor desarrollo económico y social.

C) Tiene como principal finalidad, darle protección al hombre frente a los riesgos considerados, y a su vez proporcionándole prestaciones en dinero y en especie y servicios sociales de acuerdo con sus necesidades.

(3) Coquet Benito, Seguridad Social en México, Instituto Mexicano del Seguro Social, Vol. 1, México 1964, Pág. 166.

(4) Coquet Benito, Seguridad Social en México, Instituto Mexicano del Seguro Social, Vol. 1, México 1964, Pág. 166.

Por último, diremos que la Seguridad Social se basa en la concepción social de la vida humana y tiene como finalidad el promover el bienestar común, prevenir y controlar los riesgos inherentes a la vida misma y cubrir sus necesidades, cuyo satisfactor es necesario tanto para el individuo como para la colectividad.

### CLASIFICACION

Los conceptos en que se basa la organización, de la Seguridad Social en las naciones, en consideración a las necesidades, los anhelos o las aspiraciones del hombre, son esenciales tres aspectos que se clasifican en: El económico, el político y el social.

### ECONOMICO

" La Seguridad Social tiene un contenido eminentemente económico y de proporciones más relevantes que el Seguro Social, dado que la función - - - que desempeña la realiza en forma general y dentro del conglomerado, teniendo a robustecer para los individuos y sus familiares, la capacidad del trabajo, de ganancia y consumo; situaciones que repercuten para una mejor y mayor producción, que beneficie directamente a la sociedad y al capital, como fundamenteo económico ".

" La Seguridad Social la entendemos como un aprovisionamiento de bienes y una redistribución justa de lo mismo. Este fundamento penetra en el trabajo aumentando la capacidad laboral, física, moral y cultural de la población. En el capital se introduce, liberándolo de sus pérdidas y de sus riesgos, garantizando su producción y su consumo, en el Estado, al incrementar los bienes e ingresos de la colectividad, aminora las diferencias de clases sociales, eleva el nivel de vida popular, consolida la paz social y consecuentemente la estabilidad política ".

" La Seguridad Social se financia mediante una serie de impuestos con cargo a la sociedad, de tasas a la producción o de gravámenes a la empresa; recursos que destinan a una serie de prestaciones que fortalecen en forma directa el núcleo familiar, y la economía popular, proporcionando así un mejor cuidado a la salud, una mejor educación para los hijos, mejor - - -

alimentación, vestido, vivienda, etc.; permitiendo a la vez el recreo y la ilustración, así como una mejor formación profesional; evitándose con ésto la pérdida o disminución de la salud y el trabajo, así como la invalidez, accidente, desempleo, muerte, etc. (5).

(5) Alquicira Amado, Apuntes de Clases Dictados en 1982, en la Universidad Nacional Autónoma de México, sobre la Seguridad Social, Pág. 19.

POLITICO

En el aspecto político; el estado tiene la obligación de encontrar y atacar las causas generatrices de la inseguridad colectiva, y lo consigue mediante una serie de planes y acciones perfectamente elaboradas, que tienden a remediar este mal, creemos al igual que Jellinek en su teoría General del estado, que es como " La Asociación de un pueblo, poseedora de una personalidad jurídica, soberana, que de modo sistemático y centralizador, valiéndose de medios exteriores, favorece los intereses solidarios, individuales nacionales y humanos, que se proyectan hacia una meta progresiva y común ". (6)

De aquí que se califique a la Seguridad Social como un servicio público; como un instrumento administrativo con que el Estado cumple con su fin primordial, el bien común.

(6) Jellinek, G.- Teoría General de Estado. Editorial Albatros, Buenos Aires 1970, Pág. 332.

S O C I A L

El tercer concepto es fundamentalmente social, el cual se debe presentar o describir, como el esfuerzo coordinado del Estado a través del Derecho y la Política y la Economía hacia el bien colectivo; procurando solucionar los problemas que surjan, con entera imparcialidad y justicia. por lo tanto la Seguridad Social debe tender a proporcionar bienestar y seguridad individual, como medio para alcanzar el fin que se propone, el bienestar y seguridad del conglomerado nacional.

" La Seguridad Social estructurada así, representa una filosofía muy completa y se convierte en una doctrina emanada del Derecho, puesta en acción por los Poderes Públicos, por lo que se denomina " Socialismo de Estado ", o jurídico o también " Socialismo de Cátedra ". El porqué de estas denominaciones, se debe más bien a la obra del pensamiento que al de la acción, además a esta materia podemos considerarla como la Doctrina moderadora de los diferentes estados sociales y a la vez al punto medio y sin jerarquización alguna en lo jurídico, lo económico y lo social, por que el Estado con la colaboración de la sociedad, alcanza los más altos índices en las consideraciones de la vida familiar y la prosperidad del individuo, logrando una mayor riqueza colectiva y un alto grado de tranquilidad nacional ". (7)

(7) Alquicira Amado, Apuntes de Clases Dictados en 1982, en la Universidad Nacional Autónoma de México, Sobre la Seguridad Social, Pág. 18.

## CAPITULO SEGUNDO

### ANTECEDENTES HISTORICOS

#### II. 1.- LA BUROCRACIA EN EL DERECHO ROMANO.

Con exclusividad o predominio religioso en un comienzo, los trabajos públicos lógicamente eran realizados por los sacerdotes y pontífices.

En la ciudad de Roma es donde se conoce muy pronto una serie de instituciones y cargos públicos que van aumentando durante el período de la República, como una consecuencia del ascenso político y social de los plebeyos, mismos que anhelaban desempeñar tareas no manuales.

En la monarquía se puede observar que existían empleados del Rey (Estado), que era el que ejercía el poder, y el cual poco podía hacer sin una red de subordinados.

Así en la monarquía se establecieron instituciones públicas. En primer término y aunque el cargo del Rey era vitalicio, éste debía ser nombrado a través de los comicios, y más tarde cada uno elegía con cierta libertad a su sucesor, ello con la aprobación del Senado.

El Estado Romano se formaba por una estructura política que componía un Rey, un Senado y los comicios por curias. Estos últimos, además de reunirse para elegir al Rey, tenían funciones como las de otorgar el imperium, es decir el poder discrecional a los magistrados superiores, mediante una Ley Curiata del Imperio; asimismo, también se ocupaba de asuntos administrativos y los comicios por Centurias se ocupaban de elaborar leyes y de las elecciones de los funcionarios públicos.

Para la expedición de una Ley, se necesitaban tres factores; Rey, Senado y Comicios; el Rey proponía, los Comicios aprobaban y el Senado ratificaba.



En cuanto al contenido de las leyes se ocupaban de asuntos militares o de política exterior.

Cabe mencionar que durante este periodo en el aspecto religioso, los Romanos eran supersticiosos y de ello se aprovechaban los sacerdotes para influir en la política y en una tarea especial que consistía en la elaboración de fórmulas procesales y de dar consultas a los litigantes.

De esa manera podemos observar que dentro de este Estado monárquico se encuentra basada en cuatro factores que eran Rey, Comicios, Senados y Sacerdotes, y los tres últimos tenían el carácter de servidores públicos; y los cuales eran los más importantes, porque de estas funciones se pueden derivar otras como los escribanos, y aún otras funciones como los jueces y magistrados.

En la etapa de la República es donde mejor se puede cimentar el origen de los servidores públicos, debido a la nueva forma de gobierno la cual era democrática. El Rey es substituido por el máximo pontífice en su función de designar a los Senadores por el Censor, y en lo demás, por los Cónsules. Estos servidores públicos (Cónsules), tenían la facultad de dirigir la administración de justicia, el Ius Agendum Populo (derecho de hacer proposiciones a los Comicios) y el Ius Agendi Cum Senatu (derecho a pedir la opinión del Senado) y en general amplias facultades financieras.

El Senado florece y es lo más importante en la República, debido al sistema Senatorial, que consistía en dar vigor y expresión a una oligarquía fundada en personas que ya habían ocupado cargos públicos. Al desaparecer la división entre patricios y plebeyos, éstos últimos, ascienden a la categoría de Senadores algunos de ellos de rango inferior con derecho a votar, así, se ve incrementada la ocupación de servidores públicos. También surgen los censores que eran elegidos o escogidos entre los exfuncionarios públicos, de manera que el Senado llegó a ser un Comité, integrado por personas con experiencia en la administración pública.

La desmembración del Consulado originado por la ausencia de los Senadores, - obligó a éstos a delegar facultades en una nueva creación de funcionarios públicos, y dentro de esas nuevas funciones se encuentran las siguientes:

LA CUESTURA.- Los Cuestores intervenían en la justicia penal e imponían multas, después comienzan a administrar parte de las finanzas públicas.

LA CENSURA.- (la más importante). Los Censores debían organizar censos de población y sobre todo un censo de finalidad fiscal, determinaba quien entraba a formar parte del senado y por último daban la concesión de obras públicas.

LA PRETURA.- Los Pretores se encargaban de administrar - justicia civil. Así aparecen una serie de Pretores, como el Pretor Urbanus (para pleitos entre romanos), el Pretor Peregrinus (para pleitos en que una de las partes era extranjero o ambas partes.

LOS EDILES.- Eran los magistrados responsables del orden en las calles y los mercados.

Lo más sobresaliente de esta etapa se debe a que la administración romana se ocupaba de los impuestos, de los caminos, de las comunicaciones y de la justicia, aunque la palabra magistrado la usaba como sinónimo de funcionario, ya que el primero es el que se dedica a dirimir controversias de orden jurídico y los últimos se dedican a ocupar cargos como tribunos militares, funcionarios que regulan la entrada y salida de personas en los caminos, así como - las materias primas que entraban o salían, los funcionarios se encargaban de coleccionar los impuestos, etc.

Por último, aparece en Roma un administrador de justicia en el exterior que se llamaba Procónsul o Prepretor, que aparte de administrar justicia, defendía los intereses de la metrópoli.

La última etapa del derecho romano, para tratar de explicar o definir el origen de los trabajadores al servicio del estado, deriva y claro con muchas modificaciones, de las dos etapas anteriores, tomando más a la República como base de una organización política y administrativa del imperio.

Es así como encontramos a Augusto, hijo adoptivo de Julio César, y da la impresión de que está restaurando la Antigua Roma Republicana, y sobre todo senatorial. Reúne en su persona varias funciones republicanas; es Senador, Cónsul, más tarde Tribuno, Pontifex Maximus, Director de la Moneda, y también dirige la política internacional; de aquí se desprende que todas estas funciones ya existían en la república. En el curso de los primeros siglos del Imperio, también el Senado se eclipsa ante la diversidad de funciones que adopta el emperador. La última vez que éste se digna pedir la colaboración del Senado en la expedición de normas jurídicas es bajo el emperador Septimio Severo.

Lo más importante de esta etapa es que se atribuye a dos o tres emperadores (Claudio, Adriano y Septimio Severo), la estabilización jerárquica al régimen de los funcionarios.

La burocracia imperial, con funcionarios bien pagados que ya no cambian cada año, si no lo decide el emperador, surge al lado de la antigua magistratura, y los viejos organismos quedan reducidos a los límites municipales de Roma.

Para finalizar en la segunda fase del imperio, o sea la autocracia, vivir en esta época para poder disfrutar de una vida llevadera, había que ser alto militar o burócrata importante. (8)

En la Antigua Roma (monarquía, república, imperio), se puede observar que los empleados al servicio del estado ya existían desde un principio a través de cada forma de gobierno se iban creando nuevas funciones, aunque en las - -

(8) Margadant G., Floris. Derecho Romano, 8ª Edición, Editorial Eefinge, México 1978, Página 39.

tres formas de gobierno, funcionario y magistrado, se usarán en igualdad de términos o conceptos para llamar o nombrar a cualquier persona que tuviera un cargo dentro del gobierno, aún cuando la función de cada uno de ellos fuera diferente.

Por su magnitud especial, practicamente todo el mundo habitado y civilizado, en el imperio, alcanzó una amplitud colosal, la burocracia romana, a la que se le atribuye esta calificación no sólo en el sentido recto de la administración pública y en el peyorativo de la frondosidad de agentes, sino - - - también por el valor etimológico o de autoridad que lleva consigo el sufijo "cracia". Tal burocracia no era el poder mismo, pero el poder imperial del soberano no hacía nada sin sus funcionarios a quien delegaba facultades gubernamentales.

## II. 2.- LA BUROCRACIA EN MEXICO (EPOCA PRECOLONIAL).

En la época precolonial, a diferencia del carácter absoluto del derecho romano, las nociones de la persona, la autoridad y la jerarquía del individuo, dependían de los intereses permanentes, soberanos y absolutos, de la sociedad y no de las clasificaciones y disciplinas abstractas, individualistas y absolutas.

La aplicación de los conceptos administrador y ejecutor, era distinto a la que se le da en la actualidad, especialmente en los sistemas occidentales.

El administrador (funcionario) o el poder administrativo, reunía aquellas - facultades del gobierno que permitía el control económico, los tributos y - el tesoro.

Por otra parte, el concepto de ejecutor se aplicaba a lo que es ahora el - poder ejecutivo, no sólo tenía la facultad de actualizar el derecho, sino - de dictar disposiciones o normas de conductas y de política.

De esta manera, el ejecutor hacía también las veces del legislador.

El concepto Tecuhtli o dignatario en general, designa a la clase gobernante. El mismo emperador es un Tecuhtli, y en la literatura de los conquistadores se le designa como cacique (9).

Este funcionario, era ante todo un representante del pueblo ante las autoridades superiores, debía hablar por la gente que tenía a su cargo defenderla de los altos impuestos, de la usurpación de sus tierras y dirimía los conflictos de tipo judicial. Era el responsable de una buena administración, de un orden, y cuidaba de aquellos ingresos destinados al tributo, mismo que entregaba al calpíxque, órgano de la administración imperial.

Un funcionario importante también lo era el Calpullec, que estaba rodeado de un consejo de ancianos, el cual tenía funciones parecidas a las de Tecuhtli, y principalmente la del registro de propiedades colectivas, que pertenecían al Calpullec. Este dignatario tenía las funciones parecidas a lo que hoy llamamos Director de Registro Público de la Propiedad y del Comercio. El Calpullec recibía órdenes del Hueycalpíxqui, este funcionario se encontraba en lo alto de la jerarquía burocrática de los Calpullec.

Para regular el movimiento ascendente o descendente de todas y cada una de las jerarquías de las organizaciones políticas, ligadas entre sí, existió una asamblea que determinaba y circunscribía los impulsos individuales. Es decir, que todo estaba admirablemente dispuesto para lograr el desarrollo del estado dentro del respeto a la tradición y al derecho.

El concepto de dignatario es diferente al del funcionario, pues mientras el primero representaba una posición honorífica o título eminente inherente, o no, a un cargo público de importancia, el segundo suponía siempre el ejercicio de un cargo público.

(9) García Valencia, Antonio. Las Relaciones Humanas en la Administración Pública Mexicana, 2 Edición, Editorial Porrúa, México 1964, Página 31.

Además de los cargos supremos del Tlahotocan (donde se gobierna), que eran los doce señores gobernantes a Tecuhtlatoque y los dos gobernantes o - - - Hytlahotoani el administrador supremo o Cihuacoatl y el supremo ejecutor o Tlatonni, había veintidós dignidades ordinarias y dos extraordinarias. En esta serie de cargos no se podía establecer un escalafón simplista por que el ascenso en espiral dependía de las cualidades y méritos personales.

Los señores antes mencionados presidían las asambleas de gobierno, en las que regían los tres principios que ponían en relación armónica los poderes - del estado entre sí.

1. El principio organizador ascendente, o sea, la preparación de la decisión que partía del pueblo en la organización espiral, de las autoridades hacia el gobierno soberano.

2. La autoridad suprema del Tlahotocan, se discutía por la eliminación de problemas y sin votación, el caso presentado por el administrador y después el Tlahotoani formulaba la decisión.

3. Cumplimiento Ejecución. Mediante el poder ejecutivo del Tlatonni obraba descendiendo desde la cima hasta el pueblo Soustelle - hace una distinción de los funcionarios de la época de Moctezuma II y consagra tres categorías:

A) La primera de Gobernadores. Tlacochtecutli, cuyas - atribuciones eran principalmente de índole civil y administrativo.

B) El segundo grupo engloba a los encargados de la administración, designados por el término genérico de calpixque, (tenía educación superior), desarrollaba actividades administrativas y tenía por ayudantes a oficiales escribanos que organizaban el tributo. Los descargaban en sus funciones, órganos auxiliares o delegados locales en las aldeas o ciudades más importantes de la provincia donde ejercían.

C) La tercera categoría comprende a los jueces que eran escogidos entre personas experimentadas o bien, integrantes del pueblo.

En las escuelas (calmecac), los estudiantes recibían una educación con tendencias administrativas, donde se aprendía la ciencia de gobernar - - - - - (tlahtecamecayemachtiliztli) y algunas otras ciencias y artes, pero lo - - importante es que ya desde la etapa escolar los iban adiestrando para llegar a ser buenos funcionarios, para lograr un buen gobierno, el Emperador otorgaba recompensas en el undécimo mes del año, por haber desempeñado bien sus - funciones, por observar buena conducta y sobre todo porque no aceptaban dádivas. (10).

#### LA BUROCRACIA EN LA EPOCA COLONIAL

Hablar de burocracia en América durante la época de la Colonia, es hablar de la burocracia española, ya que la forma de gobierno era la misma que en España, debido a la delegación de funciones que traía consigo el Virrey de parte del Rey de España.

Por lo tanto, los funcionarios públicos más importantes eran nombrados en España, y algunos otros los nombraba el Virrey aquí. Los burgueses letrados españoles-consejeros-togados, compartían de manera preponderante con los nobles de capa y espada, las altas tareas de la administración y del gobierno. Así el gobierno monárquico, con base firme en una organización burocrática, se había consolidado institucional.

Es evidente que las prácticas administrativas de la burocracia española tuvieron que sucederse en la organización administrativa colonial y aún con mayor complejidad, pues el conflicto entre los intereses privados de los con-

(10) Sostelle, Jacques. La Vida Cotidiana de los Aztecas, F. C. E., México, 1956, Página 60.

quistadores y los fines políticos de la metrópoli hubieron de surgir a medida que el estado español quiso arraigar más su presencia en los territorios conquistados.

La tecnificación de la burocracia tuvo que ceder a la lealtad de los funcionarios para la corona, y que fue este índice de confianza, más que el de capacidad, el que se toma en cuenta para el proceso de seleccionar a los funcionarios del gobierno.

Los monarcas españoles, apoyados en la actividad de una burocracia leal, lograron una solidez de su organización política durante el período de 300 - - años.

La organización de la administración pública en México, durante el período - que comentamos, se realizó paulatinamente en relación con las necesidades - impuestas por el fenómeno de la conquista y debido a la política sustentada por el poder real de España en sus colonias.

Los principales órganos del gobierno fueron: los Reyes, el Consejo Real de Indias, la Audiencia Real, el Virrey, los Gobernantes y Adelantados, los Intendentes, los Corregidores y los Ayuntamientos. El Virrey compartía su autoridad con el organismo de carácter judicial y administrativo, denominado audiencia. También debería de poseer determinados atributos de habilidad política para sortear no sólo los problemas de su investidura, sino los originados en el constante debilitamiento de su principio autoritario al omitir su conducto en determinados actos que debían responder a su dignidad jerárquica, pues algunos de los altos funcionarios como los del Tesorero, los Jefes Militares, los Gobernadores y otros de menor jerarquía, eran designados directamente desde España y tenían comunicación con el gobierno, siendo tan responsables en España como ante el propio Virreinato. Al no poder delegar parte de sus funciones a los funcionarios se vio preso en la centralización de sus actividades. Se encontraba materialmente absorto en las rutinas y -



minucias burocráticas que restringían, en forma palpable, su planeación y dirección administrativa. Al lado de este personaje se encontraba un Secretario y contaba con un Consultor Legal o Asesor. Desde luego, tenía que recurrir a otras instituciones o propiamente a otros funcionarios para cumplir con las necesidades públicas imperantes.

Como representante unipersonal del Rey, casi toda la actividad y responsabilidad de gobierno se concentraba en sus manos, hasta los pormenores, como los de proveer, personalmente, en materia de litigios de trabajo.

Los métodos de decisión y control de personas pudieron mantenerse durante algún tiempo, pero se debe recordar que los descendientes de la burocracia -- peninsular, es decir, los criollos, aspiraban a las posiciones públicas con las cuales no eran favorecidos; esta aspiración había de contribuir posteriormente al movimiento independiente.

A diferencia del movimiento escalafonario indígena por ascenso de méritos -- personales, en el sistema español no se adoptó este sistema, sino que se fomentó la pulverización del principio de autoridad para evitar el logro de -- prestigio personal, esta organización respondió a un prurito reglamentarista estas causas hubieron de quebrantar la función creadora de muchos servidores públicos, sobre todo en un sistema en donde las actividades administrativas, legislativas y jurisdiccionales no respondían a un verdadero deslinde.

Existían un sinnúmero de postores que compraban cargos públicos, por lo que se fomentó la corrupción en detrimento de las actividades de gobierno.

Un ejemplo nos puede ilustrar, antes del siglo XVIII, al dar en arrendamiento la recaudación de determinados impuestos, práctica que produjo en el -- ánimo de los causantes la convicción de que la recaudación fiscal iba a -- parar a los bolsillos del arrendatario recaudador.

(11) García Valencia, Antonio. Obra cit., Editorial Porrúa, Página 52.

Si es verdad que la política española de otorgar los más elevados puestos a los peninsulares y de tomar todas las decisiones políticas de importancia - desde España, privó a los mexicanos-criollos, mestizos, indios de cualquier oportunidad para desarrollar el sentido de la responsabilidad política.

Los trabajadores al servicio del estado en el México independiente. Gordon Schaeffer, al hacer una justa valoración de la gerencia administrativa del México colonial, dice que: " En cuanto al gobierno en general, el régimen colonial dejó un legado de indeferencia hacia la responsabilidad pública. El arriendo de la recaudación fiscal y la venta de los cargos públicos, generalmente condujeron a una psicología de explotación. Los puestos públicos llegaron a considerarse como medios de enriquecimiento personal. El sistema fue pernicioso y negativo durante el período colonial, cuando las autoridades reales usaban toda clase de formas de vigilancia que no se regularizaron por completo bajo la administración gubernamental directa para controlar la deshonestidad ".

Es evidente que la influencia de las prácticas negativas de la administración colonial fue un factor sumado a la desorientación reinante de la estructura económica de México, que sufrió una profunda crisis como resultado de la continua lucha por la liberación. Lógicamente, la administración pública pasaba por fases apremiantes de verdaderas crisis presupuestales, motivando con ello que los primeros años de México independientemente estuviera regulada a base de empréstitos, dando con ello una falta de estabilidad económica a los regímenes administrativos y a la marcha del país. Posteriormente las constituciones consagraron una unión entre Estado e Iglesia, dándole a esta última aspectos de funcionarios públicos, al recaudar impuestos fiscales. Por lo que la iglesia actuaba a veces arbitrariamente. La inestabilidad de las relaciones hubo de sucumbir a mediados del siglo, al apartar Juárez a la Iglesia de la Política y los negocios administrativos del Estado.

Un cambio trascendental que sufrió la organización administrativa del gobierno independiente, fue la centralización del poder en la persona del Jefe del Ejecutivo, al depender completamente de su autoridad las Secretarías y Organismos Públicos.

En un marco político, económico y social como el que se describió, es de esperarse que las actividades de la administración gubernamental no fueran satisfactorias; más bien estaba imposibilitado para cumplir con sus fines. Si a ello agregamos que los regímenes militares influían en forma notable en la organización administrativa, había que esperar solamente que del elemento humano de la administración, o sea propiamente los funcionarios, una actitud personalista dispuesta al recibo de prendas políticas. Cabe citar que entre tanta ingerencia militar en el gobierno, el General Santa Ana, citó un decreto el 22 de abril de 1853 creando las bases para la administración de la República, consagrando las Secretarías de Relaciones Exteriores, de Relaciones Interiores, de Justicia, de Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, de Guerra, de Marina y de Hacienda, etc.

En esta época, se afirma que los puestos públicos fueron refugio de la clase media baja que no tenía otra fuente de ingresos en ese tiempo, falta de oportunidades económicas, ni conocimientos de comercio, oficios o profesiones.

Posteriormente, con el triunfo de la Reforma, se eliminan muchos problemas que detenían el desarrollo y el buen manejo por parte de los funcionarios de la función administrativa. Desaparece el centralismo como tendencia política. A la muerte de Juárez, se generó nuevamente la anarquía de la hacienda pública, y durante el período comprendido de 1876 a 1884, se suceden 8 Secretarios de Estado en el Ministerio de Hacienda. Con la llegada de un nuevo caudillo militar, Porfirio Díaz, se establece el orden social, y en un clima de tranquilidad pública, fue posible mejorar la estructura económica del país.

Es de observarse que en el clima de intranquilidad que reinaba en nuestro país, los funcionarios públicos estaban a la orden de aquel personaje - - - que se erigiera como mandatario. Por lo que hasta la época de la Reforma, en donde se encontraban funcionarios más honestos, con ideas liberalistas, - que trataban de ayudar a formar un mejor gobierno.

### LA BUROCRACIA EN LA ETAPA REVOLUCIONARIA

Antes y después de que estallara la revolución en México en 1910, las - - - causas que originaron este movimiento fueron varias, pero una de ellas fue, que las personas con estudios medios, aspiraban siempre a ocupar - - - cargos públicos, causa que data desde antes del movimiento de independencia; estas personas no estaban vinculadas con el gobierno, de ahí el por qué de su inconformidad. Al estallar el movimiento revolucionario, lógicamente los empleados de gobierno que había, estaban a las órdenes del hasta entonces Presidente de México, General Porfirio Díaz, por lo que, aparte de estos supuestos trabajadores al servicio del Estado, no existía un gobierno no bien establecido y por lo tanto no había trabajadores del gobierno o burócratas.

Era evidente que el rompimiento de los cuadros económicos del porfirismo se hizo necesario el clamor de la voz del peón, cuyos ideales estribaron en una mejor distribución de la riqueza y una mayor libertad que los condujera a superar sus denigrantes niveles de vida.

Ante esta situación social, la administración pública, que ignoró las necesidades populares, se enquistó en una inercia burocrática que trabajó aisladamente, haciendo caso omiso de las fuerzas sociales y siguiendo - - - una línea de conducta desintegrada de la población a la que estaba obligada a servir. No quedaron exentos de esa inercia burocrática ni los servidores públicos eficientes y estables. Sobre este particular, se afirma que

todo empleado y funcionario protestaba cumplir la Constitución, todos los empleados y funcionarios en esa época tenían que violar la Constitución y por ende sus juramentos para mantener el despotismo del gobierno de Porfirio Díaz.

Un antecedente que podamos encontrar posterior al movimiento revolucionario, fue a través de la Ley del Pueblo, que proponían el General Tiburcio Montiel y el Coronel Santa Fe, ya que en su sección I del Artículo 2º, establecían medidas de seguridad social para los servidores de la Nación, y que a la letra dice:

ARTICULO 2º.- A las personas que hayan servido a la Nación, bajo cualquiera de los gobiernos que ha tenido, sea del orden militar, civil, por largo tiempo, agotado en el servicio público la savia de su vida, se le capitalizarán los empleados que obtuvieron, y se les pagarán 2/3 partes en terrenos, y una tercera parte en numerario o en billetes del Banco Agrícola.

En 1930, fue cuando se levantó el clamor público de que era necesaria la existencia de normas legales que garantizaran la estabilidad de los servidores públicos, quienes sólo habían obtenido como precaria protección, en algunos casos la buena voluntad de las autoridades y sin que se tomara en cuenta su conducta ni su antigüedad en la administración pública.

La Ley, la Doctrina y la Jurisprudencia Mexicana, sostuvieron que los trabajadores al servicio del Estado no podían gozar de la protección de la legislación del trabajo, sino que estarían regulados por las Leyes del Servicio Civil. En 1931, aparece un Reglamento de la Secretaría de Hacienda, precedente éste de la futura legislación burocrática. Después el 12 de abril de 1934, se publicó " Acuerdo Sobre Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil ", dictado por el entonces Presidente de la República Abelardo Rodríguez. Fue el primer paso serio

de reglamentación de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, así cuando su defecto constitucional era manifiesto y su vigencia fue fugaz.

Sancionaba los derechos de percepción de sueldo, conservación de cargo, ascenso, vacaciones y días de descanso, percepción de indemnizaciones y pensiones.

En 1933, el Partido Nacional Revolucionario formuló un proyecto de Ley del Servicio Civil, sintiéndose obligado dicho partido hacia los empleados públicos que integraban una parte importante de sus filas, con el objeto de mejorar su situación y definir derechos y obligaciones, a pesar de que era superior a la disposición dictada por Abelardo Rodríguez, Únicamente fue un intento, porque no mereció la aprobación de la Cámara Legislativa, pero sirvió como antecedente para la elaboración del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, promulgado el 27 de septiembre de 1938 y publicado el 5 de diciembre del mismo año, fecha esta última en que la burocracia considera haber logrado una de sus más caras conquistas, para asegurar la estabilidad en el empleo del trabajador al servicio del Estado, reconocimiento de antigüedad, existencia de un tribunal para resolver sus controversias con el Estado.

El estatuto antes mencionado fue sustituido por el del 4 de abril de 1941, de igual contenido que el anterior, pero como fueron objetados de inconstitucionales, el 5 de diciembre de 1960, se adicionó con el apartado " B ", Artículo 123 Constitucional. La iniciativa del Presidente López señalaba:

" Los trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias, no habia disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los trabajadores ".

La seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, se alcanzó en la Ley del 28 de diciembre de 1959, publicada en el Diario Oficial, el 30 del mismo mes y año, que entró en vigor el 1° de enero de 1960, la cual creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Finalmente, el 27 de diciembre de 1963, se promulgó la Ley Federal de los Trabajadores del Estado, Reglamentaria del Apartado " B " del Artículo 123 Constitucional, que desenvuelve los deberes y los derechos establecidos en nuestra Carta Magna.

## II. 3.- ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

En los orígenes del hombre no se encuentra el concepto de Seguridad Social, es decir lo que se ha dado son medidas inespecíficas de protección de las necesidades sociales como una expresión más amplia y difusa de los instrumentos utilizados para afrontar a lo largo del tiempo la necesidad social.

Los medios evolucionan y empiezan a generar un estado de inseguridad, se buscan medidas para combatirla; como es la ayuda mutua, que consiste en la protección de los poderes de los padres a los hijos, de los jóvenes a los ancianos.

Posteriormente, con el surgimiento de las gens las tribus son los primeros núcleos sociales, esta ayuda era para todos los miembros de la comunidad, la responsabilidad se ejerce para el jefe de la familia.

Como casos aislados entre los egipcios, los hebreos y los chinos, existía la mutualidad de socorros, éstas tienen como finalidad reparar las pérdidas del ganado, por otra parte, protegían algunos riesgos de carácter personal como la muerte. En Grecia, encontramos Instituciones Eronol, éstas tienen como finalidad socorrer al necesitado en una forma de asistencia mutua,

los que hacían estas aportaciones o donativos, eran las personas pudientes y lo hacían con la finalidad de otorgar ayuda al desvalido.

En la antigua Roma, encontramos la protección social como las organizaciones llamadas " Collegia " a que el asociacionismo romano da lugar, entran aquí los llamados artificum vel aperiicum o tenuiores, por tratarse de asociaciones con una clara finalidad mutualista. Su constitución requería la unión de por lo menos tres individuos, que se comprometían a contribuir con aportaciones de entrada y periódicas, para formar el fondo común. El fondo así formado, se destinaba principalmente a sufragar los gastos de enterramiento del socio fallecido (12), encontrándose en Roma un rústico precedente de la previsión social.

En los tiempos medievales, el pensamiento o doctrina que predominaba era el cristianismo, al influjo de esta doctrina que fundan se predicaba ayuda al necesitado, empuja a surgir lo que se conoce como la caridad organizada se caracteriza por otorgar sumas de dinero a los necesitados, mediante una evaluación.

En la formación de corporaciones de carácter religioso, su finalidad era fundar hospicios y hospitales para brindar atención a los necesitados.

Con las Cajas Mutuarias se presta ayuda en casos de enfermedades, invalidez, orfandad, viudez y muerte, posteriormente surgen ya diversos tipos de corporaciones como son las " Cofradías Religiosas Benéficas y las Cofradías Gremiales, como instituciones de protección social, además constituyeron asociaciones cuyos nexos aglutinantes lo eran respectivamente, el religioso y el profesional, ambos con finalidades mutualistas y asistenciales ".(13)

(12) Almanza Pastor José Manuel, Derecho de la Seguridad Social, Editorial Tecnos, Madrid, Tomo I. Pág. 112.

(13) Almanza Pastor José Manuel, Ob. Cit. Pág. 112.



Las Cofradías, protegían las enfermedades, cualquiera que fuese la causa, la vejez, el fallecimiento, la supervivencia de viudas y huérfanos, se proporcionaba ayuda típica de aquella época tal como la dote matrimonial.

Durante la edad Moderna, aparece la Fundación de Hermandad de Socorros y Montepío, para socorrer a la viudez, orfandad y para proporcionar auxilio.

No es sino hasta el siglo XIX, cuando empieza a tomar cuerpo la Seguridad Social, que se desarrolla bajo el impulso del proletariado industrial, tras las experiencias de la Revolución Francesa, se producen cambios de carácter político y social y en base a la ideología imperante, se establece la prohibición para la integración de corporaciones o gremios como consecuencia del individualismo, también las corporaciones de carácter religioso se diluyen, ésto fue un duro golpe para la caridad organizada que venía funcionando hasta entonces por la Iglesia, es el fenómeno de la Revolución que trae como consecuencia la destrucción de las corporaciones religiosas.

Es hasta 1819 que se le atribuye a Simón Bolívar el término de Seguridad Social, pronunciado durante el discurso en el Congreso de la Angostura, donde dijo: " El sistema de Gobierno más perfecto es el que engendra mayor suma de Seguridad Social y mayor suma de Seguridad Pública ". (14)

Es en Alemania, con el desarrollo industrial que recibe un fuerte impulso en la década de 1830-1840, alcanzando su auge después de 1850. Mientras las clases semifeudales reprimían el movimiento liberal, la economía alemana se transformaba rápidamente; en 1861 se coronó rey de Prusia a Guillermo I, ,quien en 1862 nombró primer ministro a Otto Von Bismarck.

Ante el enorme desarrollo industrial de Alemania y la miseria del proletariado creada en torno al llamado Canciller de Hierro, quien se proponía - - - lograr cierto bienestar para los trabajadores, proclamando el derecho

(14) Ortega Cruz Rafael, 25 Años de Seguridad Social en México, 1969, Pág. 4.

del trabajo y la garantía contra el infortunio; para Bismarck, el Estado tenía la obligación de interesarse en favor de los ciudadanos desamparados y económicamente débiles; ésto lo hacía partidario de una intervención y dirección por parte del mismo en todo aquello que pudiera suponer un beneficio para la colectividad. Esto creó a su vez la necesidad de proteger al trabajador de la Industria, para lo cual se expidió el 21 de Junio de 1869 la " Ley del Trabajo ", donde se estipula la obligación de proteger a los asalariados. Se crean las cajas industriales de enfermedades, de ayuda y fallecimiento para los oficiales, en 1872 se estableció la asistencia a marineros enfermos, y en 1876 se emite la Ley de Cajas de Ayuda, que era el apoyo mutuo en caso de enfermedades. (15)

" Fue a través de Bismarck, el llamado " Canciller de Hierro ", quien sentó las bases del Seguro Social Moderno, al expresar que al trabajador le importaba no sólo el presente, sino también su provenir y que era justo que su trabajo le permitiera asegurar su existencia futura, idea que puso en práctica el Emperador Guillermo I de Alemania el 5 de Noviembre de 1881, al dictar la Ley del Seguro Social. (16)

Con la legislación de Bismarck, esta situación cambió de la noche a la mañana, al trabajador se le concedió una pensión que, no obstante de ser modesta, le preservaba del hambre y de la miseria. Asimismo, gozaría de asistencia médica y de la posibilidad de ingresar en un hospital cuando estuviese enfermo, extendiéndose también esta protección a la familia, ésto debía considerarse como un derecho cuyo cumplimiento garantizaba el Estado, (17) lo cual contribuyó a modificar a fondo las relaciones entre el trabajador y el Estado. El sistema de Seguro Social se introdujo en Alemania en tres etapas:

(15) Revista Mexicana de Seguridad Social, Agosto-Diciembre 1979, Números 15 y 16, Pág. 12, Ob. Cit. Wolfgang Treve, Pág. 48.

(16) Ortega Cruz Rafael, 25 Años de Seguridad Social en México, Pág. 2.

(17) Revista Mexicana de Seguridad Social, Pág. 13.

1.- El seguro obligatorio de enfermedad, entró en vigor el 13 de Junio de 1883.

2.- El seguro de accidentes de trabajo para los obreros y empleados de las empresas industriales, el 6 de Julio de 1884.

3.- El seguro de invalidez y vejez, el 22 de Junio de 1889. (18)

Así históricamente, los trabajadores alemanes fueron los primeros en estar protegidos contra riesgos.

A partir de entonces, los demás países de Europa, fueron adoptando en una u otra forma la idea de la Seguridad Social para los trabajadores.

Primeramente fue seguido en Austria y más tarde por el Reino Unido. A partir de 1929 la economía norteamericana sufrió una crisis financiera, que tuvo que afrontar este país, ésto trajo problemas, como eran el desempleo falta de recursos para auxiliar a los desvalidos, por lo que, el Presidente ROOSEVELT desde su elección en 1932, decide practicar una política de carácter intervencionista, y así mediante una serie de Leyes, que tienden a regular esta política concretamente, se envía al Congreso Federal un Proyecto de Ley sobre Seguridad Social que es aprobado el 14 de Agosto de 1935, se expide lo que se denomina Social Security Att, con esta Ley se regula lo relativo al desempleo, la vejez, a fin de afirmar la Seguridad Social. (19)

(18) Revista Mexicana de Seguridad Social, Pág. 13.

(19) De la Cueva Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, Editorial Porrúa, 1984, Pág. 38.

El perfeccionamiento del concepto de Seguridad Social se dió en los años de la Segunda Guerra Mundial, cuando Churchill y Roosevelt suscribieron el 12 de Agosto de 1941 la Carta del Atlántico, en la que la idea de la Seguridad Social multiplicó sus perfiles, pues no se concretó a considerar el bienestar de cada persona, sino que lanzó el problema a la humanidad a fin de que se pudiera realizar dentro de sus fronteras los ideales del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social.

En el año de 1942, en Gran Bretaña, William Berendge, presentó una planta de reestructuración y ampliación de los Seguros Sociales, adquirió una gran resonancia internacional con la de la Seguridad Social de los hombres de cada comunidad. Este informe se conoce el Plan Berendge.

Posteriormente, en 1948 en Inglaterra son dictadas las disposiciones tendientes a dar cumplimiento a este Plan.

La palabra de Seguridad Social es utilizada en la Legislación de Zelanda en 1938, en la Carta del Atlántico en 1941, el Plan Berendge en 1942 en Finlandia, en 1941 por Francia, en 1948 en la Declaración de los Derechos del Hombre, posteriormente el término de Seguridad Social alcanza un uso de carácter mundial.

Por otra parte, debemos decir que desde principios de la pasada centuria, el Generalísimo Morelos y el libertador Simón Bolívar, ya apuntaban ideas para la Seguridad Social de los habitantes de América.

El Gran libertador, pronuncia ante el Primer congreso de la Angostura y concebida en estos términos: " El sistema de Gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de estabilidad pública ". (20)

(20) Ortega Cruz Rafael, 25 Años de Seguridad Social en México, México 1969, Pág. 4.

Don José Ma. Morelos y Pavón, en la Constitución de Apatzingán en Decreto Constitucional para Libertad de la América Mexicana, señala " Que se modere la opulencia y la indigencia y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, se mejoren sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto ".

En este concepto no se habla concretamente de Seguridad Social, pero si hace mención a elementos básicos de ésta y que se encuentra entre uno de los objetivos fundamentales. (21)

Por otra parte, en México el nacimiento de la Seguridad Social en sus antecedentes más formales, se consagra en la Constitución de 1917, posteriormente es expedida la Ley de Pensiones Civiles de Retiro de 1925; la expedición de la Ley del Seguros Social que dió carta de naturalización a lo que hoy es el I. M. S. S. y la expedición de la Ley del I.S.S.T.E. de 1959. (22)

Es importante destacar que la Seguridad Social debe tener como finalidad inmediata la mejoría de los recursos humanos, considerando este objetivo como instrumento para que todos los demás sectores estén en condiciones de contribuir a lograr avances más efectivos en el desarrollo integral de México.

#### II. 4.- EL DERECHO A LA SEGURIDAD, PREVISION Y ASISTENCIA.

Antes de fijar lo que es el derecho a la Seguridad, Asistencia y Previsión, quiero exponer un cuadro general sobre estos puntos y hablar a lo que está expuesta la población trabajadora y los que no laboran, lo que nos

(21) García Tapia Eduardo, Antecedentes de Seguridad Social en México, Págs. 11 y 12.

(22) Dirección General de Coordinación de Relaciones Institucionales, La Seguridad en México, Pág. 2 y 3.

permitirá señalar con mayor precisión el alcance que tiene este significado del Derecho, que se tiene a recibir estos beneficios que están contemplados en el Derecho a la Seguridad Social.

Por lo que comprende a la Seguridad, diremos que en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre en su artículo 22 señala:

" Toda persona, como miembro de la Sociedad tiene derechos a la Seguridad Social y a obtener mediante el esfuerzo nacional la cooperación y los recursos de cada estado la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad ". (23) Asegurando el derecho a la Seguridad Social que todo individuo debe tener.

Por lo que corresponde a la Previsión diremos que este Derecho es utilizado por el Estado o Patrón, a fin de proporcionar este derecho al trabajador, y prevenir los problemas que puedan resultar de esta relación de trabajo, y los previenen con los seguros que se integran en las Instituciones encargadas de la Seguridad Social. (24)

En cuanto a la Asistencia, ésta es proporcionada a los trabajadores y sus familiares; este derecho, diremos que es proporcionado a los individuos que forman parte de la sociedad, aún cuando no exista ninguna relación de trabajo.

Ahora bien, he de señalar cada uno de los derechos enmarcados en el título de este inciso.

(23) Declaración Universal de los Derechos Humanos, Cit. Por González Díaz Lombardo Francisco, en su obra, El Derecho Social y la Seguridad Social Integral, Edit. UNAM, México 1978, Pág. 61.

(24) Bonilla Gabriel, Teoría del Seguro Social. México 1945, Pág. 8.

**LA SEGURIDAD**

" Es un derecho público de observancia obligatoria de aplicación universal, para el logro solidario de una economía constante, racional de los recursos y valores humanos, que asegura a toda la población una vida mejor, con ingresos y medidas económicas suficientes para una subsistencia decorosa, libre de miseria, temor, enfermedad, ignorancia y desocupación con el fin de que todos los países establezcan, mantengan y acrediten el valor intelectual, moral y filosófico de su población activa, se procure el camino a las generaciones venideras y se sostenga a los incapacitados ". (25)

Por otra parte, la Seguridad Social es un instrumento mediante el cual se busca garantizar solidariamente organizados esfuerzos del Estado y la población económicamente activa, los riesgos y contingencias sociales y de vida a que están expuestos, y que de ella dependen, con objeto de obtener para todos el mejor bienestar socio-bio-económico-cultural posible permitiendo al hombre una vida cada vez más auténticamente humana.

Ahora bien, la Seguridad Social tiene como finalidad proteger las necesidades insatisfechas de alimentación, vestido, casa, educación, etc.

Esto sólo podrá realizarse cuando sean eliminadas las causas que las producen como es la inseguridad, es decir, satisfacer las necesidades, lo cual es sólo posible dando al hombre un régimen de protección contra los riesgos más comunes de la vida, sean presentes o futuros.

La Seguridad Social tiene por objeto prevenir, controlar los riesgos de la vida y cubrir las necesidades cuya satisfacción es vital para el individuo y que es esencial a la estructura de la colectividad.

(25) García Cruz Miguel, La Seguridad Social, Bases, Evolución, Importancia, Económica, Política y Social, Edición Monográfica, Marzo 1952, Pág.43.

Desde mi punto de vista, considero que el Derecho a la Seguridad Social, tiene implícito la previsión y la Asistencia, por otra parte haré una breve exposición de la previsión y la Asistencia.

## LA ASISTENCIA

El derecho asistencial, diremos que es " La rama del derecho Social, cuyas normas integran a la actividad del Estado y los particulares, destinados a procurar una condición digna, decorosa y humana, para aquellas personas y aún sociedades y estado que sin posibilidad de satisfacer por sí mismo sus urgentes necesidades y de procurarse su propio bienestar social, requiriendo de la atención de los demás, jurídica y públicamente, en función de un derecho de justicia o en todo caso de un altruismo deber de caridad (26).

Por desgracia en toda sociedad, habrá siempre enfermos tanto físico, como mentalmente incapacitados a los cuales la sociedad no puede por un deber de justicia, dejar de garantizar ese mínimo de condición humana.

En nuestro sistema, existen personas que no están en condiciones de darse, un nivel de vida que corresponde a la dignidad humana.

Es el caso de los incapacitados tanto legal como naturalmente en los que no prestan servicios, en los ancianos y en aquéllos que por su incultura retraso económico y social, en consecuencia es importante que se le otorguen los medios de protección, que proporcionan los magníficos sistemas de Seguridad Social, a través de la directa intervención del Estado, mediante la efectiva y generosa colaboración de los particulares.

(26) González Díaz Lombardo Francisco, El Derecho Social y la Seguridad Social Integral, México 1978, Pág. 78.



Por otra parte, existen grupos productores, tanto hombres como mujeres, que podrán darse así mismos en una solidaridad y colaboración de esfuerzo, la solución al problema de la vida y alcanzar el mejor bienestar, pero existe un sector de la población, hacia el cual deben orientarse los esfuerzos particulares y el Estado, en estrecha colaboración para dar un mínimo de dignidad y condición humana que permita vivir adecuadamente.

Ahora bien, es por la situación planteada que es importante, que el Derecho a la Asistencia Social sea más amplio, y así se pueda proteger al necesitado, sin la exigencia necesaria, de que preste un servicio, a fin de poder obtener una prestación en general sin distinción, y así se pueda proteger a una población, en la cual existen un gran número de necesidades a la Asistencia Social.

Hemos de considerar, que la Asistencia Social, está fundada en las ideas más generosas y altruistas de la vida humana y sus antecedentes se pueden encontrar en la más remota antigüedad, sin embargo pensando en el futuro se ha tratado que se eleve a rango Constitucional como uno de los Derechos Sociales de nuestra Carta fundamental, el derecho de todo hombre, de toda persona a la Asistencia Social.

Por lo tanto, la Asistencia Social sin duda alguna, ha estado funcionando con perspectivas cada vez más amplias, pero es preciso darles una base legal, inconvencible y fundada en uno de los derechos más elementales del hombre, conectativo a un deber de la sociedad y de sus semejantes ante las limitaciones de su condición humana.

## LA PREVISION

La Previsión, es el conocimiento actual de todos los medios, que pueden ponerse en práctica para evitar o disminuir las consecuencias derivadas de los riesgos que amenazan al hombre en el futuro. (27)

Hemos de considerar, que la previsión es la acción de los hombres, de sus asociaciones o comunidades y de los pueblos o naciones que dispone lo conveniente para proveer a la satisfacción de contingencias o necesidades posibles, por lo tanto, futuras, en el momento en que se pretende ésto, es la previsión, es el transplante del presente al futuro, la proyección de las necesidades presentes en el futuro y a fin de proveer su satisfacción el aseguramiento para el futuro en las condiciones en que se desarrolla en el presente la existencia.

Por lo que la previsión es un derecho que tienen los trabajadores, cuya fórmula se expresa diciendo que " Todo trabajador sujeto de una relación de trabajo tiene derecho, cuando sobrevenga una circunstancia que le impida cumplir con un trabajo, a que la sociedad le proporcione los recursos económicos necesarios para que pueda continuar gozando de la misma condición de vida que disfruta y a que se le preste atención, lo que representa un triunfo a los trabajadores. (28)

La Previsión Social es ante todo un derecho del trabajador que constituye también un deber, este derecho no depende de la voluntad del trabajador. En consecuencia ningún trabajador puede oponerse a que se le inscriba en los registros de las Instituciones de Seguridad Social.

(27) García Cruz Miguel, Ob. Cit. Pág. 25.

(28) De la Cueva Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial Porrúa, Tomo II, México 1984, Pág. 21.

La Previsión Social, no es sino aquella parte de la retribución del trabajo que se destina al aseguramiento del hombre en el presente y futuro.

## II. 5.- INSTRUMENTOS JURIDICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Para enunciar los Instrumentos Jurídicos de la Seguridad Social, es necesario señalar brevemente el aspecto histórico del Seguro Social y la Seguridad Social.

Es por primera vez, que en Alemania ante la necesidad de proteger al trabajador como parte de la industria, que se expidió en 1869, la Ley del Trabajo, a pesar de su realización es insuficiente y se determina la necesidad de crear un sistema nacional de carácter obligatorio en beneficio de una protección eficaz de los riesgos.

Por lo que se introduce en Alemania, un sistema de Seguro Social que se canalizó en tres etapas en 1883, El Seguro de Enfermedad, en 1884, El Seguro de Accidentes de Trabajo, finalmente en 1889, se introdujo el Seguro de Invalidez y Vejez, sin duda alguna el Seguro Alemán influyó grandemente en la Legislación de otros países. (29)

El Imperio de Austria, expidió una legislación semejante a la alemana en 1881, Noruega en 1909, e Inglaterra en 1911, cuando bajo la égida de David Lloyd George aparece el primer Seguro de Desempleo. (30)

(29) Revista Internacional del Instituto Mexicano del Seguro Social, Número Tres, Septiembre-October 1979, Pág. 12.

(30) Coquet Benito, Seguridad Social en México, Instituto Mexicano Del Seguro Social, Vol. I. México 1964, Pág. 168.

Esta tendencia legislativa fue suspendida durante la Primera Guerra Mundial, tomó nuevos impulsos al terminar ésta en 1919, Checoslovaquia organiza el Seguro de los Trabajadores de Campo, Polonia en 1920, fuera de Europa, en Japón en 1922, se desarrollan los primeros trabajos al respecto en esta forma evolucionó el Seguro Social adquiriendo características peculiares en cada uno de los países en donde se ha implantado así también se contempla que se va aprobando el Concepto de Seguridad Social.

Por lo que la ampliación y mejoramiento de las Instituciones de Seguridad Social, han sido una evolución paulatina.

En Estados Unidos el Presidente Roosevelt, expide la Ley Social Security Att, que regula lo relativo a la vejez y el desempleo.

Asimismo, es importante señalar que en la Gran Bretaña se implanta un sistema de Seguridad Social, después de la Segunda Guerra Mundial, en 1939-1945, el llamado informe Beveridge, fue producto de un estudio sobre las evoluciones para desarrollarlo. (31)

Más tarde en 1948, en la Ciudad de París, se aprobaría la " Declaración Universal de los Derechos Humanos ", elaborada por la U. N. E. S. C. O. y en cuyos artículos 22, y 25 se establece el derecho de todo hombre, de toda persona, y de todo pueblo, a la Seguridad Social. (32)

En la declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, se establece que toda persona tiene derecho a la Seguridad Social, enmarcado en el Artículo 16 de la misma Declaración, y que " Toda persona tiene derecho de cooperar con el Estado y con la Comunidad en la Asistencia y la Seguridad Social de acuerdo con sus posibilidades y con las circunstancias ". (33)

(31) Coquet Benito, Seguridad Social en México, Instituto Mexicano del Seguro Social, Vol. I, México 1964, Pág. 168.

(32) Declaración Universal de los Derechos del Hombre U.N.E.S.C.O. 1948, Cita, por González Díaz Lombardo Francisco, Ob. Cit., Pág. 61.

(33) Coquet Benito, Ob. Cit. Pág. 171

En el Artículo 35, finalmente en la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, se establece como uno de los deberes del Estado, proveer en beneficio de los trabajadores medidas de previsión y seguridad social (34)

Fundamentalmente en esa misma Reunión, se adoptó la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, la cual en sus postulados consagra los principios más avanzados de Justicia Social. (35)

Ahora bien, al hablar de Seguridad Social en México, nuestra Constitución en 1917, es la primera Declaración de Derechos Sociales del Mundo, es por consiguiente la norma fundamental de Derechos Sociales consignado expresamente en el Artículo 123, en el cual se integra el derecho de la Seguridad Social y el Derecho del Trabajo.

El Derecho a la Seguridad Social consigna por primera vez en el mundo en función tutelar y reivindicatoria de los trabajadores en la Declaración de los Derechos Sociales contenida en el Artículo 123 bajo el Título del Trabajo y la Previsión Social, en su fracción XXIX, del mencionado concepto Constitucional que estableció un régimen de Seguros Sociales facultativos, considerados de utilidad social, el establecimiento de Cajas de Seguro de Invalidez y de Acción involuntaria de accidentes de trabajo y fines análogos, por lo cual tanto el Gobierno Federal como cada Estado, debería fomentar la organización de Instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la prevención popular.

La Teoría de nuestra declaración, se basó en el ideario socialista de

(34) Artículo 35 Cit. Coquet Benito Op. Cit. Pág. 171.

(35) Artículo 35 Cit. Coquet Benito Op. Cit. Pág. 171.

los constituyentes de extracción obrera y campesina, para proteger y cuidar la vida de los trabajadores no sólo en el ejercicio de sus labores, sino cuando ocurren riesgos de trabajo, accidentes y enfermedades y en todo aquello que se relacione con la subsistencia de la familia obrera.

En 1929, en el Diario Oficial del 6 de septiembre del mismo año, aparecen las reformas de la fracción XXIX, que se les lee textualmente " Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de Invalidez, de Vida, Cesación involuntaria del trabajo, de Enfermedades y accidentes y otros confines análogos ". (36)

Posteriormente el 19 de enero de 1943, apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación la Ley que creó el Instituto Mexicano del Seguro Social como un servicio público nacional, con carácter obligatorio y varias prestaciones sociales en favor de los trabajadores y de sus familiares. Desde entonces el Derecho de la Seguridad Social adquirió autonomía separándose del derecho del trabajo aún que íntimamente relacionado.

Con la Nueva Ley del Seguro Social proyectada en 1973, supera lo establecido anteriormente haciendo extensiva la Seguridad Social a los esencialmente débiles y creando no sólo Seguros Obligatorios, sino también los Seguros Voluntarios, lo que constituye un nuevo impulso progresista en nuestro país.

En el año de 1960, se adiciona en el Artículo 123 un nuevo apartado, el " B" para regir las relaciones entre los Poderes de la Unión, creando un sistema de Seguridad Social específico para los empleados Públicos Federales y del Distrito Federal, en la fracción XI, que a la letra dice:

(36) Coquet Benito, Op. Cit.

La Seguridad Social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

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

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la Ley.

c) Las mujeres durante el embarazo, no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservarán su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos. Además, disfrutará de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia, del servicio de guarderías infantiles.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica en medicinas en los casos y en la proporción que determine la Ley.

e) Se establecerán centros de vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta conforme a los programas previamente aprobadas, además el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá

un Fondo Nacional de la Vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos créditos, baratos y suficientes para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas o bien para construídas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos. (37)

La Ley del I. S. S. S. T. E. en concordancia con la Seguridad Social consigna do en el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional inspirado en las Bases Sociales del Apartado "A" que contiene la fracción XXIX, de donde emerge el derecho de la Seguridad Social, creándose el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Por otra parte se extiende la Seguridad Social a las Fuerzas Armadas en 1976, a los elementos de las Fuerzas Armadas Mexicanas del Aire, Mar y Tierra por lo que con la nueva Legislación de la Seguridad Social I.S. S. F. A.M. se integra el Derecho de la Seguridad Social.

Esta Ley fue promulgada el 28 de marzo de 1976, siguiendo la Teofia del Derecho de la Seguridad Social que se deriva del Artículo 123, Fracción XIII, esta legislación se creó con carácter de organismo descentralizado.

Por lo que considero que los Instrumentos Jurídicos que sirven de Base a la Seguridad Social en México, son:

La Constitución de 1917.

La Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social  
I. M. S. S.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales  
de los Trabajadores al Servicio del Estado. I. S. S. S. T. E.

(37) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,  
Editorial Porrúa, S. A. México, 1982. Pág. 103, 104.



**La Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, I. S. S. F. A. M.**

En relación con el conjunto de Leyes específicas de Seguridad Social, podemos concluir que en México, es un país que cuenta con régimen de Seguridad Social de las más avanzadas en América Latina y en el Tercer Mundo.

## CAPITULO TERCERO

### MARCO JURIDICO, FUNDAMENTACION CONSTITUCIONAL

#### III. 1.- CONCEPTO DE LA BUROCRACIA.

Tiene su origen en Francia, aunque como ya anteriormente se había tratado ya existían desde la época de los romanos.

Asimismo, el vocablo burocracia " Bureaucratie " nació en Francia en 1745, utilizando por Vincent De Gournay, Economista Fisiócrata.

Etimológicamente hablando, la voz procede del francés " Bureau ", que significa oficina y del helenismo " Cratos ", que significa poder. De ahí que la noción más generalizada equipara a la burocracia con la abusiva influencia de los funcionarios de la administración pública.

Blau, define la burocracia como el tipo de organización para la realización de tareas administrativas en gran escala, mediante el trabajo sistemáticamente organizado de muchos individuos. (38)

En la administración pública, el término burocracia se emplea a todo tipo de trabajo de oficina, cuyos trabajos van desde la mecánica de archivo a la más elevada de informes o asesoramiento, consistente en escribir o manejar papeles, documentación, expedientes y actuaciones.

El concepto de burocracia no sólo debe entenderse como pública, dado que también existe burocracia en las empresas privadas.

(38) Blau, P. M. La Burocracia en la Sociedad Moderna. Editorial Eudeba Buenos Aires, 1962, Página 11.

La organización y el funcionamiento de la burocracia privada son distintos al de la gubernamental, difiere de ésta en sus propósitos sin que por ello carezcan de trascendencia las actividades que desarrolla.

**LA BUROCRACIA.**- En conjunto, es una organización compleja de que se sirve el Estado para realizar sus fines, entre ellos, el de mantener su propia existencia, la seguridad interna y externa de sus habitantes; promover el bienestar de éstos y el desarrollo de la cultura etc. De aquí la complejidad de la organización burocrática estatal que debe responder mediante las diversificación de sus funciones a cada uno de sus fines señalados. (39)

A pesar de la complejidad de la burocracia y de la diversificación de sus funciones, se halla unificada por su dependencia de una sola institución el Estado y por un propósito común: el bien social, y así se distingue fundamentalmente de la burocracia privada que depende de distintas empresas y tiene como finalidad velar principalmente por el mantenimiento y el desarrollo de intereses privados.

La palabra burocracia es una expresión peyorativa con la cual se indica al grupo de personas que sirven al estado en forma permanente y presupuestal

### III. 2.- CLASIFICACION DE LA BUROCRACIA

Una de las principales fallas que se advierten al estudiar a la burocracia consiste en que la consideran como una gran unidad a la que atribuyen cualidades y defectos que solamente corresponden a ciertas partes o elementos de que se está compuesta. Esto se debe a que no se hace un análisis

(39) Mendieta y Núñez, Lucio. Sociología de la Burocracia, 1a. Edición, U. N. A. M., 1961, Página 20.

de la estructura burocrática. La función burocrática no es única, ni siquiera está definida dentro de cierto orden tratando de obtener un resultado concreto, sino que aparece como múltiples direcciones y propósitos inmediatos que, ello no obstante, se orientan hacia la realización de los fines de Estado.

La burocracia sometida a un análisis presenta ciertas uniformidades que permiten clasificarla de la siguiente manera:

- 1.- Alta Burocracia
- 2.- Burocracia Directiva o de Confianza
- 3.- Burocracia de Escalafón

1.- Alta Burocracia.- Está constituida por los funcionarios públicos más importantes: Secretarios de Estado y otros de diversas denominaciones según los regímenes políticos de gobierno y según los países; pero en general, lo que los distingue del resto de la burocracia es que aún cuando están bajo la autoridad del jefe del Estado y sus funciones se hayan especificadas en leyes y reglamentos, tienen amplio margen para decisiones personales y son los que señalan al resto de la burocracia que está bajo sus órdenes.

La Alta Burocracia, tiene la mayor parte de las características señaladas anteriormente; pero además se distingue del resto de los empleados públicos:

- a) Por su carácter político.
- b) Por su inestabilidad.

En realidad, estos dos caracteres distintivos de la alta burocracia, se encuentran íntimamente relacionados. En efecto, quienes ocupan los puestos más importantes de la administración pública, tiene que ser de extracción política, puesto que están encargados de poner en práctica las ideas y defender los intereses del partido al que pertenecen o de la clase o grupo social dominante en un momento dado en cada país. Y porque la alta burocracia es política, su permanencia en el poder está supeditada a la vida y a los azares de la organización o del grupo que detenta el poder o que participa en él.

2.- **Burocracia Directiva o de Confianza.**- La forman aquellos empleados que sin ser precisamente altos funcionarios, desempeñan puestos directivos que no están considerados dentro del sistema escalafonario. Estos burócratas pueden ser nombrados o removidos libremente por los más altos jefes de la administración pública, pues son sus inmediatos colaboradores encargados de poner en práctica sus decisiones.

En cierto modo, la burocracia directiva es de extracción política, por que quienes la integran obtienen sus cargos como recompensa por las actividades partidistas que desarrollan durante campañas electorales, o en el seno del partido triunfador.

La burocracia directa se caracteriza porque casi siempre posee ciertas cualidades profesionales, o técnica o capacidades burocráticas de otra índole; se caracteriza también por la inestabilidad, pues su destino está ligado al de los políticos a quienes sirve.

3.- **Burocracia de Escalafón.**- Es la más numerosa y puede subdividirse en los siguientes tipos:

- a) Burocracia de acción y trámite interiores sin contacto directo con el público.

- b) Burocracia de acción y trámites exteriores, en relación directa e inmediata con el público.
- c) Burocracia de Servicio. Asistencia Social.
- d) Burocracia Profesional.
- e) Burocracia Científica.
- f) Burocracia Técnica.
- g) Burocracia Militar.
- h) Burocracia Militar.
- i) Burocracia Obrera.
- j) Burocracia Mixta.
- k) Burocracia Adventicia o Parasitaria.

a) **BUROCRACIA DE ACCION Y TRAMITES INTERIORES SIN CONTACTO DIRECTO CON EL PUBLICO.** Dentro de esta denominación,

consideramos a aquellos empleados que desarrollan sus actividades dentro de las oficinas correspondientes, y que, en caso alguno, tratan los asuntos de su incumbencia directamente con los interesados, sino que se concretan a realizar trámites o trabajos especificados en leyes o reglamentos generales o en reglamentos interiores, o bien, simplemente de acuerdo con las órdenes que reciben.

Estos Burócratas no tienen interés en los asuntos que pasan por sus manos, los despachan casi mecánicamente, siguiendo la línea del menor esfuerzo, la mayoría de las veces dentro de un ritmo mediano de trabajo.

Hay empleados que aún no estando en contacto directo con el público, sí lo están con alguno o algunos que se encuentran en tales circunstancias o bien con gestores particulares que reciben de uno o de otros ciertas gratificaciones por dar preferencia a determinados asuntos, despacharlos rápidamente y en sentido favorable al peticionario. El ritmo de trabajo de estos burócratas interesados, así, personalmente, es notablemente intenso y las tramitaciones y resoluciones que les están encomendadas son objeto, por parte de ellos, de muy especial atención.

b) BUROCRATAS DE ACCION Y TRAMITES EXTERIORES, EN RELACION DIRECTA E INMEDIATA CON EL PUBLICO.- No es preciso

definir a este grupo en el que están comprendidos desde el empleado que despacha en una ventanilla, hasta el funcionario judicial, el inspector el ejecutor fiscal, etc., que va directamente al domicilio de los particulares a realizar los actos de suministro. Cuando el empleado que atiende al público en su ventanilla o tras de su escritorio, no tiene interés personal en el asunto que tramita, su ritmo de trabajo es generalmente lento; pero la constante relación con el público, que forma interminables filas, la variedad de público en el que hay personas exigentes o incomprensivas o incultas que requieren explicaciones prolijas, la monotonía de una labor repetida cotidianamente, sin descanso, tal vez el contraste de la vida libre del público y de la cadena del empleado para quien las rejas de la ventanilla a los muros del despacho aparecen como un simbolo de sujeción, todo ésto obrando en su subconciente, le crean la mayoría de las veces, un carácter nervioso, autoritario e irritable.

El empleado que actua fuera de la oficina, constituyéndose en autoridad de actos concluyentes, cuando menos en el instante en que los realiza, lleva generalmente un ritmo acelerado de trabajo, porque tiene en éste interés personal. Es salvo raras excepciones, esencialmente inmoral, o lo vuelve inmoral el mismo público que trata con él.

Estos empleados pueden clasificarse en dos clases:

I. Los que llevan a cabo determinados actos, indicados en las leyes, a petición de gestores.

II. Los que ejecutan estos actos, de oficio.

Entre los primeros y las personas interesadas o afectadas hay un intermedio, el representante de éstas, el que gestiona y que, a menudo soborna al empleado.

Entre los segundos y el afectado no hay intermediarios; pero es el mismo interesado quien trata, casi siempre, de comprarse la voluntad del servidor público.

En los dos casos señalados, se advierte la acción del público obrando como agente inmoralizador. La corrupción de éstos empleados es más o menos generalizada y grave, de acuerdo con las circunstancias especiales de cada país. En la mayoría, el público se ve obligado a sobornar a los inspectores ejecutores, agentes fiscales y de otras clases, como defensa que pudiera llamarse natural, lógica, frente a una administración defectuosa e injusta en donde abundan los impuestos excesivos, gavelas y multas desorbitadas.

A menudo, como los jefes inmediatos de los empleados que actúan fuera de sus oficinas en menesteres de notificaciones, inspecciones, ejecuciones fiscales, etc., saben que reciben ingresos ilícitos, les exigen una determinada participación, de tal modo que para obtener la cuota fijada por las autoridades y además utilidades si así puede llamarse, personales, no sólo ceden a las insinuaciones del público interesado, sino que a falta de tales insinuaciones o adelantándose a ellas, se convierten en verdaderos extorsionadores, en azotes de industriales y de comerciantes y particulares que caen en sus pretensiones.



c) **BUROCRACIA DE ASISTENCIA SOCIAL.**— Se considera que forma parte de esta burocracia los empleados que prestan directamente atención individual, personal, a clases desamparadas. Todos los servidores de hospitales, dispensarios, asilos, internados y oficinas en general de asistencia social, se encuentran comprendidos en este grupo.

La característica esencial de este grupo, es su frialdad, su cierta indiferencia, su falta de sensibilidad y de humanitarismo en el desempeño de sus tareas. Este rasgo distintivo es más o menos evidente de acuerdo con la moral media de cada sociedad; pero existe en todas. En cuanto al personal medio o inferior que presta servicios, atención directa a los necesitados, es de un egotismo y de una insensibilidad apenas creíble. Este personal se compone de médicos, practicantes, enfermeras y enfermeros y es notable el hecho de que los mismos individuos en sanatorios particulares y de los médicos en éstos y en sus consultorios, desarrollan otra calidad de trabajo y varían radicalmente sus formas de trabajo y de atención al público.

Pero la característica general de la burocracia de asistencia social a través de todos los tiempos y de todos los pueblos de cultura occidental, con las variantes y las diferencias de intensidad que se quiera, la que se acaba de indicar.

d) **BUROCRACIA PROFESIONAL.**— Según Max Weber, la burocracia es una profesión; pero se debe considerar aquí a los profesionistas de las llamadas carreras liberales: médicos, abogados, etc., que prestan sus servicios como tales en la administración pública. (40)

Los profesionistas burócratas se clasifican en los siguientes grupos:

- I. Profesionistas Ineptos. Por falta de preparación y de cualidades intelectuales.

(40) Weber, Max. Economía y Sociedad, 7a. Reimpresión, F. C. E. México, 1984, Páginas 85-93.

- II. Profesionistas inteligentes y bien preparados, pero faltas de carácter para la vida profesional.
  
- III. Profesionistas inteligentes y bien preparados, pero faltos de vocación profesional.
  
- IV. Profesionistas inteligentes y bien preparados, a veces bien preparados, con vocación profesional y carácter; pero carentes de relaciones y recursos para afrontar el noviciado profesional.

Es evidente que con excepción de los del grupo I, todos los demás, como profesionistas dentro de la burocracia, son muy superiores a los mediocres e inmorales, que muchas veces triunfan en su profesión. Su triunfo esconde una miseria real, en tanto que el aparente fracaso de los profesionistas burócratas, como tales, oculta notables valores.

Esto no significa que el burócrata profesionista sea excelente; responde también, salvo excepciones, a las circunstancias dentro de las que se encuentra colocado, según esté en relación directa con el público, o realice una labor interna de estudio, de dictámen, de dirección, de aplicación de sus conocimientos profesionales. En general, la falta de interés personal en el trabajo del profesionista burócrata de escalafón, la falta de apreciación que hace de su suerte, lo transforma en un amargado porque todo profesionista cree que hizo una carrera para trabajar libremente en el ejercicio de su profesión y considera como un fracaso, el no poderse dedicar a este ejercicio, el verese obligado a ganarse un salario en una oficina pública.

e) **BUROCRACIA CIENTIFICA.**— Este grupo de burócratas, más importante por su número y su significación de lo que se supone, está constituido por los empleados profesionistas, pero profesionistas que generalmente se dedican a estudios, especulaciones e investigaciones de carácter científico.

La burocracia científica en la casi totalidad de los casos, no es inamoral, pues la índole de sus actividades, la selección forzosa de sus componentes (ni las recomendaciones, ni las influencias, ni la política hacen sabios, no hombres de cultura y talento), el hecho de que generalmente no está en relación de intereses con el público, son otras tantas circunstancias que la ponen al margen de toda sospecha.

También se caracteriza por el interés personal del científico en su trabajo, al grado de que cualquier otro burócrata termina su labor diaria con la hora de salida y no vuelve a acordarse de su trabajo hasta otro día que reanuda su labor, y para el burócrata científico no hay horas, ni días que limiten su trabajo.

f) **BUROCRACIA TECNICA.**— Este grupo debería estar comprendido en el anterior, pero en realidad se destaca con propios perfiles y adquiere singular importancia, se trata de profesionistas, científicos y técnicos en general que ejecutan por sí mismos o dirigen la ejecución de labores o trabajos de toda índole que requieren conocimientos y habilidades especiales. A menudo están ligados a la producción de objetos o cosas en gran escala necesarios para la vida de la sociedad o servicios vitales para la misma o al descubrimiento de nuevos elementos económicos o de defensa.

La burocracia técnica, se recluta en ocasiones, entre las personas más capacitadas, cualquiera que sea su nacionalidad, lo que no acontece en los otros sectores de este grupo social en que ser originario del país

en donde se prestan los servicios, es casi una condición esencial del burócrata.

f) **BUROCRACIA MILITAR.**— El ejército, en los estados modernos del mundo civilizado, no puede existir ni estar siempre a la altura de los progresos bélicos, si no descansa en una organización administrativa que provea todas las necesidades y que mantenga la integridad de su estructura interna. Los empleados de aquella organización forman la burocracia militar que se distingue del resto de la burocracia, porque generalmente, los civiles que la integran en gran parte, tienen grados militares y se hallan sometidos a una disciplina y confrontan responsabilidad que les son exclusivas.

h) **BUROCRACIA FEMENINA.**— Todavía a principios de este siglo, en los países europeos y de América Latina, era mal visto por todas las clases sociales, el que las mujeres trabajaran en las oficinas públicas. Ese perjuicio desapareció pronto bajo la influencia de la industrialización y de la expansión demográfica y de los negocios, de los medios de comunicación y de la cultura. Ahora puede decirse que en el mundo occidental, la mujer oficinista es cada día más numerosa en la administración pública.

Desde el punto de vista de la eficiencia en el trabajo, debe decirse que la mujer es más disciplinada que el hombre y en algunas labores ha llegado a sobresalir hasta casi monopolizarlas, como sucede en la mecanografía y en la taquigrafía. La mujer que está conquistando en todo el mundo civilizado, posiciones políticas, ya no compite solamente con la burocracia media y baja con el hombre, sino que cada día asciende en mayor número a puestos directivos.

i) **BUROCRACIA OBRERA.**-- Parece un contrasentido hablar de esta burocracia, puesto que el burócrata es sinónimo de trabajador de oficina, de escritorio; pero es evidente que hay un gran número de servidores del Estado adscritos a oficinas públicas que realizan trabajos humildes, puramente manuales, quienes por estar al servicio inmediato de la burocracia, forman parte de ella, ejemplo: mozos, conserjes, barrenderos, etc. La importancia de este grupo radica en que constituyen el grupo de unión de la burocracia con las clases populares y en que pocos de ellos logran ingresar a la burocracia propiamente dicha y hasta alcanzar en ella puestos de importancia.

j) **BUROCRACIA MIXTA.**-- Son aquellos empleados que además de serlo tienen para desempeñar actividades particulares; ejemplo: el que presta sus servicios a la administración pública y en el resto del tiempo que le queda, realiza trabajos respecto de su profesión. Es necesario distinguir en este grupo, a quienes ocasionalmente desempeñan alguna función burocrática llamados por el gobierno, en atención a su prestigio profesional y los que buscan esta clase solicitadísima de empleos, como punto de apoyo, mientras logra su independencia.

En general, puede afirmarse que no es posible atender con eficacia la administración pública y la profesión. Los burócratas de la primera clase, para hacer honor a su prestigio, sacrifican intereses particulares y los del segundo, por el contrario, ponen poca atención a sus obligaciones burocráticas y todo su empeño a las particulares.

k) **BUROCRACIA ADVENTICIA O PARASITARIA.**-- Parece contradictorio encontrar dentro de la burocracia a empleados que le son nominalmente pero que no trabajan dentro de las oficinas ni en eventos relacionados con ella. La contradicción es aparente, porque son todas las personas que viven sin trabajar, de la bienhechora influencia de ciertas figuras políticas del momento, ejemplo: guardaespaldas, políticos, segundo-

nes amigos, parientes, etc. En México, el ingenio popular denomina a estos pseudoempleados públicos con el mote de aviadores. Figuran en la nómina del presupuesto de las Secretarías y Departamentos de Estado, con determinados empleados pero sólo se presentan a cobrar. Para cubrir las apariencias se les considera con la vaga designación de "Comisionados" o se les describe a " Servicios Especiales ".

Esta burocracia escapa a toda consideración estadística. Su importancia estriba en que su sometimiento es oneroso y redundante en perjuicio de los verdaderos empleados públicos y del servicio administrativo.

### III. 3.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

Sin duda alguna el fundamento de la relación jurídica existente entre los trabajadores, empleados o burócratas y el Estado, lo vamos a encontrar en nuestra Constitución.

Originalmente las relaciones entre el Estado y sus servidores se regían por el derecho administrativo y especialmente por las leyes del servicio civil; pero a partir de la promulgación de nuestra Constitución, el 5 de febrero de 1917, el Artículo 123 creó derechos y obligaciones de los empleados, tanto privados como al servicio del Estado; teoría que fue recogida por las leyes locales del trabajo de 1931, equivocadamente se volvió a considerar la teoría del empleo como parte del derecho administrativo; sin embargo, el Artículo 2º de la mencionada Ley fue modificado por el estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, promulgado el 27 de noviembre de 1938, por el Presidente Lázaro Cárdenas y publicado en el Diario Oficial el 5 de diciembre del mismo año.

En efecto, a iniciativa del Presidente, el Congreso de la Unión expidió el mencionado estatuto para proteger los derechos de los trabajadores al servicio del Estado.

El estatuto de 1941, siguió los mismos principios que el de 1938, excepto en lo relativo a los empleados de confianza, cuya nómina fue aumentada; sin embargo, se conserva la línea revolucionaria del anterior estatuto en cuanto a la protección, tutela y reivindicación de los trabajadores al servicio del Estado cuya efectividad dependerá de que en su lucha se identifiquen con la clase obrera.

Volviendo al Artículo 123 de la Constitución de 1917, al referirse a los sujetos de derecho del trabajador denominados "empleados", comprendió dentro de este concepto tanto a los empleados particulares como a los empleados públicos, y estos últimos constituyen el sector burocrático que forman parte de la clase obrera o la lucha política de los burócratas que originó que el mencionado estatuto cardenista se elevara en lo esencial a la categoría de norma escrita en la Constitución, por lo que el Artículo 123, por Reforma Constitucional de 21 de octubre de 1960, publicada en el Diario Oficial del 5 de diciembre del mismo año, quedó integrado por dos apartados:

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

- a) Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo.
  
- b) Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

De esta manera, los trabajadores al Servicio del Estado a partir de 1960 encuentran tutelados expresamente sus derechos, pero también quedan especificadas sus obligaciones, viendo así elevada su relación jurídica, entre ellos mismos y el Estado, a un rango constitucional y aún más, se ven

protegidos sus derechos por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado " B " del Artículo 123 Constitucional.

Por otra parte, encontramos normas constitucionales del trabajo burocrático, que aunque no se encuentran comprendidas dentro del Artículo 123, sí tienen relación directa para que se pueda integrar una relación jurídica relación de trabajo, o relación contractual entre los trabajadores y el Estado.

Los siguientes artículos constitucionales que tienen ingerencia en materia de trabajo burocrático durante muchos años se han visto bajo la influencia o dentro del ámbito del derecho administrativo, pero lo importante no es dilucidar si los artículos constitucionales son del ámbito derecho administrativo o si deben pertenecer al ámbito del derecho del trabajador, sino que a través de estos artículos constitucionales crear una relación de trabajo entre el Estado y sus servidores.

Dentro del Artículo 73, encontramos el fundamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 123, Apartado " B ", ya que establece lo siguiente:

**ARTICULO 73.-** El Congreso tiene facultad:

... Fracción X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del Artículo 28 y PARA EXPEDIR LAS LEYES DEL TRABAJO REGLAMENTARIAS DEL ARTICULO 123.

... Fracción XI.- Para crear y suprimir empleados públicos de la federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.



Analizando esta fracción, se puede ver que el Congreso tiene la facultad para establecer una relación de trabajo al crear empleados públicos de la Federación y de eseta manera erigir al Estado como patrón; por otra parte, el suprimir empleos da lugar a que los empleados ejerciten la acción de reinstalación en el trabajo o que se les pague una indemnización, desde luego, esta reclamación son contra el Estado, ya que en la primera parte de la fracción se está señalando que los empleados públicos son de o para la Federación, motivando que la Federación se constituye en patrón y por lo tanto es responsable de la situación de los empleados cuando se suprimen sus plazas o empleo públicos.

**ARTICULO 74.-** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

Obviamente entre la Cámara de Diputados y los jefes y empleados se crea una relación de trabajo a través del nombramiento de aquella hace a los segundones.

Reafirmando la fracción anterior el Artículo 77 en su fracción III da facultades para que cada una de las Cámaras Legislativas nombre a los empleados de su Secretaría y haga el Reglamento Interior de la misma.

Dentro de las facultades del Presidente, encontramos que además de nombrar un sinnúmero de funcionarios y empleados de alta jerarquía, tiene la facultad de nombrar y remover a su total arbitrio, libremente, a los demás empleados de la Unión, todo ésto a la luz del Artículo 89 que le confiere las siguientes facultades.

... Fracción II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y **NOMBRAR Y REMOVER LIBREMENTE A LOS DEMAS EMPLEADOS DE LA UNION**, cuyo nombramiento y remoción no están determinados de otro modo

en la Constitución o en las Leyes.

... Fracción III.- Nombrar a los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, con aprobación del Senado.

... Fracción IV.- Nombrar con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.

... Fracción XVII.- Nombrar Magistradores del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente, en su caso.

... Fracción XVIII.- Nombrar Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos a la aprobación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente, en su caso.

Como puede observar, la Constitución Política de México, concede al Presidente de la República, amplias facultades para crear, remover y suprimir empleos públicos, constituyéndose como patrón de los empleados a su cargo y constituyendo como responsable al Estado de las relaciones entre él mismo y los trabajadores, toda vez que así lo contempla el Apartado " B " del Artículo 123, que dice, que el Congreso de la Unión expedirá leyes que registrarán.

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

Todos los funcionarios y empleados que se enumeraron anteriormente vienen a ser confirmados por el Artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, donde contempla todos los empleados y funcionarios nombrados por el Presidente de la República, estableciendo que son trabajadores de confianza.

Concluyendo así, los Artículos 73, 74, 77, 89 y 123 constitucionales, vienen a ser el fundamento constitucional de la relación jurídica que existe entre el Estado y sus servidores.

## CAPITULO CUARTO

### DERECHOS SOCIALES DE LOS BUROCRATAS

#### IV. 1.- ANTECEDENTES .

Nuestra historia nos ubica en el año de 1761, cuando el gobierno colonial dominante en esa época dicta la primera disposición que ha existido en México para presionar al empleado público, originándose los "Montepíos", cuya finalidad era de asistencia social, para el servidor del virreynato, tal disposición es adicionada en 1876, comprendiendo entonces el aspecto social dicha norma para viudas y huérfanos de los empleados de los Ministerios de Justicia y de la Real Hacienda, lo que hace que sea una prestación de manera general en el régimen Colonial en materia social, que perduró hasta la época de la consumación de la Independencia.

En el año de 1824, por decreto del 11 de noviembre el Gobierno Mexicano, dándose cuenta de la desastrosa situación de los Montepíos que estaban funcionando con pérdidas y quiebras económicas, el gobierno decidió hacer la liquidación inmediata de éstos, por esta situación el Gobierno Nacional se hace cargo al pago de las pensiones a los funcionarios que comprendían los Montepíos.

Es en el año de 1932, cuando el beneficio de la pensión se hizo extensivo a los ascendientes de los servidores públicos, dándose en el transcurso de dicho año, casos especiales, en que las cuotas de las pensiones alcanzaran el 100 % de los sueldos.

Los beneficios sociales de las leyes anteriores, ampliaron su campo de aplicación y es en 1834 que por primera vez se les otorga el derecho a la

pensión a los cónsules mexicanos, cuando por incapacidad física no pudieran desempeñar su cargo, ésto quedó plasmado en el Decreto del 12 de Febrero de 1934, en donde se utiliza por primera vez la palabra " Jubilación " en forma de concepto jurídico.

La precaria situación del Erario Públicodeterminó la expedición del Decreto de 1837, en el cual se restringía el beneficio de la pensión y que sólo se otorgaría a casos de suprema vejez e incapacidad absoluta, pero 18 años más tarde, por Decreto del 31 de Diciembre de 1855, se volvía a liquidar los " Montepíos ", que se habían vuelto a establecer en el transcurso de esos años, teniendo los mismos problemas que anteriormente tuvieron.

Por otra parte, se autorizó a los empleados públicos a formar una agrupación desligada del estado, para la defensa de sus intereses, aún cuando nunca llegó a formarse y desde aquella fecha perdieron los empleados civiles, excepción hecha de los adscritos a la carrera diplomática, no sólo la inamovilidad de sus empleados, sino se vieron imposibilitados para obtener pensión alguna, cabe señalar que los empleados civiles adscritos a la carrera diplomática no se vieron afectados por las medidas anteriores.

Era deprimente para los trabajadores que trataban de lograr sus conquistas sociales, y que lejos de aumentar las probabilidades, se diseminaran constantemente.

Es hasta el año de 1856 que se logra por Decreto del 20 de Noviembre que obtiene un logro para los empleados de Correos que consiguen gozar de una primitiva jubilación que constaba de \$ 12.00 mensuales y que se otorgaba como compensación a los peligros que tenían de perecer en el desempeño de su ardua misión.

Por lo que toca al Magisterio, se expidió una Ley Reglamentaria de la Instrucción Obligatoria, en la que se concedía pensión a los profesores

que tuvieran más de 30 años de servicio. Posteriormente fue votada la Ley de Educación Primaria de 1898, en la que se disponía que se podía otorgar pensión a los maestros en los términos que el Ejecutivo definiera. Esta definición no se hizo hasta el 20 de Abril de 1916, mediante unas bases que entraron en vigor el 16 de Mayo siguiente, y sólo hasta el año de 1924 se volvió a regular de la misma forma los derechos de pensión del Magisterio Nacional, por la llamada Ley del 8 de Junio del mismo año.

En el año de 1922, la Ley de Organización de los Tribunales del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales, la cual dispuso que tanto los Magistrados, Jueces y Oficiales de sus tribunales, que no gozaran de fortuna, tenían derecho a ser pensionados.

Por otra parte, la Constitución de 1857, en su Artículo 73, Fracción XXIV facultaba al Congreso de la Unión a conceder premios y recompensas por servicios prestados a la Nación y a la Humanidad. Esto fue precisamente la substitución de antiguas pensiones de derecho por las de gracia, hasta que la nueva Constitución de 1917, suprimió el artículo antes citado.

Toda esa diversidad de disposiciones, que incluso no se podría determinar con exactitud cuales estaban en vigor y cuales derogadas, y en las que se establecen pensiones de tipo muy heterogéneas sujetas a modalidades añadiéndose la práctica del otorgamiento, sin sujeción a reglas, lo que culminó en casos de injusticias y favoritismos, ante esta situación el Gobierno de la República, adoptando el principio de que todos los que perciban un sueldo con cargo al Estado, deben considerarse como empleados públicos, cualquiera que sea la denominación de su cargo, expidió la Ley General de Pensiones Civiles de 1925 en la cual, para fomentar el ahorro y para quitarle a la pensión de acto caritativo, se estructuró un sistema en virtud del cual el propio trabajador, con ayuda del Estado, contribuiría a la formación del fondo sobre el cual gravitaría el otorgamiento de las pensiones.

En 1946, se expidió la Ley del 5 de Marzo, que se pone en vigor parcialmente para Maestros y veteranos de la revolución, como en esta Ley se omitió el cálculo actuarial indispensable para determinar el costo del servicio y es por ese motivo que el Gobierno de la República, tratando de satisfacer y mejorar la calidad y monto de las prestaciones, e interesado en no exponer el servicio a desequilibrio o insolvencia por falta de previsión, manda al Congreso una iniciativa.

Por lo que se formula el Proyecto de la nueva Ley de Pensiones Civiles que fue aprobada por el Congreso Federal que expidió con carácter de Ley el 30 de Diciembre de 1947, en esta Ley lo principal determinado es la concesión de pensiones a los trabajadores y en las mejores condiciones posibles, abandonando las cuotas bajas fijadas al respecto de la Ley de 1925, que el beneficio aumentará a todos y cada uno de los grupos trabajadores al Servicio del Estado y que el disfrute a la pensión será a partir del momento en que el trabajador deje de prestar servicios o se hubiera inhabilitado.

Así también, en esta Ley, se otorga un beneficio superior a los pensionistas que económicamente se proporcionó en un 100 % en algunas a los jubilados y trabajadores inhabilitados, esta prestación se daba con el sueldo íntegro, y no con medio sueldo como se determinaba en la Ley de 1925.

Otras mejoras que tuvo la Ley en 1947, fue en materia de Préstamos a corto plazo, préstamos hipotecarios a trabajadores, casas para los mismos, devolución de descuentos.

Por lo que hemos de considerar que esta Ley también es fundamento directo para la Ley del I. S. S. S. T. E.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, fue expedida el 28 de Diciembre de 1959, esta Ley es mejor conocida con sus siglas como Ley I. S. S. S. T. E. que entró en vigor

el 1° de Enero de 1960, constituyendo un paso trascendente en las mejoras que se proporcionaban a los trabajadores del Estado en cuanto a la Seguridad Social, como es la protección integral tanto a ellos como a sus familias, durante el tiempo que presten sus servicios y después de la separación de su cargo, por invalidez, vejez o muerte.

Dentro de la amplia cobertura de la Ley del I. S. S. S. T. E. notoriamente se encuentran las adiciones y mejoras siguientes: servicios médicos, seguro de salud, un concepto más amplio de las prestaciones de la vivienda, importantes prestaciones sociales, jubilación, indemnización global y muchos otros beneficios, que engloba el Artículo 3° de la Ley del I. S. S. S. T. E.

Por lo que la denominación misma de la Ley pretende expresar en toda su amplitud la nueva concepción de la Seguridad Social que se ha venido creando en México, dando un paso fundamental, quedando incorporada en nuestra Carta Magna en el Artículo 123 Apartado " B" integrado con XIV Fracciones en el Diario Oficial del 5 de Diciembre de 1960.

Por lo que la única forma de lograr una eficaz protección Sociales establecer obligatoriamente la inducción de todos los servidores públicos en los beneficios de la Ley.

No es hasta después de 24 años que el I. S. S. S. T. E. inicia un proceso de reorganización administrativa y financiera de dicha Institución, con el propósito de dar mayor eficacia a los servidores públicos, por lo que se somete a consideración la nueva iniciativa de Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; la cual es aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de Diciembre de 1983, y que entra en vigor el 1° de Enero de 1984, quedando sin efectos la Ley de 1959.



Por otra parte, con la nueva Ley se pretende entre otros aspectos fundamentales, establecer un régimen de Seguridad Social para los servidores públicos, para que gocen por igual de ciertas prestaciones en especie, sin distinguir el nivel salarial o de antigüedad, como es a los trabajadores que se encuentran pensionados.

También es importante mencionar que en esta Ley las cuotas de aportación al Instituto seguirán siendo las mismas del 8 % que fijaba la Ley de 1959, aún cuando la cobertura de los servicios es mucho más amplia y los seguros son de mayor prevención.

En cuanto a las pensiones que determina la Ley, se integró la pensión de Cesantía en edad avanzada, esta pensión se otorgará a los trabajadores que tengan 60 años de edad y cotizaciones de 10 años como mínimo podrán separarse voluntariamente del servicio; también se hacen más amplios los beneficios en el Derecho a la Salud, Riesgos de Trabajo, Pensiones, Préstamos Fondo de Vivienda, Tiendas, Prestaciones Sociales y Culturales, Régimen Voluntario, Funciones y Organización.

Cabe señalar que en cuanto la organización Administrativa, es integrada en los nuevos órganos la Comisión de Vigilancia a efecto de asegurar eficacia y honestidad en el desempeño de las funciones del Instituto.

Concluyendo, los avances sociales logrados por las legislaciones de la Ley de Pensiones Civiles de 1925, 46, 47 y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1959 y 1984, constituyen la importancia que se ha obtenido en el progreso de la Seguridad Social, que gradualmente fueron mejorando según su época y extendiendo su cobertura a un mayor número de personas como son trabajadores y familiares, en cuanto éstos beneficios están integrados en la Ley vigente, que contiene la Seguridad Social de la que actualmente gozan los Servidores Públicos.

#### IV. 2.- FUNCIONAMIENTO

El funcionamiento del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, está integrado por la Organización Administrativa de la cual se derivan todos los programas y presupuestos de los cuales tendrán que hacer frente al cumplimiento y satisfacción de las prestaciones y servicios a que tiene derecho el Servidor Público.

Por otra parte, el Artículo 149 de la Ley del I. S. S. S. T. E. señala las atribuciones del Instituto.

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

Por otra parte, la Ley del I. S. S. S. T. E., hace un señalamiento específico de las funciones del Instituto en su Artículo 150 que dice:

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

I.- Cumplir con los programas aprobados para otorgar las prestaciones y servicios a su cargo.

II.- Otorgar jubilaciones y pensiones.

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

IV.- Invertir los fondos y reservas de acuerdo con las disposiciones de esta Ley.

V.- Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesario para la realización de sus fines.

VI.- Establecer la estructura y funcionamiento de sus unidades administrativas.

VII.- Administrar las prestaciones y Servicios Sociales, así como desarrollar las promociones señaladas en las Fracciones XI, XII, XIII y XIX del Artículo 3° de esta Ley.

VIII.- Difundir conocimientos y prácticas de Servicio Social.

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

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

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

En la Fracción VII del Artículo 150 de esta Ley se mencionan las prestaciones que debe administrar el Instituto en cuanto a los beneficios que en maroa dicho artículo y que están contenidas en el Artículo 3° de dicha Ley.

Fracción XI.- Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil.

Fracción XII.- Servicios de integración a jubilados y pensionistas.

Fracción XVII.- Servicios que contribuyen a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares de derechohabientes.

Fracción XVIII.- Servicios turísticos.

Fracción XIX.- Promociones Culturales de preparación técnica y Fomento Deportivo.

Por otra parte es importante señalar, que para que el Instituto ejerza las funciones que termina la Ley del propio Instituto y sus reglamentos, contará con los Organos de Gobierno integrados por:

- La Junta Directiva.
- La Dirección General.
- La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda.
- La Comisión de Vigilancia.

Quienes tendrán a su cargo, el estudio, planeación, despacho y ejecución, de los asuntos que le competen al Instituto y sus trabajadores, de los cuales haremos una descripción más amplia en el Capítulo V de esta tesis.

**IV. 3.- AMBITO DE APLICACION.**

El ámbito de aplicación del que gozan los servidores públicos es a nivel Estatal y Federal; si analizamos esta aplicabilidad, veremos que es bastante amplia, porque cubre a los trabajadores, familiares de éstos y pensionistas y familiares de los mismos, por lo que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales del Estado en su Artículo 1º del Título Primero, señala a quienes enmarca este ámbito de aplicabilidad. (41)

Artículo 1º.- La presente Ley es de Orden Público, de interés social y de observancia en toda la República y se aplicara:

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

II. A las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Poderes de la Unión a qu se refiere esta Ley.

III. A las dependencias y entidades de la Administración Pública en los estados y municipios y a sus trabajadores en los términos de los convenios del Instituto celebre de acuerdo con esta Ley y las disposiciones de las demás legislaturas locales.

IV. A los Diputados y Senadores que durante su mandato Constitucional se incorporen individual y voluntariamente el régimen de esta Ley.

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

(41) Instituto de Investigaciones Jurídicas, Libro en Homenaje a Mario de la Cueva, Editorial UNAM, México, 1981, Pág. 96.

Ahora bien, la aplicabilidad en cuanto al ámbito cubre tanto a trabajadores como familiares y pensionistas y familiares de los mismos, quienes al fallecer, los beneficios serán transmitibles a sus familiares.

Por otra parte, realmente podemos observar que aparentemente el ámbito de aplicación es muy amplio, porque se considera a los trabajadores y familiares que gozan de estos beneficios por considerarse integrantes de los mismos, a su vez, el ámbito es muy cerrado si vemos cuanta gente no puede gozar de estos beneficios, por el hecho de no ser trabajadores del Gobierno Federal, por lo que se debería extender el ámbito de aplicación a la comunidad, claro está que desde luego no gozarán de todos los beneficios que tienen los Burócratas pero si de los demás esenciales.

#### IV. 4.- P R E S T A C I O N E S

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales, tiene como objeto primordial integrar los diferentes tipos de beneficios de los cuales goza el trabajador que está al Servicio del Estado, en conjunto con sus familiares a fin de que tengan una seguridad social, el Instituto trata de satisfacer las necesidades y de que cada día sean mayores los beneficios, con la finalidad de que mejoren las condiciones de vida de la clase trabajadora al servicio del sector público. Por estimar que constituye un paso trascendental en la vida de los trabajadores y los integrantes de su familia, es importante señalar que la Ley del I. S. S. S. T. E. es una de las Instituciones más avanzadas en materia de Seguridad Social en México, toda vez que comprende prestaciones que protegen la integridad física de los trabajadores.

Por otra parte, las prestaciones se encuentran señaladas según el ordenamiento legal que se cita en el Artículo 3° de la Ley vigente del Instituto de Seguridad y Servicios de los Trabajadores al Servicio del Estado y que establece con el carácter de obligatorias las siguientes prestaciones:

- I. Medicina Preventiva.
- II. Seguro de Enfermedades y Maternidad.
- III. Servicios y Rehabilitación Física y Mental.
- IV. Seguro de Riesgos de Trabajo.
- V. Seguro de Jubilación.
- VI. Seguro de Retiro por edad y tiempo de servicios.
- VII. Seguro de Invalidez.
- VIII. Seguro por Causa de Muerte.
- IX. Seguro de Cesantía de edad avanzada.
- X. Indemnización Global.
- XI. Servicios de Atención para bienestar y Desarrollo Infantil.
- XII. Servicios integrales de retiro a Jubilados y Pensionistas.
- XIII. Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto.
- XIV. Préstamos hipotecarios y financiamientos en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos y/o casahabitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas, así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.
- XV. Préstamos a mediano plazo.

- XVI. Préstamos a corto plazo.
- XVII. Servicios que contribuyen a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes.
- XVIII. Servicios Turísticos.
- XIX. Prestaciones Culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación.
- XX. Servicios funerarios.

De las prestaciones que hemos señalado, es importante mencionar que al entrar en vigor la nueva Ley del I. S. S. S. T. E. el día 1° de Enero de 1984, son incrementados los beneficios con la finalidad de mejorar la Seguridad Social de los servidores públicos, en la Ley de 1959 que entró en vigor el 1° de Enero de 1960, constituyó un paso trascendental dentro de la Seguridad Social que es dirigida a los trabajadores del Estado y sus familiares, enumerando una serie de prestaciones: como servicios médicos, seguro de salud, prestaciones de vivienda, importantes prestaciones sociales, jubilación, indemnizaciones y muchos otros beneficios

Ahora bien la Ley de 1960 queda derogada y entra en vigor la nueva Ley del - I. S. S. S. T. E. el 1° de Enero de 1984, integrándose en el Artículo 3° de la misma nuevas prestaciones como son: Medicina Preventiva, Seguro de Cesantía en edad avanzada, préstamos a mediano plazo, servicios turístico de esta manera la Institución abre la cobertura al Servidor Público y derechohabientes, de los cuales tengan designación legal, nombramiento o aquellos trabajadores que están a lista de raya, trabajadores temporales, así también los pensionados gozarán de las nuevas prestaciones.



#### IV. 5.- CLASIFICACION

Es necesario mencionar como se clasifican las prestaciones otorgadas por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado a sus trabajadores derechohabientes y que podemos dividir en tres grupos, como son:

- a) Prestaciones Médicas.
- b) Prestaciones Económica.
- c) Prestaciones Sociales y Culturales.

##### a) PRESTACIONES MEDICAS.

Las prestaciones médicas serán proporcionadas a los trabajadores, derechohabientes y pensionistas que gozarán de las siguientes atenciones:

#### I. ENFERMEDADES

Asistencia médica de diagnóstico, odontológica, quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica y de rehabilitación que sea necesaria desde el comienzo de la enfermedad y durante un plazo máximo de 52 semanas para la misma enfermedad.

Dentro de estas prestaciones, el trabajador tendrá licencia con goce de sueldo o con medio sueldo, siempre y cuando la enfermedad lo incapacite, ésto dependerá también de las circunstancias por las cuales sea ocasionada la enfermedad o accidente que sufra el trabajador.

## II. ACCIDENTES DE TRABAJO

El trabajador tiene derecho cuando sufra accidentes de trabajo, a las prestaciones que concede la Ley que son en dinero y en especie, siempre y cuando se considere como lesión orgánica o perturbación funcional inmediata o posterior a la muerte producida repentinamente en el ejercicio o con motivo del trabajo.

Las prestaciones en especie, serán;

- a) Diagnostico, asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria.
- b) Aparatos de prótesis y ortopedia.
- c) Rehabilitación.

Las prestaciones en dinero serán las que designe el Instituto mediante peritos técnicos o profesionales que determinen la prestación económica que le corresponde y que puede ser:

- Incapacidad Parcial Permanente.
- Incapacidad Parcial Total.

## III. M A T E R N I D A D

Esta prestación es proporcionada a las trabajadoras, pensionistas, la esposa del trabajador, esposa del pensionista o concubina de uno u otro, también la hija del trabajador o pensionista que tenga menos de 18 años y dependa económicamente de éstos.

a) La trabajadora tiene derecho a la asistencia obstétrica necesaria a partir del día en que se verifique el estado del embarazo hasta la fecha probable del parto.

b) Gozará de un mes antes del parto y de dos meses después del mismo, esta prestación será con goce de sueldo.

c) Ayuda para lactancia durante seis meses que será en especie.

d) Canastilla de maternidad, cuyo costo será señalado periódicamente por el Instituto, mediante acuerdo de la Junta Directiva.

Las pensionistas, esposa del trabajador, esposa del pensionista, concubina hija del trabajador o pensionista, sólo gozarán de los beneficios que anteriormente son señalados en los incisos a) y c).

#### b) PRESTACIONES ECONOMICAS.

Dentro de las prestaciones económicas podemos citar las siguientes:

I. Pensiones que son otorgadas a los trabajadores por jubilación, pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, por vejez, por causa de muerte, por cesantía en edad avanzada, estas pensiones sólo serán otorgadas a trabajadores que hayan sido sujetos al régimen obligatorio de la Ley del I. S. S. S. T. E.

II. La indemnización global es otorgada a los trabajadores que causen baja definitiva en su trabajo y que no tengan derecho a ninguna de las pensiones que son otorgadas por la Ley.

Esta indemnización se otorgará dependiendo de los años de servicio prestados, siempre y cuando no rebase los 14 años.

III. Préstamos a Corto Plazo.- Este préstamo es otorgado a los trabajadores de base y pensionistas, los trabajadores deberán tener más de un año de antigüedad y cotizaciones del mismo tiempo para que pueda solicitar este tipo de préstamo.

El préstamo será condición a la antigüedad que se tenga con las siguientes bases:

- De 6 meses a 5 años de aportaciones, el préstamo será de 4 meses de sueldo.
- De 5 a 10 años de aportaciones, el préstamo será de 5 meses de sueldo.
- De 10 años o más, el préstamo será de 6 meses de sueldo.

Es importante señalar que de la tabla que anteriormente señalamos, sólo se establece, pero no se cumple, ya que es mentira que se preste a los trabajadores lo que se indica en esta tabla, y que sólo prestarán lo que el Instituto quiera, porque no se hace una valoración en cuanto a tiempo trabajado, es decir hacen del reglamento lo que a ellos les parece conveniente, no sujetándose a lo que establece su mismo Reglamento económico.

IV. Préstamos a Mediano Plazo.- Para la obtención de este tipo de préstamo, el trabajador deberá haber cotizado al Instituto más de un año de aportaciones, no tener préstamo a corto plazo. El préstamo se otorgará mediante un documento de crédito que dará derecho a que el trabajador adquiera bienes de uso duradero, como son: estufas, televisores, refrigeradores, etc., que podrán adquirirlos en tiendas y centros comerciales del Instituto.

Este préstamo se otorgará de la siguiente forma:

- a) En el otorgamiento del préstamo se considerará el monto del sueldo y la amortización creciente.
- b) Los créditos se otorgarán mediante las garantías que acuerde la Junta Directiva.
- c) La cantidad autorizada será hasta veinte veces el sueldo básico mínimo mensual de los servidores públicos, amortizable hasta cinco años como máximo.

V. Préstamos Hipotecarios.- Estos préstamos son otorgados cuando se reúnan los requisitos necesarios para su concesión, generalmente este préstamo será destinado.

Para la compra de casa-habitación. adquisición de terrenos donde construirá el trabajador su habitación.

#### FONDO DE LA VIVIENDA

Tiene por objeto atender las necesidades de los trabajadores en cuanto a la vivienda, habilitando terrenos que son adquiridos de particulares para edificar en ellos viviendas con dinero integrado en el F.O.V.I.S.S.S.T.E.

El Instituto sólo proporcionará el 85 % del avalúo fijado por el Instituto al inmueble, el excedente tendrá que proporcionarlo el solicitante.

c) PRESTACIONES SOCIALES Y CULTURALES.

Prestaciones Sociales.- El Instituto atiende a las necesidades básicas del trabajador y su familia a través de los servicios que contribuyen a que la compra de mercancía se obtenga a bajo precio y así tenga un beneficio considerable en la economía familiar.

Para tal efecto, el Instituto proporcionará a precios módicos lo siguiente:

I. Venta de productos que son necesarios para el consumo diario del hogar.

II. Comedores que son instalados dentro de las Dependencias donde la alimentación es económica para el trabajador.

III. Centros Turísticos, de los cuales son módicas las cuotas que se le cobran a los trabajadores al Servicio del Estado.

IV. Servicios Funerarios, este servicio es proporcionado a los trabajadores y sus familiares en primer grado a precios módicos.

Presetaciones Culturales.- El Instituto proporcionará servicios culturales que otorguen a los trabajadores y sus familiares un mayor grado de cultura y bienestar para fortalecer la salud mental e integración familiar y social, en el desarrollo futuro.

Asimismo, el Instituto proporcionará a sus trabajadores los siguientes servicios:

- I. Programas culturales que constan de conciertos, obras de teatro, conciertos de música clásica, jazz, etc.
- II. Programas educativos y de preparación técnica.
- III. De capacitación.
- IV. De atención a jubilados y pensionados e inválidos.
- V. Campos e instalaciones deportivas para el fomento deportivo.
- VI. Estancia de bienestar y desarrollo infantil.

#### IV. 6.- REGIMEN FINANCIERO.

Es la solvencia de la Institución de garantía de que en todo momento se contará con los recursos económicos necesarios para hacer frente a las obligaciones a cargo del Instituto.

" La autonomía de la Institución, la obligatoriedad del descuento al trabajador, la aportación permanente del Estado, la estabilidad pública derivada del estatuto que tutela su situación jurídica, constituyen elementos de Seguridad y garantías fundamentales importantes ". (42)

El régimen financiero, como ya lo dije anteriormente, se compone de las cuotas y aportaciones hechas por el trabajador y Estado, estas cotizaciones cubren las prestaciones enmarcadas en el Artículo 3° en todas sus fracciones, las cuales se cubren con el 25.75 %, estas aportaciones son integradas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, estas cuotas y aportaciones se dividen de la siguiente forma: el trabajador contribuirá con el 8 % y el Estado con el 17.75 %.

Ahora bien, haremos un desglose de la forma en que se contribuye a estas prestaciones.

El 2.50% es la aportación del trabajador y el 6.50% es proporcionada por el Estado para:

- I. Medicina Preventiva.
- II. Seguro de enfermedades y maternidad.
- III. Servicios de rehabilitación física y mental.

(42) Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Memorias de 25 años de actividad 1925 - 1950, Datos Mono gráficos, Dirección de Pensiones Civiles.



El 0.75 % lo cubre íntegramente el Estado, y es para cubrir únicamente la siguiente prestación:

IV. Seguro de riesgos de trabajo.

El 12 % está formado: por una parte, el 6 % del trabajador y el otro 6% por parte del Estado y que cubrirán las siguientes prestaciones:

V. Seguro de Jubilación.

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

VII. Seguro de Invalidez.

VIII. Seguro por causa de muerte.

IX. Seguro de Cesantía en edad avanzada.

X. Indemnización Global.

XI. Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil.

XII. Servicios de integración a jubilados y pensionados.

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

XIV. Préstamos hipotecarios para la adquisición, reparación, ampliación o mejoras de los mismos; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

XV. Préstamos a mediano plazo.

XVI. Préstamos a corto plazo.

XVII. Servicios que contribuyen a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes.

XVIII. Servicios Turísticos.

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

XX. Servicios Funerarios.

El 5 % restante, es aportado por el Estado para contribuir únicamente al Fondo de la Vivienda.

Por lo que ya señalamos, el Estado contribuye con el 17.75 % y los trabajadores con el 8 %, lo que constituye el fondo del 25.5 % que integra el Régimen Financiero del I. S. S. S. T. E.

#### IV. 7.- DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

El Artículo 123, Apartado " B ", Fracción XII, incisos a, b, c, d, e, y f de la Constitución, dispone:

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

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

- b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará derecho al trabajo por el tiempo que determine la Ley.
- c) Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos después del mismo. Durante el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.
- d) Los familiares de los trabajos tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la Ley.
- e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficios de los trabajadores y sus familiares.
- f) Se proporcionarán a los trabajadores, habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados ".

Este régimen de seguridad social constituye uno de los grandes adelantos de la acción gubernamental, pues son una serie de prerrogativas legítimas para los servidores del Estado, precursores de un régimen nacional de seguridad que comprenda a cualquier persona que resida en el territorio nacional.

La Constitución no ha fijado una estructura rígida en su sistema de seguridad porque expresamente ha insistido que ella se organizará de acuerdo con las bases mínimas. Puede por lo tanto, una ley ordinaria, ampliar estas prestaciones en beneficio de los trabajadores públicos, más no puede reducirlas durante su vigencia.

Para atender los problemas de la seguridad social de los servidores del Estado, la Ley creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (43), que constituyen en sus funciones a la antigua Dirección General de Pensiones Civiles del retiro. (44).

(43) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del estado. 22 Edición. Editorial Porrúa, México 1986.

(44) Ley de la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro. Sufrió durante su vigencia numerosas reformas.

#### IV. 8.- DERECHO A LAS PENSIONES.

La pensión es un derecho patrimonial temporal que la Ley otorga a los servidores del Estado que se separen del empleo, y subsidiariamente a sus causahabientes, por méritos o servicios propios o extraños, o bien por pura gracia del que lo concede o como remuneración de servicios prestados. Más adelante aludiremos a las clases pasivas y su diverso régimen.

Bielsa define la jubilación y la pensión en los términos siguientes: - - -  
 " La institución de la jubilación es el derecho que el agente de la Administración Pública (civil), tiene de percibir su sueldo, bien sea por su edad, por su imposibilidad física, debido a la cual es relevado de la prestación del servicio. La pensión es un derecho pecuniario que la Ley acuerda a determinados parientes, con calidad de herederos forzosos, del funcionario o empleado que haya tenido derecho a la jubilación. Es decir, es un derecho que nace para los herederos de la muerte del causante y siempre que éste haya tenido derecho a su jubilación ". (45)

El derecho a la jubilación engendra el derecho a la pensión y se llama esta pensión jubilatoria. Aún cuando son conceptos diversos, mantienen una necesaria relación en el sistema de seguridad. (46)

(45) Bielsa Rafael. Derecho Administrativo, Editorial La Ley, Buenos Aires, Arg. 1956, Páginas 155 y 182.

(46) El Sueldo Integral del Servicio Comprende: 1) La remuneración presupuestal y sus elementos complementarios; 2) Las remuneraciones diferidas a través del régimen de pensiones.

El derecho a la jubilación y a la pensión por vejez, invalidez, o muerte nace cuando el trabajador o sus familiares derechohabientes se encuentran en los supuestos consignados en esta Ley y satisfagan los requisitos que la misma señala. El Instituto deberá resolver las solicitudes de pensión en un plazo no mayor de quince días, a partir de la fecha en que se quede integrado el expediente. Dentro de los quince días inmediatos siguientes, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público resolverá en definitiva. Artículo 73 de la Ley del I. S. S. S. T. E.

El régimen de pensiones de los servidores públicos está sometido a principios del interés general, que impone el criterio para considerar los problemas que se originen.

El régimen de seguridad de los servidores públicos, lo mismo que el régimen de seguridad de obreros, campesinos, militares, forman parte del " Sistema General de Seguridad Social de la Nación Mexicana ", en proceso de integración. Esta seguridad constituye uno de los cuales se da satisfacción a imprescindibles necesidades sociales, mediante un régimen de estricto derecho público. (47)

**PENSIONES POR GRACIA O GRACIABLES Y PENSIONES DE  
DERECHO U OBLIGATORIAS**

Las pensiones por gracia son las que discrecionalmente concede el Estado a importantes personajes de la vida nacional o a sus descendientes, que reúnen condiciones excepcionales al prestar servicios relevantes a la patria.

(47) García Oviedo, Carlos. Derecho Administrativo, 9a. Edición, Editorial E. I. S. A., Madrid España 1968, Página 217.

Por vía de ejemplo señalaremos los siguientes: " Decreto que concede pensión vitalicia a los diputados y empleados del Congreso Constituyente de 1916 - 1917, mayores de 55 años ". El derecho a esta pensión se resuelve por los jueces del Distrito de acuerdo con la Ley en un plazo de 30 días en cada caso. (Diario Oficial de la Federación del día 4 de Febrero de 1939).

Otro caso es el siguiente: " Decreto que autoriza la entrega de la cantidad de cinco mil pesos a los deudos de los diputados que firmaron la Constitución de 1917 ". (Diario Oficial de la Federación del 4 de Febrero de 1939).

Es interesante observar que este tipo de pensión no tiene ningún fundamento en la Constitución, pues constituye una especial erogación que debió haberse consignado en forma expresa.

#### LAS PENSIONES OBLIGATORIAS

Llamadas también pensiones de derecho, son aquellas que la Ley concede a los servidores del estado o a sus causahabientes que han llenado las condiciones legales que aquellas reconocen.

El Artículo 123, Sección " B ", Fracción XI de la Constitución, fija las bases de organización de la seguridad social.

De este modo la seguridad social de los servidores del Estado se regula por la Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por las disposiciones especiales que las leyes establecen en determinadas actividades como el régimen de seguridad militar.

Las pensiones son vitalicias cuando duran desde que se obtienen hasta el fin de la vida; y son temporales cuando se limitan a plazos, condiciones o circunstancias determinadas.

#### CLASIFICACION DE LAS PENSIONES RECONOCIDAS LEGALMENTE

De acuerdo con la Ley se puede considerar las siguientes clases de pensiones

##### A) PENSION JUBILATORIA.

Tienen derecho a jubilación los trabajadores con 30 o más de servicio de igual tiempo de contribución al Instituto, en los términos de esta Ley cualquiera que sea su edad.

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

##### B) PENSION DE RETIRO POR EDAD Y TIEMPO DE SERVICIOS.

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

##### C) PENSION POR INVALIDEZ.

La pensión por invalidez se otorga a los trabajadores que se inhabiliten física y mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, si hubiesen contribuido al Instituto cuando menos durante 15 años. El derecho al pago de esta pensión comienza a partir del día siguiente al



de la fecha en que el trabajador cause baja, motivada por la inhabilitación. Para calcular el monto de esta pensión se aplicará la tabla contenida en el Artículo 63, en relación con el Artículo 64, de la Ley del I. S. S. S. T. E.

D) PENSION POR CAUSA DE MUERTE.

La pensión por causa de muerte del trabajador, origina diversas clases de pensiones, tales como las pensiones por viudez, orfandad y pensiones a los ascendidos.

La muerte del trabajador por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad y siempre que hubiere contribuido al Instituto por más de 15 años o bien acaecida cuando haya cumplido sesenta o más años de edad y mínimo de diez años de cotización, así como la de un pensionado por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicio, cesantía en edad avanzada o invalidez, dará origen a las pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia en su caso, según lo previene esta Ley. El derecho al pago de esta pensión se iniciará a partir del día siguiente de la muerte de la persona que haya originado la pensión.

E) PENSIONES POR RIESGOS PROFESIONALES.

Todas las pensiones a que hecmos hecho referencia se originan fuera del servicio. Pero la Ley considera el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

El trabajador sufre los riesgos y enfermedades profesionales durante el ejercicio de su cargo. Para todos estos casos el estado asume la atención de esos riesgos con cargo a su propio patrimonio.

Cuando el trabajador fallezca a consecuencia de un riesgo profesional,

los derechohabientes señalados en el Artículo 75 y en el orden que establece gozarán de una pensión íntegra, equivalente al 100 por ciento del sueldo o sueldos que hubiese percibido el trabajador en el momento de ocurrir el fallecimiento.

#### IRREVOCABILIDAD DE LAS PENSIONES

La doctrina administrativa mantiene el principio de la irrevocabilidad de las pensiones. El acto de evocación implica el desconocimiento de un derecho, que sólo a los Tribunales Judiciales corresponde determinar.

La Ley de Seguridad de los Servidores del Estado faculta a la Junta Directiva del Instituto para revocar las jubilaciones o pensiones, esta revocación o insubsistencia de las pensiones debe apoyarse en la Ley, pues de otra manera sería francamente retroactiva, al afectar indudables derechos adquiridos de los trabajadores públicos.

## CAPITULO QUINTO

### ORGANIZACION DEL I. S. S. S. T. E.

#### V. 1.- EVOLUCION .

Los antecedentes de este organismo se inician con Retiro, el 12 de Agosto de 1925, y publicada en el Diario Oficial del 19 de Agosto del mismo año, y determina en su Capítulo IV, que está dedicada íntegramente a la Dirección y Administración del ramo de Pensiones y que comprendía los siguientes artículos:

Artículo 14 de la Ley de 1925. La administración del ramo de Pensiones corresponderá primitivamente a la Dirección de Pensiones Civiles, cuyo órgano superior será la Junta Directiva, y que para la ejecución de sus resoluciones tendrá a sus órdenes inmediatas y exclusivas a un funcionario que con el nombre de Director de Pensiones será el Jefe de la Oficina, que ha de tener a su cargo, el trabajo de lo administrativo.

Ahora bien en 1946, con el cambio de la Administración Pública Federal, se produjo en la Dirección de Pensiones cambios sustanciales y se le encomendó un vasto programa de inversión de beneficio social, como consecuencia se formuló el proyecto de la nueva Ley de Pensiones Civiles, misma que fue aprobada por el Congreso Federal y expedida con carácter de Ley, el 30 de Diciembre de 1947, en el cual no hubo modificación en los Organos Administrativos.

El 28 de Diciembre de 1959, el Congreso de la Unión, aprobó la Ley que transformó a la Dirección de Pensiones Civiles en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tal Ley conocida con sus siglas, como la Ley del I. S. S. S. T. E., que entró en vigor

el 19 de Enero de 1960. En esta Ley se determina en su Capítulo XI, Sección II, la Organización del Instituto enmarcada en el Artículo 103 y quedan integrados con:

- I. Junta Directiva
- II. Director General

No modificando la estructura de los Organos del Gobierno, es hasta 1972, que por Decreto Presidencial del 28 de Diciembre del mismo año es integrado en la Organización del Instituto la creación de la Comisión Ejecutiva que operará como Fondo de la Vivienda para los trabajadores al servicio del Estado y queda distribuido el Organo de Gobierno de la siguiente forma:

- I. La Junta Directiva.
- II. El Director General y
- III. La Comisión Ejecutiva del Fondo de Vivienda.

Por otra parte, es hasta el 27 de Diciembre de 1983, que es publicada en el Diario Oficial de la Federación la Nueva Ley del I. S. S. S. T. E., cuya emisión se efectuó a partir del 1º de Enero de 1984, en esta nueva Ley queda integrado en los Organos del Gobierno en el Título IV, Capítulo II, Artículo 151, Fracción IV donde la Comisión de Vigilancia, es - agregada a los Organos de Gobierno de la siguiente forma:

- I. La Junta Directiva
- II. El Director General
- III. La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda

#### IV. La Comisión de Vigilancia

Son estas evoluciones las que han conformado el organo de Gobierno vigente, dentro del cual se determinan las funciones que desempeñan los mismos, en su estructura y organización.

#### V. 2.- ORGANOS ADMINISTRATIVOS.

La Organización Administrativa del I.S.S.S.T.E. enmarca dentro de sus funciones continuas, integrar nuevos sistemas de procedimientos que sean más eficaces, a fin de mantener la funcionalidad del Instituto en cuanto a la organización del mismo, es necesario para ésto asegurar que se cumpla con estas funciones.

Es así que se han creado según las necesidades del Instituto los distintos Organos de Gobierno, de los que a continuación transcribiré, en cuanto a la estructura y funcionamiento de cada uno de ellos.

#### V. 3.- JUNTA DIRECTIVA.

Artículo 152. Se compondrá de once miembros; cinco serán los respectivos titulares de las Secretarías siguientes:

- De Programación y Presupuesto.
- De Hacienda y Crédito Público.
- De Salubridad y Asistencia.
- De Desarrollo Urbano y Ecología.
- De 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. El Presidente de la República designará de entre los miembros de la Junta Directiva a quien deba presidirla.

**Artículo 153.** Los miembros de la Junta Directiva no podrán ser al mismo tiempo servidores públicos de confianza del Instituto, salvo el Director General.

**Artículo 154.** Los miembros de la Junta Directiva durarán en sus cargos por todo el tiempo que subsista su designación. Sus nombramientos podrán ser revocados libremente por quienes los hayan designado.

**Artículo 155.** Por cada miembro propietario de la Junta Directiva, se nombrará un suplente, el cual lo substituirá en sus faltas temporales, en los términos del reglamento.

**Artículo 157.** Corresponde a la Junta Directiva:

- I. Planear las operaciones y servicios del Instituto.
- II. Examinar para su aprobación y modificación, el programa institucional y los programas operativos anuales de acuerdo con el establecido en la Ley de Planeación, así como los estados financieros del Instituto.
- III. Decidir las inversiones del Instituto y determinar las reservas actuariales y financieras que deban constituirse para asegurar el otorgamiento de las prestaciones y servicios que determina esta Ley, así como también para la operación del Fondo de la Vivienda; y el cumplimiento de sus fines.

- IV. Conocer y aprobar en su caso, en el primer bimestre del año el informe pormenorizado del estado que guarde la administración del Instituto.
- V. Aprobar y poner en vigor los reglamentos interiores y de servicios del Instituto.
- VI. Establecer o suprimir delegaciones del Instituto en las Entidades Federativas.
- VII. Autorizar al Director General a celebrar convenios con los Gobiernos de los Estados o de los Municipios, a fin de que sus trabajadores y familiares aprovechen las prestaciones y servicios que comprende el régimen de esta Ley.
- VIII. Dictar los acuerdos y resoluciones a que se refiere el Artículo 162 de esta Ley.
- IX. Dictar los acuerdos que resulten necesarios para otorgar las demás prestaciones y servicios establecidos en esta Ley.
- X. Establecer los Comités Técnicos que estime necesarios para el auxilio en el cumplimiento de sus funciones.
- XI. Nombrar y remover personal de confianza de primer nivel del Instituto, a propuesta del Director General sin perjuicio de las facultades que al efecto delegue.
- XII. Conferir poderes Generales o Especiales, de acuerdo con el Director General.
- XIII. Otorgar premios, estímulos y recompensas a los servidores públicos del Instituto, de conformidad

XIV. Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de reforma a esta Ley.

XV. En relación con el fondo de la Vivienda.

a) Examinar y en su caso, dentro de los últimos tres meses del año, el presupuesto de ingresos y egresos, así como los programas de labores y de financiamiento del fondo para el siguiente año.

b) Examinar y en su caso aprobar, en el primer bimestre del año el informe de actividades de la Comisión Ejecutiva del Fondo y, dentro de los primeros cuatro meses del año, los estados financieros que resulten de la operación en el último ejercicio.

c) Establecer las reglas para el otorgamiento de créditos y para la operación de los depósitos relacionados con el Fondo.

d) Examina y aprobar anualmente el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Fondo, los que no deberán exceder de un y medio por ciento de los recursos totales que maneje.

e) Determinar las reservas que deben constituirse para asegurar la operación del Fondo y el cumplimiento de los demás fines y obligaciones del mismo. Estas reservas deberán invertirse en valores de Instituciones Gubernamentales.

f) Vigilar que los créditos y financiamientos que se otorguen, se destinen a los fines para los que fueron programados.

g) Las demás funciones necesarias para el cumplimiento de los fines del Fondo; y



XVI. En general, realizar todos aquellos actos y operaciones autorizados por esta Ley y los que fuesen necesarios para la mejor administración y gobierno del Instituto.

Artículo 158. La Junta Directiva celebrará por lo menos una sesión cada dos meses y cuantas sean necesarias para la debida marcha de la Institución.

Las sesiones serán válidas con la asistencia de por lo menos seis consejeros tres de los cuales deberán ser representantes del Estado y tres de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Artículo 159. La Junta Directiva será auxiliada por un secretario y los Comités Técnicos de Apoyo que determine la propia Junta, y cuyas funciones serán determinadas por el reglamento respectivo.

Artículo 160. Los acuerdos de la Junta Directiva se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes. En caso de empate, el presidente tendrá voto de calidad.

Artículo 161. A falta del Presidente de la Junta, las sesiones serán presididas por uno de los representantes del estado que se elija por los presentes.

Artículo 161. Las resoluciones de la Junta Directiva que afecten intereses particulares, podrán recurrirse ante la misma dentro de los treinta días siguientes. Si la Junta sostiene su resolución, los interesados podrán acudir ante la Secretaría de Programación y Presupues to dentro de un término de treinta días para que ésta resuelva en definitiva.

Artículo 162. Las resoluciones de la Junta Directiva que afecten intereses particulares, podrán recurrirse ante la misma dentro de los treinta días siguientes. Si la Junta sostiene su resolución, los interesados podrán acudir ante la Secretaría de Programación y Presupuesto dentro de un término de treinta días para que ésta resuelva en definitiva.

V. 4.- D I R E C T O R G E N E R A L .

Artículo 163. El Director General del Instituto tendrá las obligaciones y facultades siguientes:

I. Ejecutar los acuerdos de la Junta y representar al Instituto en todos los actos que requieran su intervención.

II. Convocar a sesiones a los miembros de la Junta Directiva.

III. Someter a la aprobación de la Junta Directiva el Programa Institucional y el Programa Operativo anual del Instituto, de conformidad con las disposiciones aplicables; así como todas aquellas cuestiones que sean de la competencia de la misma.

IV. Presentar a la Junta Directiva un informe anual del estado que guarde la administración del Instituto.

V. Someter a la Junta Directiva, los proyectos de reglamentos interiores y de servicios para la operación del Instituto.

VI. Expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público.

VII. Proponer a la Junta Directiva el nombramiento y, en su caso, la remoción de los servidores públicos de primer nivel del Instituto y nombrar a los trabajadores de base y de confianza de los siguientes niveles, sin perjuicio de la delegación de facultades para este efecto.

VIII. Resolver, bajo su inmediata y directa responsabilidad los asuntos urgentes a reserva de informar a la Junta Directiva, sobre las acciones realizadas y los resultados obtenidos.

IX. Formular el calendario oficial de actividades del Instituto y conceder licencias al personal, vigilar sus labores e imponer las correcciones disciplinarias procedentes conforme a las Condiciones Generales de Trabajo, sin perjuicio de la delegación de facultades.

X. Persidir las sesiones de la Comisión Interna de Administración y Programación.

XI. Firmar las escrituras públicas y títulos de crédito en que el Instituto intervenga, representar al Instituto en toda gestión judicial, extrajudicial y administrativa, y llevar la firma del Instituto sin perjuicio de la delegación de facultades que fuere necesaria.

XII. Las demás que le fijen las leyes o los reglamentos y aquéllas que expresamente le asigne la Junta Directiva.

Artículo 164. El Director General será auxiliado por los trabajadores de confianza que al efecto señale el Reglamento Interior y que a propuesta del mismo, nombre la Junta Directiva. La Junta Directiva determinará cual de estos servidores públicos suplirá al Director en sus faltas temporales.

V. 5.- COMISION EJECUTIVA DEL FONDO DE LA VIVIENDA.

Artículo 165.- La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda estará integrado por nueve miembros:

Uno designado por la Junta Directiva a propuesta del Director General del Instituto, el cual hará las veces de vocal ejecutivo de la Comisión; un vocal nombrado por cada una de las siguientes dependencias:

- Secretaría de Programación y Presupuesto
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología

Y cuatro vocales más nombrados a propuesta de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado. Por cada vocal propietario se designará un suplente.

Artículo 169.- La Comisión Ejecutiva tendrá las atribuciones y funciones siguientes:

I. Decidir, a propuesta del Vocal Ejecutivo, las inversiones de los recursos y financiamientos del Fondo.

II. Resolver sobre las operaciones del Fondo, excepto aquéllas que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la Junta Directiva, la que deberá acordar lo conducente dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se haga la petición correspondiente.

III. Examinar, en su caso aprobar y presentar a la Junta Directiva, los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y financiamiento, así como los estados financieros y el informe de labores formuladas por el Vocal Ejecutivo.

IV. Presentar a la Junta Directiva para su aprobación el Presupuesto de Administración, operación y vigilancia del Fondo, los que no deberán exceder del 1.5% de los recursos totales que administre.

V. Proponer a la Junta Directiva las reglas para el otorgamiento de créditos, así como para la operación de los depósitos a que se refiere esta Ley.

VI. Las demás que le señale la Junta Directiva.

V. 6.- COMISION DE VIGILANCIA.

Artículo 171. La Comisión de Vigilancia se compondrá de siete miembros:

- Un representante de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

- Uno de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

- Uno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Uno del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, designado por el Director General con derecho a voz, pero sin voto y que actuará como secretario técnico.

- Tres designados por la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Junta Directiva, cada seis meses designará de entre los miembros de la Comisión de Vigilancia representantes del Gobierno Federal, quien debe presidirla. La presidencia será rotativa y nunca recaerá en el representante del Instituto.

Por cada miembro de la Comisión, se nombrará un suplente que actuará en caso de faltas temporales del titular.

Artículo 172. La Comisión se reunirá en sesión cuantas veces sea convocada por su Presidente o a petición de dos de sus miembros.

La Comisión presentará un informe anual a la Junta Directiva sobre el ejercicio de sus atribuciones. Los integrantes de la Comisión podrán solicitar concurrir a las reuniones de la Junta, para tratar asuntos urgentes relacionados con las atribuciones de la Comisión.

Artículo 173. La Comisión de Vigilancia tendrá las siguientes atribuciones:

I. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables al Instituto.

II. Cuidar que las inversiones y los recursos del Instituto se destinen a los fines previstos en los presupuestos y programas aprobados.

III. Disponer la práctica de auditorías en todos los casos en que lo estime necesario, pudiendo auxiliarse con las áreas afines del propio Instituto.

IV. Proponer a la Junta Directiva o al Director General, según sus respectivas atribuciones, las medidas que juzgue apropiadas para alcanzar mayor eficacia en la administración de los servicios y prestaciones.

V. Examinar los estados financieros y la valuación financiera y actuarial del Instituto, verificando la suficiencia de las aportaciones y el cumplimiento de los programas anuales de constitución de reservas establecidas en el Capítulo IV del Título Cuarto, de la presente Ley.

VI. Designar a un auditor externo que auxilie la Comisión en las actividades que así lo requieran.

VII. Las que le fije el Reglamento Interior del Instituto y las demás disposiciones legales aplicables.

La distribución anterior es el contenido del funcionamiento y atribuciones que tienen los integrantes de los Organos de Administración del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, desde las principales funciones que ejerce la Junta Directiva, hasta las funciones que desempeñan las Coordinaciones, Subdirecciones y los Departamentos que están a cargo de los mismos.

En este mismo se da descripción, funcionamiento y atribuciones que tiene la Comisión de Vigilancia, que es integrada con la expedición de la Nueva Ley del I. S. S. S. T. E. que entró en vigor el 1° de Enero de 1984.



## CAPITULO SEXTO

### LA JUBILACION EN EL DERECHO BUROCRATICO

#### VI. 1.- CONCEPTO

El tratadista R. Bielsas, en su obra el "Derecho Administrativo". Tomo II, afirma que " La Jubilación es el derecho que el agente de la administración tiene de percibir o parte de él, bien por su edad o imposibilidad física ". (48)

Por su parte, el tratadista Escriche, en su Diccionario Jurídico, sostiene que la Jubilación es la relevación del trabajo a cargo de algún empleo, conservando el que tenía los honores y el sueldo en todo o en partes".(49)

Otro concepto más desarrollado es el que señala Ignacio Olvera Quintero: " La Jubilación viene a ser una parte de la previsión social, que tiene por objeto asegurar el retiro del hombre que trabaja, procurando que en su vida activa, después de acrecentar con su trabajo la riqueza común. (50)

Geni Moreno, dice que la Jubilación quiere decir "acción y efecto de jubilar o jubilarse", y "haber pasivo que disfruta la persona jubilada", por lo que jubilar significa "disponer que por razón de vejez, largos servicios o imposibilidad y generalmente con derecho a pensión cese el

(48) R. Bielsas, Derecho Administrativo, Tomo II, Pág. 124, Ob. Cit. Pág. 110.

(49) J. Escriche, Diccionario Razonado de Legislación.

(50) Ignacio Olvera Quintero, Algunos Aspectos de la Jubilación en el Derecho Mexicano, México 1958, Pág. 21.

funcionario civil en el ejercicio de su carrera o destino". (51)

De los conceptos anteriores encontramos que los autores tienen cierta similitud en mayor o menor grado acerca de la jubilación. En todas ellas se hace mención al derecho que le corresponde a cada trabajador de disfrutar un privilegio que se le otorga por la prestación de sus servicios garantizando la jubilación, la existencia de una vida tranquila y cómoda que corresponde por la propia naturaleza del trabajador.

A mi juicio, creo que la jubilación debería ser estudiada más a fondo principalmente en cuanto a las prestaciones y beneficios proporcionados a los trabajadores. Lo cierto es que las jubilaciones no cubren las necesidades de los mismos, ya que éstas son bajas para el costo de la vida actual es esencialmente con la jubilación como se trata de proporcionar una garantía o seguridad con el fin de que el trabajador no viva inseguro económicamente.

(51) Diccionario de la Academia Española, Madrid 1947, Pág. 476, Cit. por Geni Moreno, en su Obra Derecho de la Previsión Social Editorial Soc. Anon Pág. 676.

**VI. 2.- TIPOS DE JUBILACIONES.**

La Ley del I. S. S. S. T. E., contempla un solo tipo de jubilación. Este beneficio es proporcionado al servidor público y se encuentra contemplado en el Artículo 60 de la misma Ley.

**Artículo 60.-** Tiene derecho a la pensión por jubilación los trabajadores con 30 años o más de servicio e igual tiempo de cotizaciones en el Instituto, en los términos de esta Ley, cualquiera que sea su edad.

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

Quiero señalar que el Artículo 64 de la misma Ley, habla de la forma en que se aplicará la pensión, pero para saber el promedio que se asignará el Instituto tomará en cuenta el sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja.

Eso quiere decir, que se suman todos los diferentes sueldos que hubiese tenido el trabajador durante el último año y éstos se dividen entre 365 días. Con ello se otorgan las pensiones.

En mi opinión, la pensión por jubilación se debería otorgar íntegramente con el último salario que percibió el trabajador. Lo que se hace actualmente es injusto, por que además de que el trabajador cotizó durante 30 años, la liquidación que se le hace corresponde sólo a una pensión que asciende al 75 % aproximadamente del salario que percibía el trabajador antes de solicitarla.

De ahí que la Ley del I. S. S. S. T. E., en el otorgamiento de pensiones, en vez de beneficiar al trabajador burocrático, lo perjudica.

Además otro tipo de pensiones que aún cuando no han sido consideradas como una jubilación, son realmente derivadas de la misma. Estas pensiones son:

A) Pensión de Retiro por Edad y Tiempo de Servicios.

B) Cesantía en Edad Avanzada.

A) Pensión de Retiro por Edad y Tiempo de Servicios o comunmente llanada por los trabajadores con media jubilación porque es la mitad de años estipulados en la jubilación, la pensión otorgada será del 50 % como determina la Ley.

La diferencia que existe entre una y otra es que la jubilación no determina edad para solicitarla, mientras que en la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, se requiere tener 55 años de edad para solicitarla por lo que tiene ciertas características similares aún cuando no son iguales.

B) En la nueva Ley del I. S. S. S. T. E. se incluye un nuevo beneficio por medio de la pensión de cesantía en edad avanzada. Esta pensión se otorgará únicamente a los trabajadores que se separen voluntariamente del servicio o que queden privados de su trabajo remunerado, después de 60 años de edad y que haya cotizado en el Instituto por lo menos 10 años.

Esta pensión se aplicará así:

60 Años de edad	10 Años de servicio	40 %
61 Años de edad	10 Años de servicio	42 %
62 Años de edad	10 Años de servicio	44 %
63 Años de edad	10 Años de servicio	46 %
64 Años de edad	10 Años de servicio	48 %
65 Años de edad	10 Años de servicio	50 %

La pensión se incrementará anualmente conforme a los porcentajes fijados hasta los 65 años de edad, en los cuales gozará del 50 % de pensión.

Si como se determina en el concepto de jubilación en sus diferentes acepciones la finalidad primordial es eximir al trabajador del servicio por su ancianidad imposibilidad física, de ahí que tenga derecho a percibir un sueldo pensionario de carácter vitalicio.

En la pensión por jubilación, el promedio de edad de los trabajadores solicitante es de, aproximadamente, 55 a 70 años de edad, con 30 años de servicio. En la pensión de retiro por edad y tiempo de servicio, los empleados tienen generalmente de 55 a 70 años de edad, esta pensión se otorgará únicamente con 15 años de servicio y 55 años de edad. La pensión de cesantía en edad avanzada se otorgará también a las personas que tengan 60 años de edad y 10 años de servicio.

Por ello, es necesario que la Ley del I. S. S. S. T. E. debiera incrementar los beneficios de los jubilados, dada su característica tan especial, que les da el cumplir con 30 años de servicio.

VI. 3.- P R O C E D I M I E N T O

En este inciso, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado sólo determina cuáles son los requisitos que debe cubrir el trabajador, a fin de que pueda solicitar la pensión jubilatoria.

Pero la Ley no determina el procedimiento interno del trámite que corresponde a esta pensión. Y si bien es cierto que la Ley, en su Artículo 49, señala que es obligación del Instituto otorgar la pensión en un plazo no máximo de 90 días, este lapso de tiempo empieza a contar a partir del momento en que se recibe la solicitud con la documentación respectiva.

Por otra parte, es necesario referirnos a los trámites internos y externos, para darnos una idea, de como son ocupados los 90 días otorgados para dicha prestación y para saber si en verdad el procedimiento que se lleva a cabo en el Instituto es eficaz, como verdadero que se otorgue en este tiempo a los que la solicitan.

Para iniciar los trámites de la pensión jubilatoria, el trabajador deberá cubrir los requisitos que marca la Ley del I. S. S. T. E. en su Artículo 60 que dice:

**Artículo 60.-** Tiene derecho a la pensión por jubilación los trabajadores con 30 años o más de servicios e igual tiempo de cotizaciones al Instituto, en los términos de esta Ley, cualquiera que sea la edad.

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

Para calcular el monto de la cantidad que corresponde a la pensión por jubilación, se tomará en cuenta el promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja del trabajador. Este promedio constituye el sueldo regulador.

El trabajador, al saber que cubrió los requisitos del artículo antes señalado, tendrá primero que iniciar la serie de trámites oficiales, ya sea en el sindicato que le corresponde o directamente en la Delegación Estatal del I. S. S. S. T. E.

Esta solicitud deberá ser presentada por el trabajador con los siguientes documentos:

- a) Hoja de Servicios.
- b) Aviso Oficial de la baja o licencia prepensionaria.
- c) Acta de Nacimiento.
- d) Dos fotografías.

Es necesario precisar cómo deben obtenerse los documentos señalados en los incisos a) y b) de los requisitos antes señalados.

- A) Hoja Oficial de Servicios.

Este requisito es solicitado por el trabajador en la Unidad Administrativa - de la Dependencia en la que está adscrito, a fin de que proporcione en esta hoja los datos sobre el tiempo de labores que ha tenido el trabajador - en la Dependencia en que laboraba, las distintas categorías que ha obtenido, los sueldos integrados en esas categorías y todos los movimientos que haya tenido el trabajador en su plaza.

B) Aviso Oficial de la Baja o Licencia Prepensionaria.

El aviso oficial de baja será solicitado por el trabajador en la Unidad Administrativa de su Dependencia la cual deberá estar integrada a la solicitud respectiva, sólo cuando el trabajador ya no preste sus servicios en la misma.

La Licencia Prepensionaria será solicitada por quien tenga la necesidad de iniciar gestiones para obtener la jubilación la cual será otorgada con goce de sueldo, para que pueda así atender debidamente los trámites respectivos.

Una vez integrados los documentos solicitados por el Instituto, el trabajador acudirá al lugar que le corresponde y hará entrega de los documentos en la Recepción de solicitudes.

Para los Estados de la República, los documentos se entregarán en la Recepción de la Delegación Estatal del I. S. S. S. T. E.

En el Distrito Federal, los empleados deberán entregar sus documentos en la Recepción de Unidad y Atención al Público, en la Subdirección de Pensiones.

De esta forma, el encargado de la recepción de documentos tendrá que verificar si éstos reúnen los siguientes requisitos:

- 1.- Que los documentos serán acordes con la pensión solicitada.
- 2.- Que estén completos.
- 3.- Que la información contenida en los mismos sea congruentes.



4.- Que los documentos oficiales tengan firmas y sellos.

Si la documentación presentada reúne los requisitos o condiciones ya señalados se asignará un número de control entregando al solicitante un comprobante de recepción.

En este trámite se investiga si existe algún antecedente a nombre del trabajador, de solicitudes presentadas anteriormente. En este caso, se anexará la nueva documentación

Y cuando no existan antecedentes del solicitante, se integrará el expediente respectivo y se elaborará una tarjeta de control, con seguimientos numéricos y alfabéticos.

La tarjeta alfabética registrará los datos siguientes:

- a) Nombre del trabajador
- b) Número de control asignado
- c) Fecha de la recepción de la solicitud

Y la numérica se va integrando con los avances obtenidos en el procedimiento, con la finalidad de proporcionar informes al solicitante acerca de como van sus trámites.

Posteriormente, la Jefatura de Servicios y Pensiones y la Subdelegación de Pensiones y Vigencia de Derechos, efectúa un análisis laboral para otorgar la pensión solicitada. Dicho análisis deberá contener los siguientes:

- a) Nombre del Trabajador
- b) Dependencia o Entidad
- c) Fecha de Ingreso al Servicio
- d) Relación de empleados y sueldos
- e) Se suman los días del último año de servicio, que son 365 días.

Con base en lo anterior, se obtiene el promedio anual, sumando las percepciones del último año inmediato anterior a la fecha de baja, dividiendo la cifra resultante entre 365 días, para obtener el sueldo regulador.

Igualmente, se realiza un estado de cuenta que consiste en verificar, que en la Hoja de Servicios, no exista interrupción en las aportaciones al Fondo del Instituto, y en caso de que existiera algún periodo no cotizante en el fondo de aportación, se elaborará una liquidación que determine las aportaciones hechas al Instituto y las no efectuadas al mismo por el trabajador.

De lo anterior, es importante mencionar que, en los casos de las cotizaciones que no se aportaron al Instituto es imposible que se tomen en cuenta para la pensión jubilatoria. Es aquí cuando el empleado se enfrenta con los problemas en su trámite, al serle devueltos sus documentos y señalarle que tienen que hacer las cotizaciones que faltan al Instituto.

De no existir algún problema en la liquidación que se efectúa a las cotizaciones, la Subdirección de Pensiones y Vigencias de Derechos y la Subdirección de Pensiones efectúan un dictamen que corresponda a la pensión de jubilación. Este es el documento resolutivo obtenido dentro del procedimiento administrativo pensionario, que sirve como base para que la Junta Directiva del

Instituto emita el acuerdo correspondiente. Este dictamen contiene:

- a) Los datos generales del trabajador.
- b) El fundamento legal que corresponde a la pensión de jubilación, de acuerdo con los Artículos 1º, 3, 9, 15, 16, 21, 48, 49, 57, 59, 60, 62 y 64, de la Ley del I. S. S. S. T. E.
- c) Firma del Dictámen, éste deberá requisitarse con la firma del C. Subdirector de Pensiones y del Jefe de Servicios.

Una vez elaborado el Dictámen y el proyecto de acuerdo junto con el expediente, se remitirán por la Subdelegación de Pensiones y Vigencias de Derechos y la Subdirección de Pensiones a la Unidad de Atención a Delegaciones de la Subdirección de Pensiones.

La Unidad de Atención a Delegaciones turnará la documentación a las Jefaturas de Servicios correspondientes, para rectificar y ratificar el contenido de los proyectos, que serán enviados a la Junta Directiva para que en 15 días sean revisados, a fin de acordar las pensiones respectivas, posteriormente serán revisados y sancionados en 15 días por la Secretaría de Programación y Presupuesto, para que puedan ser ejecutadas.

Una vez dictada la sanción al Acuerdo de la Junta Directiva, el Departamento de Notificaciones y Ajustes de la Subdirección de Pensiones, deberá elaborar el documento de notificación para comunicar al interesado el otorgamiento del beneficiario solicitado.

En los Estados, el documento de notificación será enviado a las Delegaciones Estatales, las que lo entregarán a los interesados y recabarán el acuse de recibo correspondiente, debiendo posteriormente enviarlo a la Unidad de Atención a Delegaciones de las Oficinas Centrales del Instituto.

El Departamento de Pagos recibe la copia de la notificación y formula la liquidación correspondiente y gira la orden de expedición de cheques a la Subdirección de Egresos y Control Presupuestal, para que proceda a los pagos.

Al mismo tiempo se elabora el documento que da de alta al pensionista, que se envía a la Subdirección de Informática para su incorporación en la nómina correspondiente, que será integrada a la Tesorería, para que distribuya las nóminas de cheques a los Estados en la Delegación Estatal, quien a su vez las integrará a la sucursal de Multibanco ComerMex, para que sean cobrados por los pensionistas.

En el Distrito Federal, es el mismo Banco al que se encarga de pagar los cheques de las pensiones otorgadas.

Una de las modalidades que existen en el procedimiento para obtener la pensión por jubilación, es el pago provisional, el cual se otorga por anticipado. Esto quiere decir que, si a los 60 días de recibida la documentación no se ha sancionado el acuerdo para otorgar la pensión, se procederá a instrumentar un mecanismo provisional de pago.

Con la copia del dictamen se solicita el trámite a la Jefatura de Servicios de Control de Pagos y ésta a su vez lo envía a la Tesorería y de ahí a Pagos Provisionales, para que cubra el tiempo transcurrido, desde el día en que se inició el derecho al pago de la pensión.

Es necesario hacer hincapié en que el procedimiento que lleva a cabo la Subdirección General de Pensiones y Vigencia de Derechos, en cuanto al otorgamiento de las pensiones, realmente es deficiente. Lo cierto es que es muy difícil para los trabajadores obtener sus pensiones en el tiempo que marca la Ley del I. S. S. S. T. E., que son 90 días. Además pocos trabajadores tienen conocimiento del pago provisional y, lo más importante,

es que ningún trabajador sabe el procedimiento o trámite interno que lleva su solicitud de pensiones.

Pero en el caso de las pensiones por jubilación, es muy difícil que no sean otorgadas, se requiere sólo acumular los 30 años de servicio y que sus documentos, antes de pasar a la Junta Directiva, sean estudiados detenidamente en cuanto a las cotizaciones hechas al Instituto.

De ahí, que sea necesario que los trabajadores conozcan el procedimiento respectivo, para que obtengan su jubilación.

Ahora bien, en el caso de que no se le otorgara la pensión por jubilación o cualquier otra pensión, el trabajador tendrá derecho cuando sean afectados sus intereses. Asimismo, puede presentar ante la Junta Directiva su escrito de inconformidad en un mínimo de 30 días, a partir de la fecha en que se les haya notificado las irregularidades.

La Junta Directiva tendrá que emitir su resolución en 30 días hábiles, a partir de la fecha en que se reciba el escrito del afectado.

Si la Junta sostiene su resolución, el afectado podrá acudir ante la Secretaría de Programación y Presupuesto en un término de 30 días hábiles, contados a partir de la notificación que se le haga del acuerdo. Y ésta tendrá que resolver en definitiva.

Aún cuando el procedimiento para obtener la jubilación no debe exceder de 90 días, según la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es necesario considerar que esta disposición nunca se cumple. Lo que se ha comprobado que es muy difícil obtener la jubilación en el tiempo estipulado. Y como es habitual en todas las Dependencias burocráticas, el trámite siempre será manejado por los mismos empleados,

que se disculpan con arbitrarias argumentaciones: que si se perdió una fotografía, que el jefe está de vacaciones, o que los cheques no han salido...

Así como una serie de pretextos, es muy difícil que la pensión por jubilación se otorgue en tres meses. El trámite realmente tarda ocho meses o más, según las circunstancias y eso que los trabajadores hacen sus aportaciones al fondo de los jubilados, lo cierto es que, de esta manera, los empleados tienen que limosnear un derecho que les corresponde. Esto se puede constatar sólo preguntando en la propia Subdirección de Pensiones.

## VI. 4.- P R E S C R I P C I O N

Es necesario que tanto los trabajadores como sus familiares conozcan que la pensión por jubilación es imprescriptible, como lo determina el Artículo 186 de la Ley del I. S. S. S. T. E.

**Artículo 186.-** El derecho a la jubilación y a la pensión es imprescriptible, las pensiones caídas, las indemnizaciones globales y cualquier prestación en dinero a cargo del Instituto que no se reclame dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que hubieren sido exigibles prescriben a favor del Instituto, el que apercibirá a los acreedores de referencia mediante notificación personal, sobre la fecha de la prescripción cuando menos con seis meses de anticipación.

He de señalar que el trabajador podrá solicitar su jubilación en el momento que le corresponda o con posterioridad, esto quiere decir que podrá solicitar la en el momento que lo decida el trabajador, como la propia Ley lo determina es imprescriptible la acción siempre y cuando no se haya iniciado el procedimiento correspondiente.

Este derecho sólo prescribe cuando el trabajador no haga uso debido de la pensión otorgada, a las que se les denomina " caídas ", porque el importe en dinero asignado como cuotas de pensión, puesto a disposición del pensionista, y que no haya sido efectuado su cobro correspondiente durante cinco años, la acción del pensionista prescribe.

Las pensiones acumuladas sólo se pagarán retroactivamente hasta cinco años contados a partir de la fecha en que se presenta la solicitud de la pensión.

En caso de la muerte del jubilado, los familiares podrán solicitar este derecho de acuerdo a lo establecido en la Ley del I. S. S. S. T. E.



**VI. 5.- APORTACION AL FONDO DE JUBILACION.**

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado señala que todos los trabajadores que presten sus servicios en las Dependencias y Entidades Públicas, Estados y Municipios, que mediante designación legal, nombramiento o por estar incluidos en lista de raya de los trabajadores temporales o agrupaciones que se incorporen al régimen de la Ley del I. S. S. S. T. E., estarán sujetos al régimen obligatorio del Instituto.

Los trabajadores deberán cubrir al Instituto una cuota obligatoria del 8 % del sueldo básico que percibe el servidor público. Esta cuota se aplicará únicamente para cubrir los seguros, prestaciones y servicios señalados en el Artículo 3° de la Ley del I. S. S. S. T. E., en sus Fracciones de la I a la XX, que dentro de éstas Fracciones se enmarca la V que se denomina seguro de jubilación.

Las Dependencias o Entidades Públicas sujetas al régimen de esta Ley, tienen la obligación de cubrir sus aportaciones al Instituto que, será el equivalente al 17.75 % del sueldo básico de los trabajadores de dicho porcentaje se aplicará íntegramente el 0.25 % para el pago de pensiones señalado en la Fracción V del Artículo 3° de esta Ley.

Las Dependencias o Entidades Públicas harpan entrega quincenal, por conducto de sus respectivas tesorerías o departamentos correspondientes al Instituto de las cuotas o aportaciones hechas por los trabajadores y el Estado.

Esto quiere decir que tanto el Estado, así como sus trabajadores, aportan cada uno un porcentaje que, sumado dá un 25.75 % que cubre las prestaciones anteriormente señaladas. Quiero mencionar que este porcentaje es tomado en cuenta en el momento que es solicitada la pensión por jubilación o cualesquiera de las otras prestaciones y beneficios que se proporcionan.

**ES RETIRABLE LA APORTACION AL FONDO DE JUBILADOS**

En el capítulo que se analiza cómo se distribuye el Fondo de aportación para jubilados, de un 12 % que aportan el trabajador y el Estado, se determina que cuando se solicita el Fondo de Aportación, al que se le denomina " Indemnización Global ", sólo será entregado el 6 % de las aportaciones que hizo el mismo trabajador en el tiempo que laboró. Las aportaciones hechas por el Estado son, además a favor del Instituto quedando como reserva del mismo.

Los trabajadores que solicitan su " Indemnización Global ", son aquéllos que se dan de baja en forma definitiva y que, automáticamente, pierden su antigüedad.

También existen casos de trabajadoras que al dejar de prestar sus servicios en el Sector Público, no solicitan su " Indemnización Global ", la cual pasará al Fondo de Pensiones, para que en el momento que el trabajador reingresara al servicio público, ésta se le tome en cuenta para sumar los años de antigüedad.

La Ley del I. S. S. S. T. E., en la sección séptima, en el tema de la indemnización global, señala:

**Artículo 87.-** Al 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 en sus respectivos casos, una indemnización global equivalente a:

- I. El monto total de las cuotas con que hubiese contribuido de acuerdo con la Fracción II a la V del

Artículo 16, si tuviese de uno a cuatro años de servicio.

II. El monto total de las cuotas que hubiese enterado en los términos de la Fracción II a la V del Art. 16, más 45 días de su último sueldo básico según lo define el Artículo 15, si tuviese de cinco a nueve años de servicio.

III. El monto total de las cuotas que se hubieren pagado, conforme al mismo precepto, más 90 días de su último sueldo básico, si hubiera permanecido en el servicio de diez a catorce años.

Si el trabajador fallece sin tener derecho a las pensiones mencionadas, el Instituto entregará a sus beneficiarios, de acuerdo con el Artículo 75, el importe de la indemnización global.

Cabe señalar que, el Artículo 16, Fracción II, dice: El 8 % es para cubrir los seguros, prestaciones y servicios, dentro de los cuales se encuentra incluida la pensión por jubilación.

Por lo tanto, los trabajadores que están contemplados en la Fracción I, del artículo 87 antes señalado, sólo tendrá derecho al 8 % que acumula cuando tengan de un año a cuatro años de servicios.

La Fracción II, señala que se pagará el 8 % acumulado por el trabajador con sus aportaciones y 45 días más del último sueldo básico.

La Fracción III, determina que el trabajador obtendrá el 8 % de sus cotizaciones hechas al Instituto, más 90 días del último sueldo básico.

Quiero señalar cómo se compone el sueldo básico para el pago de la Indemnización Global.

- a) Sueldo Presupuestal.- Es la remuneración ordinaria, designada al trabajador en relación con la plaza que ocupa.
- b) 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.
- c) 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.

Esto no quiere decir que todos los trabajadores tengan derecho a esta compensación, ésta se otorga a criterio del Jefe del Departamento.

En cuanto al derecho que, en este caso, tienen los familiares del trabajador, se otorga sólo en los casos en que el trabajador fallece sin tener derecho a ninguna de las pensiones, aunque si tienen derecho a solicitar la indemnización global.

De todo lo anterior, se concluye que este derecho no se cumple cabalmente al no permitir que el propio trabajador decida lo que quiere legalmente, si desea esperar para obtener la pensión, o en su defecto, solicitar su Indemnización Global, que determina la misma Ley.

## CAPITULO SEPTIMO

### LAS PENSIONES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO A TRAVES DEL I. S. S. S. T. E.

#### VI. 1.- EL PROCEDIMIENTO PARA SOLICITAR LA PENSION POR JUBILACION.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, señala en su Artículo 60 que Trabajadores tienen Derecho a la Pensión por Jubilación, así como el derecho al pago establecido al respecto que: " Tienen derecho a la pensión por jubilación los trabajadores con 30 años o más de servicios y las trabajadoras con 28 años o más de servicios e igual tiempo de cotización al Instituto, cualquiera que sea su edad y que la pensión por jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente al 100 % del sueldo regulador y su percepción comenzará a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador hubiese disfrutado el último sueldo antes de causar baja.

Por otra parte, el Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, establece en su Artículo 3° lo siguiente: " El Instituto proporciona a los Trabajadores Pensionistas y Familiares Derechohabientes, los Seguros Prestaciones y Servicios, previo cumplimiento de los requisitos y utilizando los formatos que para tal efecto se establezcan, debiendo acompañarse a la solicitud respectiva los documentos que en cada caso se señalen.

El Artículo 5° del Reglamento citado establece: " La calidad de pensionista se adquiere a partir del momento en que el interesado ha causado baja; la fecha se señalará en la resolución mediante la cual el Instituto conceda

el beneficio al pensionario. Dicha resolución se notificará al interesado y en la misma se especificará el tipo de pensión concedida, la cuota asignada, la fecha de inicio del pago, así como la del término de la pensión y el número de clave asignado al pensionista. Así mismo, el Instituto notificará la resolución por la que se niegue el beneficio pensionario cuando no se reúnan los requisitos que para tal efecto se establezcan, fundando y motivando la causa que origine tal negativa.

Asimismo, el Artículo 6° del Reglamento en cita establece:

" Las resoluciones de la Junta Directiva que afecten intereses particulares podrán recurrirse ante la misma dentro de un término de 30 días hábiles contados a partir de la fecha en que los afectados sean notificados, debiendo precisar en el escrito respectivo el nombre y domicilio del promovente, así como los agravios que le cause el acuerdo, debiendo acompañarse los documentos justificativos de la personalidad del promovente y las pruebas que estime pertinentes. Si la Junta sostiene su resolución el interesado inconforme podrá acudir a la Secretaria de Programación y Presupuestos (hoy S.H.C.P.), dentro de un término de 30 días hábiles contados a partir de la fecha de la notificación respectiva, para que esta resuelva en definitiva y concluye; si los recursos no se hacen valer dentro de los términos previstos por este artículo, la resolución emitida se tendrá por consentida.

Por último, el Artículo 12° del su practitado Reglamento señala:

" Para iniciar el trámite con el fin de obtener una pensión, el Instituto requerirá del trabajador o de sus familiares derechohabientes, según proceda, la solicitud respectiva a la que se integrarán, la baja única de servicios, licencia prepensionaria, el aviso oficial de baja y la copia certificada del acta de nacimiento.

En seguida y a efecto de ilustrar practicamente los requisitos señalados por el Reglamento en Análisis, adjunto a este trabajo como anexos 1, 2, 3, 4 y 5 los formatos respectivos.

SOLICITUD DE PENSION





Subdirección General de Prestaciones Económicas  
Subdirección de Pensiones

Datos del Interesado

Apellido Paterno \_\_\_\_\_

Apellido Materno \_\_\_\_\_

Nombres) \_\_\_\_\_

Domicilio

Calle \_\_\_\_\_ No. Ext. \_\_\_\_\_ No. Int. \_\_\_\_\_

Columna \_\_\_\_\_ Código Postal \_\_\_\_\_

Población o Ciudad \_\_\_\_\_

Estado \_\_\_\_\_

Pensión que Solicita

101 Jubilación  102 Fijado y Temporal de Supervivencia  103 Invalidez  634 Cesante en Fijado Acreditado

Radicación del Pago

Estado \_\_\_\_\_

Población o Ciudad \_\_\_\_\_

Protesto lo necesario

Firma \_\_\_\_\_

Lugar del Trámite

Delegación: \_\_\_\_\_

Fecha de Inicio de Pensión: de \_\_\_\_\_ día 19 \_\_\_\_\_

Documentos \_\_\_\_\_

Siguió de Vida Si  No

Codificó

Nombre \_\_\_\_\_

Firma \_\_\_\_\_

Comprobante  
(Para el Interesado)

No. de Control \_\_\_\_\_

SELLO

D. \_\_\_\_\_ Mes \_\_\_\_\_ Año \_\_\_\_\_  
Fecha de Expedición

PARA USO EXCLUSIVO  
DEL INSTITUTO

No. de Control \_\_\_\_\_

R.F.C. \_\_\_\_\_  
Letra \_\_\_\_\_ Número \_\_\_\_\_

Homónimo \_\_\_\_\_

Sexo \_\_\_\_\_

Masculino 1 \_\_\_\_\_

Femenino 2 \_\_\_\_\_

Tipo de Pensión \_\_\_\_\_

Localidad de Pago \_\_\_\_\_

Sucursal de Pago \_\_\_\_\_

Fecha de Solicitud \_\_\_\_\_  
Año \_\_\_\_\_ Mes \_\_\_\_\_ Día \_\_\_\_\_

Entidad de Trámite \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ Año \_\_\_\_\_ Mes \_\_\_\_\_ Día \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ Año \_\_\_\_\_ Mes \_\_\_\_\_ Día \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ Año \_\_\_\_\_ Mes \_\_\_\_\_ Día \_\_\_\_\_

Cifras de Control "A" \_\_\_\_\_

Nombre: \_\_\_\_\_

R.F.C. \_\_\_\_\_ Tipo de Pensión \_\_\_\_\_

Favor de presentarse el día \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 19 \_\_\_\_\_

**AVISO OFICIAL DE BAJA**

ANEXO 3

OFICIO N°	GAP/CP/2537/92
FECHA DIA	22 DE MAYO DE 92
AREA	GCIA. ADMON. DE PERSONAL
DEPTO.	CONTROL DE PERSONAL
DOMICILIO	RIO NAZAS # 23
	COL. CUAUHTEMOC
TEL	566 50 54

SUBDIRECCION GENERAL DE  
PRESTACIONES ECONOMICAS  
SUBDIRECCION DE PENSIONES  
DEL I.S.S.S.T.E.  
P R E S E N T E

AVISO DE BAJA

El Jefe del Departamento de Control de Personal de Oficinas Centrales-Lic. Magdalena Valdes Gutierrez, certifica que:

El C. LUIS FELIPE PEREZ TORARO, con número de credencial 4757 y categoría de Gerente Modular "A", causó baja en este Organismo el 16 de Julio de 1992, por término de Licencia Prepensionaria; a la fecha de su baja percibía un sueldo de -----  
\$ 6'570,332.00 (SEIS MILLONES QUINIENTOS SETENTA MIL TRESCIENTOS TREIN  
----- TA Y DOS PESOS 00/100 M.N.).

A T E N T A M E N T E

  
LIC. MAGDALENA VALDES GUTIERREZ  
JEFE DEL DEPARTAMENTO DE  
CONTROL DE PERSONAL.

C.c.p. Interesado  
Consecutivo

**L I C E N C I A   P R E P E N S I O N A R I A**



**SINDICATO UNICO DE TRABAJADORES  
DE AUTOTRANSPORTES URBANOS  
DE PASAJEROS RUTA - 100**

**Comité Central**

Calle Laredo No. 5 Col. Hipódromo Condesa C. P. 06170 México, D. F.  
Tels, 286-13-98, 286-19-44 y 553-26-96

S.P.S./0691/1992.

*La auto a la vez  
por favor y o congo la  
de 45 días inicialmente  
a/p. 16. Abril - 92.*

México, D.F., a 26 de Marzo de 1992.

C. LIC. RAFAEL REYES ARCE,  
DIRECTOR DE ADMINISTRACION  
DE AUTOTRANSPORTES URBANOS  
DE PASAJEROS RUTA-100,  
PRESENTE.

JOAQUIN CENTERAS MARTINEZ, en mi carácter de Secretario de Previsión Social del Comité Ejecutivo Central del Sindicato Único de Trabajadores de Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta-100, ante usted comparezco a exponer.

Por medio de la presente me dirijo a usted para solicitarle, gire instrucciones a quien corresponda, a efecto de que se le otorgue 90 DIAS DE LICENCIA PRE-PENSIONARIA \*\*, a los compañeros que a continuación se relacionan, mismos que son miembros de los diversos Módulos que conforman Ruta-100.

Sin más por el momento y esperando una respuesta favorable a lo aquí solicitado, le saludo.

**A T E N T A N E N T E**  
"POR LA ORGANIZACION E INDEPENDENCIA DE LOS TRABAJADORES"

JOAQUIN CENTERAS MARTINEZ  
SECRETARIO DE PREVISION SOCIAL  
S.U.T.A.U.R.-100.

JCM/jcz.

**HOJA UNICA DE SERVICIOS**



HOJA UNICA DE SERVICIOS

ANEXO 2

HOJA 1  
DE 1

DATOS DEL TRABAJADOR

APELLIDO PATERNO  
PEREZ

APELLIDO MATERNO  
TORARO

NOMBRE (S)  
LUIS FELIFE

IDENTIFICACION  
PETL-370404

DOMICILIO COMPLETO

CALLE Y CALZ

COD. BARRIO O SECC

COD. POSTAL

CUIDAD

ESTADO

PERIODO DE APORACIONES AL FONDO DEL ISSSTE

16-12-1990

FECHA DE INGRESO

DIEZ Y SEIS DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA

16-07-1992

FECHA DE BAJA

DIEZ Y SEIS DE JULIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS

CON NUMERO

CON LETRA EN MES AÑO

CON NUMERO

CON LETRA EN MES AÑO

MOTIVO Y PERIODO EN QUE OCURRIO LA (S) BAJA (S), REINGRESO (S), LICENCIA (S) Y/O SUSPENSION (ES)

MOTIVO	PERIODO						PUESTO O CATEGORIA	SUELDO (BASICO)	SOBRESUELDO	COMPENSACION	QUINQUENIOS (PRIMA DE ANTIGUEDAD)	OTRAS PERCEPCIONES	TOTAL (PESOS)
	DEL			AL									
	DIA	MES	AÑO	DIA	MES	AÑO							

OBSERVACIONES

PERCEPCIONES QUE APORTARON AL FONDO DEL I.S.S.S.T.E.										ANEXO 2			
DIA	PERIODO			AL	MES	AÑO	PLAZO O CATEGORIA	SUELDO (BASICO)	SOBRESUELDO	COMPENSACION	QUINQUENIOS PRIMALES Y ANTIQUEDAD	OTRAS PERCEPCIONES	TOTAL (PESOS)
	DEL	MES	AÑO										
16	12	90	31	12	90		J. DEP. CTAL. "A"	3'714,180. =					3'714,180. =
01	01	91	15	03	91		SUB-GTE. MOD.	5'373,496. =					5'373,496. =
16	03	91	31	12	91		GTE. MOD. "A"	5'936,362. =					5'936,362. =
01	01	92	16	07	92		"	6'570,332. =					6'570,332. =

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

RESPONSABLE DE LA EXPEDICION Y DEL SOLICITANTE			SELLO	
FORMULARIO C. LUIS F. PEREZ TORARO C. MAYRA PLATERO PAREDES NOMBRE Y FIRMA			GERENTE MODULAR LIC. ROSA MA. PEREZ SARANO NOMBRE Y FIRMA	
VS DO ADMON DE PERSONAL C. HECTOR RODRIGUEZ MALDONADO NOMBRE Y FIRMA			 DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACION Y PERSONAL	

DECLARACION DE CONFORMIDAD CON LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO Y LA LEY DE SERVIDORES PUBLICOS  
 EL PRESENTE DOCUMENTO CONTIENE SELLO OFICIAL, PRESERTE, RASPURAS, ENMENDADURAS O CUANDO LA FIRMA DEL RESPONSABLE DE SU EXPEDICION NO CONTIENE SELLO OFICIAL.



**SOLICITUD DE NIVELACION DE LA PENSION**

**M. JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO DE  
SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS  
TRABAJADORES DEL ESTADO.**

**ATENCIÓN: C. LUIS GARZA VILLARREAL,  
SUBDIRECTOR GENERAL DE PRESTACIONES  
ECONÓMICAS.**

LEONEL LEYNES AGUIRRE, por mi propio derecho, señalando como domicilio para oír y recibir notificaciones la casa marcada con el número 512 de la calle de Playa Quitarrón de la Colonia Marte, Cód. Postal 08840, ante esa H. Junta con el debido respeto comparezco y expongo:

Esa H. Junta Directiva en Sesión celebrada el 15 de julio de 1985 acordó concederme la pensión por jubilación por 32 años de servicio habiéndome asignado el número de pensionista 127846, con una cuota diaria de \$2,231.00 del 17 de febrero al 3 de junio de 1985 y de \$2,422.00 del 4 de junio de 1985 en adelante.

Tomando en consideración lo anterior, con el carácter de pensionista, mediante el presente recurso vengo a solicitar que con fundamento en lo que disponen los artículos 57 tercer párrafo de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como el 136 de la Ley Abrogada se incremente mi pensión tomando en consideración los incrementos que han tenido las plazas en las cuales me jubilé - cuyas claves son las siguientes;

Clave:	11071151-E0280/20588,	Maestro de Grupo de Primaria.
Clave:	1107.27.50-E-04-62/244	Profr. de Enseñanza Especial en el D.F.
Clave:	1107.27.50-E-04-62/1126	" " " "
Clave:	1107.27.50-E-04-62/284	" " " "
Clave:	1107.27.50-E-04-62/323	" " " "
Clave:	1107.27.50-E-04-62/297	" " " "
Clave:	1107.27.50-E-09-62/53	" " " "
Clave:	1107.27.50-E-04-62/186	" " " "

Las plazas anteriores sirvieron de base para determinar el monto de mi cuota pensionaria, sin embargo considero que no se me ha incrementado conforme a los preceptos antes mencionados por lo que solicito de esa H. Junta Directiva que previo el estudio correspondiente me sea concedido el aumento que solicito así como el pago de diferencias a partir del momento de mi jubilación y la actualización hacia futuro de mi cuota pensionaria.

Me permito aclarar que las constancias en las que se reflejan los incrementos que han tenido las plazas que ocupé ya fueron presen-

De la lectura de los preceptos que han quedado asentados es preciso hacer notar que ya desde la tramitación de la pensión por jubilación el trabajador se enfrenta para el caso de inconformidad, con un procedimiento tardado y complejo, en el que la mayoría de los trabajadores en tal situación, carentes de instrucción básica, se ven obligados a solicitar los servicios de profesionistas en materia de derecho, ya que por si mismos serían incapaces de elaborar su escrito de inconformidad, los agravios que le cause la resolución y las pruebas que estime pertinentes y mucho menos en el término de 30 días que señala el propio Reglamento y como en la práctica la Junta sostiene invariablemente sus resoluciones, también obviamente deberán recurrir de nueva cuenta a los facultativos antes mencionados para en los mismos términos acudir ante la Secretaría de Programación y Presupuesto (hoy Secretaría de Hacienda y Crédito Público) para la resolución definitiva, lo que engendra para el trabajador un menoscabo en su economía y un beneficio para el Instituto, en virtud de que en la praxis este engorroso procedimiento inhibe la iniciativa de los trabajadores que optan ya no digamos por reclamar su inconformidad, sino ni siquiera investigar si la prestación está calculada equitativamente, lo que evidentemente resulta benefico para el citado Instituto.

Situación similar se presenta en la solicitud de nivelación de la pensión en términos del Artículo 57 de la Ley del I. S. S. S. T. E., ya que el trabajador pensionista debe agotar previamente el procedimiento a que me refiero en el párrafo que antecede, pero es evidente que en este rubro el esfuerzo tanto moral como económico que debe hacer el jubilado es de proporciones mucho más elevadas que las del trabajador situado en el primer supuesto, toda vez que el pensionista en cuestión, en la gran mayoría de los casos por ignorancia desconoce el derecho que el precepto citado le otorga y por ende no solicita la nivelación respectiva percibiendo por años la raquitica pensión de que "disfruta", situación de la que el I. S. S. S. T. E. se beneficia; así mismo cuando un pensionista pretende ejercitar el derecho que le concede el ya mencionado Artículo 57, no solamente deberá solicitar la asesoría de un profesionista para agotar el procedimiento que se señala en el párrafo anterior, sino que para

colmo se ve obligado a concurrir a reclamar el derecho a la nivelación, ante el Tribunal Fiscal de la Federación, debiendo agotar en todas sus instancias el Procedimiento de lo Contencioso Administrativo que señala el Código Fiscal de la Federación, lo que representa la ruina de sus escasos recursos, ya que necesariamente tendrá que ser asesorado por algún Licenciado en Derecho.

Es de esencial importancia, señalar brevemente el Procedimiento Contencioso Administrativo que se lleva ante el Tribunal Fiscal de la Federación en los múltiples casos de demandas promovidas por los pensionistas para la nivelación de sus pensiones: a efecto de vislumbrar la problemática a ultranza a que se ve forzado el pensionista en dicho proceso.

Presentación de la Demanda.- La demanda se presentará por escrito directamente a la Sala Regional en cuya circunscripción radique la autoridad que emitió la resolución impugnada, dentro de los 45 días siguientes a aquel en que haya surtido sus efectos la notificación de ésta.

Requisitos de la Demanda.- La demanda deberá indicar, el nombre y domicilio del demandante, la resolución que se impugna, la autoridad o autoridades demandadas, los hechos que den motivo a la demanda, las pruebas que ofrezca, la expresión de los agravios que le cause el acto impugnado y el nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

Anexos de la Demanda.- El demandante deberá adjuntar a su instancia una copia de la misma para cada una de las partes, el documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, el documento en que conste el acto impugnado o, en su caso, copia de la instancia no resuelta por la autoridad, constancia de la notificación del acto impugnado cuando el demandante declare bajo

protesta decir verdad que no recibió constancia, el cuestionario que deberá desahogar el perito en su caso y las pruebas documentales que ofrezca, cuando no se adjunten a la demanda los documentos de referencia el Magistrado instructor tendrá por no ofrecidas las pruebas.

Ampliación de Demanda.- Se podrá ampliar la demanda, de los 45 días siguientes en que surta sus efectos la notificación del acuerdo que admita la contestación de la misma, cuando se impugne una negativa ficta.

De la Contestación de Demanda.- Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que conteste dentro de los 45 días siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento, el plazo para contestar la ampliación de demanda será de 45 días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación; si no se produce la contestación en tiempo o esta 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.

Requisitos de la Contestación de Demanda.- El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará; los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar, las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos o negándolos, los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los agravios y las pruebas que ofrezca.

Anexos de la Contestación.- El demandado deberá adjuntar a su contestación copias de la misma y documentos que acompañe para el demandante, al

documento que acredite su personalidad, el cuestionario para p rito en su caso y las pruebas documentales que ofrezca.

Contestaci3n en caso de negativa ficta.- En caso de resoluci3n negativa ficta, la autoridad expresar  los hechos y el derecho en que se apoya la misma.

De los Incidentes.- En el Juicio Contencioso Administrativo solo serán de previo y especial pronunciamiento, la incompetencia en raz3n del territorio, el de acumulaci3n de autos, el de nulidad de notificaciones, el de interrupci3n por causa de muerte o disoluci3n y la recusaci3n por causa de impedimento.

De las Pruebas.- En los Juicios que se tramiten ante el Tribunal Fiscal de la Federaci3n, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesi3n de las autoridades mediante absoluci3n de posiciones, las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia.

Reglas de Valoraci3n de las Pruebas.- Se hará de acuerdo a las siguientes disposiciones; harán prueba para la confesi3n expresa de las partes las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos.

Del Cierre de la Instrucci3n.- El Magistrado instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciaci3n del juicio y no existiere ninguna cuesti3n pendiente que impida su resoluci3n, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito, los alegatos presentados en tiempo deberán ser

considerados al dictar sentencia, al vencer el plazo de cinco días, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción sin necesidad de declaratoria expresa.

De la Sentencia.- La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de las salas dentro de los 60 días siguientes a aquel en que se cierre la instrucción en el Juicio, para este efecto el magistrado instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los 45 días siguientes al cierre de la instrucción, para dictar sobreseimiento no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción.

Voto en Contra.- Cuando la mayoría de los Magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el Magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de 10 días.

Engrose de Sentencia.- Si el proyecto no fue aceptado por otros Magistrados de Sala, el Magistrado instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular.

Efectos de la Sentencia.- La Sentencia Definitiva podrá reconocer la validez de la resolución impugnada, declarar la nulidad de la resolución impugnada y 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.

Queja por Incumplimiento de Sentencia.- En los casos de incumplimiento de sentencia, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala Regional que instruyó en primera instancia el juicio en que se dictó sentencia, dentro de los 15 días siguientes al día en

que surta efectos la notificación del acto o resolución que la provoca.

**Excitativa de Justicia.-** Las partes podrán formular excitativa de Justicia ante la Sala Superior, si el Magistrado instructor no formula el proyecto respectivo dentro del plazo señalado.

**De los Recursos.-** La reclamación procederá ante la Sala Regional, en contra de las resoluciones del Magistrado instructor que desechen la demanda, la contestación, alguna prueba, que decreten el sobreseimiento del juicio o aquellas que rehacen la intervención del tercero, esta se interpondrá dentro de los 15 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación respectiva.

**Recurso de Revisión.-** Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional al respecto, mediante escrito que presente ante esta última dentro del término de 15 días siguientes al día en que surta efectos su notificación, por violaciones cometidas durante el juicio, siempre que afecten a las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo, o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias

**Resolución Conjunta de la Revisión y Amparo.-** Si el particular interpuso amparo directo contra la misma resolución o sentencia impugnada mediante el recurso de revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo resolverá el citado recurso, lo cual tendrá lugar en la misma sesión en que decida el amparo.



He aquí en breve reseña el procedimiento contencioso administrativo al que tienen que someterse los pensionistas, para reclamar el derecho en que existe artículo expreso para la nivelación de sus pensiones.

### VII. 3.- LA NECESIDAD DE REFORMAR ESTE PRECEPTO.

A mi juicio, existe la imperiosa necesidad de reformar el Artículo 57 de la Ley del I. S. S. S. T. E. adicionando inmediatamente después del párrafo tercero, de que para el caso de que los pensionistas hayan cumplido con los requisitos de nivelación correspondientes, entendiendo por estos el que previamente hubieran agotado el procedimiento que marca el Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y que es regulado por el Artículo 6° en cuestión, le sean aplicado a este fuertes sanciones económicas como medida de apremio, tomando en consideración los razonamientos vertidos a lo largo del presente trabajo y especialmente porque es injusto que los pensionistas que solicitan la nivelación de pensión a estudio y que llevan años percibiendo una cantidad de dinero por tal concepto, tengan que erogar de sus escuálidos recursos, el pago de asesorías profesionales que de ninguna manera habría necesidad de pagar, si se apremiara al I. S. S. S. T. E. a través de la medida planteada resolver en el corto plazo los requerimientos de los pensionistas jubilados que en la actualidad suman miles y que por reclamar un derecho expresado en la Ley, son sometidos a litigios prolongados y costosos, provocando con su negligencia el supracitado Instituto, un fenómeno social de incalculables y nefastas consecuencias, ya que es de dominio público que los pensionistas ante la indiferencia del Instituto en cuestión, así como de autoridades penales y corruptas, han tenido que agruparse para exigir a las máximas autoridades del país, se cumpla con la Ley con el objeto de pasar una vejez digna.

Situación que de llegar a ser controlada redundará en una madurez social, que a la postre dará al país mayor aceptación y confianza ante los países industriales en la inminente apertura de mercados, pudiendo éstos dar el empuje necesario para alcanzar realmente el camino de la modernidad que debido a conflictos como el que planteo en la presente Tesis dista mucho de ser alcanzada y de la que pretendemos ostensiblemente enorgullecernos.

VII. 2.- LA APLICACION DEL ARTICULO 57 DE LA LEY DEL I.S.S.T.E. PARA LA ACTUALIZACION DE LAS PENSIONES.

La correcta aplicación del tercer párrafo del Artículo 57 de la Ley del I. S. S. S. T. E., ha significado desde su creación, motivo de las más diversas interpretaciones tanto por parte de los trabajadores jubilados como por parte del Instituto y de los Tribunales competentes antes quienes se ventilan los consecuentes conflictos que se originan con motivo de la confusión que se ha creado en torno a dicho dispositivo legal, el cual establece textualmente lo siguiente:

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

Al respecto, el criterio más generalizado entre las demandas presentadas por los pensionistas en contra del Instituto, es el de que, el aumento de sus pensiones deberá vincularse directamente con los aumentos que experimenten las plazas, que en particular hayan ocupado hasta antes de jubilarse; esto es, se pretende que el último cargo ocupado por el jubilado, siga teniendo de alguna manera efectos sobre su condición de pensionado, con el propósito de que el nivel de vida que había venido sosteniendo como trabajador activo, en la medida de lo posible, se mantenga en las mismas condiciones.

Por su parte el I. S. S. S. T. E., ha sostenido que el aumento a que se refiere el Artículo 57, es el aumento que de manera general se otorgue por el Ejecutivo Federal o por la Junta Directiva a los jubilados o bien cuando haya un incremento general a los sueldos básicos de los trabajadores en activo, argumentando que no pueden verse incrementadas las pensiones, con los aumentos que experimenten las plazas que en particular hubieren ocupado los trabajadores jubilados, ya que el cargo por sus asignaciones no sigue al trabajador que se ha retirado del servicio activo.

Finalmente, el Tribunal Fiscal de la Federación tratando de dar solución al problema, ha interpretado el significado del Artículo 57, a través de la Tesis Jurisprudencial No. 292 que lleva por rubro: " Pensiones Civiles.- Su incremento con base en el Artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se debe otorgar al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo. "

En dicha Tesis, la Sala Superior del citado Tribunal ha manifestado lo siguiente:

" En los términos del Artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cuantía de las pensiones aumentará al mismo tiempo y en igual proporción en que aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo. En consecuencia si el trabajador retirado solicita que se incremente su pensión en la misma proporción en que se aumentaron los sueldos de los trabajadores en activo, de acuerdo con el último puesto que tuvo, debe dicho Instituto elevar la cuantía de la pensión del solicitante en la proporción en que se hayan aumentado los sueldos básicos de los trabajadores en activo, en estricta aplicación de lo dispuesto por el precepto aludido. "

De acuerdo al anterior criterio sustentado por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, las pensiones Civiles deben aumentar conforme a lo establecido por el Artículo 57 de la Ley del I. S. S. S. T. E.; esto es, de acuerdo a la proporción en que aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo, en relación con el último puesto que tuvo el trabajador antes de retirarse del servicio.

Sin embargo, no obstante que la Jurisprudencia 292, tiene el innegable mérito de identificar cuales serán los aumentos que habrán de ser aplicados a las pensiones de conformidad con lo establecido por el multicitado Artículo 57 de la Ley del I. S. S. S. T. E., deja sin resolver una cuestión de suma importancia respecto del valor que tendrán dichos aumentos; es decir, el razonamiento de la Sala Superior del Tribunal Fiscal, no aclara en que consistirá la proporcionalidad a que se refiere el propio Artículo 57.

Se considera que el término proporcionalidad empleado por el Legislador en el precepto citado, juega un papel determinante en el problema que se analiza, toda vez que en la medida que sea identificada una proporcionalidad apegada a un verdadero sentido de justicia, se alcanzará el concepto de pensión dinámica que encierra la Ley del I. S. S. S. T. E. en su Artículo 57.

Con el propósito de tratar de entender el verdadero significado que guarda el tercer párrafo del Artículo 57 de la Ley del I. S. S. S. T. E., y por consiguiente desentrañar los alcances del modelo de pensión dinámica incertado por el Legislador en dicho dispositivo, se considera importante tomar muy en cuenta el desarrollo que ha tenido la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y en particular su Artículo 57.

Ley General de Pensiones Civiles de Retiro. (D. O. 19-VIII-1925).

Esta Ley en sus Artículos 1º, 7º y 8º, establecía lo siguiente:

**ARTICULO 1º.** Los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal y Territorios Federales, tienen derecho, en los términos de esta Ley a Pensiones de Retiro cuando lleguen a la edad de 60 años cumplidos o se inhabiliten para el servicio, si en uno o en otro caso han servido por tiempo igual o superior al que como mínimo determina esta Ley.

**ARTICULO 7º.** Tienen derecho a pensión:

I. Los Funcionarios que cumplan 60 años de edad, después de 15 años por lo menos de trabajo. . .

**ARTICULO 8º.** Los Funcionarios tendrán el derecho de solicitar su retiro con pensión, desde que hubieren cumplido 60 años de edad.

El retiro será obligatorio para los que hayan cumplido 65 años; pero se podrá continuar en el servicio activo hasta los 70 años en casos excepcionales, porque así convenga al Servicio Público y lo ameriten las aptitudes y conocimientos del funcionario, siendo indispensable en tal caso la solicitud del mismo, apoyada por el Jefe de la Oficina o servicio de que forma parte, y la aprobación del Secretario de Estado, Jefe de Departamento o Gobernador respectivo, si se trata de servicios dependientes del Ejecutivo, o bien de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o del respectivo Tribunal Superior, cuando se trata de Funcionarios Judiciales, cuyo nombramiento no corresponda al Congreso de la Unión, y de este cuando se trate de Ministros, Magistrados, Jueces y otros Funcionarios cuyo nombramiento le corresponda.

El retiro será forzoso en todo caso al cumplirse los 70 años. Los Funcionarios que ingresen al servicio habiendo cumplido ya 45 años de edad pero sin llegar a los 50, no tendrán derecho a solicitar su retiro voluntario y deberán cesar a los 65 años a no ser que se les conserve en servicio con arreglo al párrafo anterior.

Esta era la pensión a que se tenía derecho por edad y años de servicio, conforme a la Ley que se analiza, y el cálculo de su monto iba a ser fijado de acuerdo a los siguientes numerales:

**ARTICULO 16\*.** El monto de las pensiones será fijado como sigue:

I. En el caso de la Fracción I, del Artículo 7º, la pensión será igual a uno y medio por ciento de los sueldos disfrutados en los 5 años inmediatos anteriores, multiplicado por el número de años de servicio.

**ARTICULO 17\*.** Para calcular la pensión a que tengan derecho los funcionarios, solo se tomarán en cuenta el sueldo o sueldos que tengan asignados, y en ningún caso las cantidades por gastos de representación, sobresueldos, gratificaciones, comisiones o remuneraciones especial o extraordinaria, ni el importe de los alimentos a cuya ministración tengan derecho.

Sin embargo, la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, de 1915, no contemplaba en su articulado, la forma en que las pensiones que otorgaba habrían de aumentar. No es sino hasta el Decreto del 31 de Diciembre de 1925, que viene a reformar dicha Ley, cuando se hace necesario determinar legalmente, cual será la forma en que las pensiones civiles iban a ser aumentadas; así tenemos entre los artículos que quedaron reformados los siguientes:

**ARTICULO 7°.** Tienen derecho a pensión:

I. Los funcionarios que cumplan 55 años de edad después de 15 años por lo menos, de trabajo, y los que tengan 35 cumplidos de servicio.

**ARTICULO 16°.** El monto de las pensiones se fijará como sigue:

I. En el caso de Fracción I del Artículo 7°, la pensión será igual al uno y medio por ciento del promedio de los sueldos disfrutados en los años inmediatos anteriores multiplicados por el número de años de servicio.

A los funcionarios a quienes se pensione conforme a esta fracción, se les aumentará durante su vida 25 por ciento de la cantidad que les corresponda, siempre que los servicios prestados hayan tenido el carácter de docentes, por lo menos durante 15 años.

Estas fueron las reformas a la Ley General de Pensiones Civiles en materia de otorgamiento y aumento de pensiones que el Decreto de 31 de Diciembre contuvo; sin embargo, hay que hacer notar que dichos aumentos tenían un tope y solo se restringían al personal que hubiera prestado servicios docentes. En cuanto al otorgamiento de las pensiones, la modificación que se dió fué respecto de la edad mínima para jubilarse, esta ahora sería de 55 años cumplidos.

El 29 de Junio de 1926, es publicado en el Diario Oficial de la Federación, un Decreto que reforma y adiciona la Ley de Pensiones y su Decreto relativo, siendo de importancia en materia de otorgamiento de pensiones, las reformas que modificaron los Artículos 1° y 7°.

En efecto, en ambos artículos se incluyó a los Trabajadores con más de 35 años de servicios, los cuales tendrían derecho a pensiones de retiro



en los términos de la misma Ley, según lo disponían así los Artículos 1º y 7º. En cuanto al monto de la pensión que habría de fijarseles a dichos pensionados, el Artículo 16º disponía que ésta sería igual al un y medio por ciento del promedio de los sueldos disfrutados en los 5 años inmediatos anteriores, multiplicado por el número de años de servicio; es decir, era prácticamente el mismo cálculo a que se sujetaba la Ley de 1925.

Ley General de Pensiones Civiles de Retiro (D. O. 13-III-1946).

En Marzo de 1946, es aprobada la Nueva Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, quedando abrogada la de 1925. Este nuevo ordenamiento, hace una reconsideración importante de diversos aspectos en materia de Seguridad Social, y no son excluidos de ellos, los puntos referentes al otorgamiento y monto de Pensiones Civiles. En este sentido la Ley de 1946, aporta avances notables en cuanto al cálculo y determinación de las mismas; así, también es fijado un tope mínimo del valor de las pensiones que otorgaría en ese entonces la Dirección de Pensiones; sin embargo, no es sino hasta Diciembre de 1959 cuando es promulgada la Ley del I. S. S. T. E. que se toma en cuenta el aspecto relativo al aumento de las pensiones que ya se habían otorgado.

En cuanto a la Ley General de Pensiones de 1946, los artículos más sobresalientes por su sentido de justicia para beneficio del trabajador jubilado, se pueden destacar los siguientes:

ARTICULO 2º. Pensión es el derecho a una prestación periódica en efectivo, que se adquiere en los términos de la presente Ley.

ARTICULO 25°. Tienen derecho a pensión directa las siguientes personas:

" II. Los trabajadores que tengan por lo menos 25 años cumplidos de servicio y hubieren contribuido normalmente durante 20 años, como mínimo a la formación del Fondo de Pensiones. "

Los Artículos 39° y 40° de este ordenamiento, determinaban el monto de las pensiones partiendo del promedio de los sueldos disfrutados en los últimos 5 años inmediatos anteriores a la fecha del otorgamiento de la pensión y fijando con exactitud cual sería el porcentaje, que en razón de los años de servicio, se aplicaría al sueldo promedio a que se tenía derecho.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. (D. O. 31-XII-1959).

Esta Ley aparte de crear al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es sobresaliente en materia de pensiones, porque en primer término separa ya la pensión por jubilación de la pensión por vejez y al efecto determinó en su Artículo 72, lo siguiente:

ARTICULO 72°. Tienen derecho a jubilación los trabajadores con 30 años o más de servicios e igual tiempo de contribución al Instituto, en los términos de esta Ley, cualquiera que sea su edad.

La jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente al cien por ciento del sueldo regulador que se define en el Artículo 79 y su percepción comenzará a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador hubiera percibido el último sueldo por haber causado baja.

Por su parte el Artículo 79, establecía por vez primera el sueldoregulador y especificada en que consistiría.

SEGUNDO PARRAFO. " Asimismo, para calcular el monto de las cantidades que correspondan por jubilación o por pensión en los términos de los Artículos 72 y 77 respectivamente, se tomará el promedio de los sueldos disfrutados en los 5 años inmediatos anteriores a la fecha del acuerdo por el que se conceda. Dicho promedio se denominará sueldo regulador. "

El segundo aspecto sobresaliente que la Ley del I. S. S. S. T. E. contuvo en materia de jubilación, fué que consideró la necesidad de dar movilidad a las pensiones ya otorgadas, con el propósito de que el trabajador jubilado no viera disminuido su poder adquisitivo con el transcurso de los años por mantener una pensión estática. Así, por primera vez, el Legislador inserta el concepto de pensión dinámica que en aquellos años iba a responder a las circunstancias sociales que se presentaban. Este avance queda incluido en el Artículo 136 de la misma Ley y establecía textualmente lo siguiente:

ARTICULO 136. Cada 6 años se hará una revisión de las cuantías de las jubilaciones y pensiones para mejorarlas en caso de aumento en el costo de la vida, de acuerdo con los índices elaborados por el Banco de México, en proporción que no exceda el coeficiente de incremento que se observe en los mismos y siempre que los dictámenes actuariales lo determinen, basados en la evaluación que se haga sexenalmente de las reservas del Instituto por el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas en lo referente a sus inversiones e inmuebles y por la Nacional Financiera en lo que respecta a los demás activos.

Observando en la actualidad esa disposición, pudiera considerarse que es injusta, pero habrá que recordar que las condiciones sociales y sobre

todo económicas que vivía el país en 1959, eran muy distintas a las que ha vivido en los últimos 20 años; por tal razón el derecho positivo vigente en esa época tenía que constreñirse a la realidad social que se presentaba.

Por esa misma razón, la Ley del I. S. S. S. T. E. ha sufrido constantes reformas tendientes a ajustar el marco jurídico de sus disposiciones con la realidad social y económica que exige el momento.

Las reformas más sobresalientes en el ámbito de las pensiones, que ha sufrido la Ley del I. S. S. S. T. E., desde 1959 a la fecha son las siguientes:

DICIEMBRE 1975.

ARTICULO 72, TERCER PARRAFO:

" Sin embargo, la cuota diaria máxima para las pensiones y jubilaciones nunca será mayor de 20 veces la cuota mínima vigente en el Instituto a que se refiere el Artículo 78. "

ARTICULO 78. La pensión total por vejez que se conceda con cargo al Instituto en ningún caso podrá ser inferior a \$ 32.47 diarios, o en su defecto a la cuota diaria mínima que en su caso establezca la Junta Directiva del I. S. S. S. T. E., ni podrá exceder del cien por ciento del sueldo regulador a que se refiere el artículo siguiente aún en el caso de la aplicación concomitante de otras Leyes.

ARTICULO 79, SEGUNDO PARRAFO:

" Asimismo, para calcular el monto de las cantidades que correspondan por jubilación en los términos de los Artículos 72 y 77, respectivamente,

se tomará el promedio del sueldo básico disfrutado en los tres años inmediatos anteriores a la fecha del acuerdo por el que se conceda. Dicho promedio se denominará sueldo regulador. "

**DICIEMBRE 1980.**

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

Los jubilados y pensionados tendrán derecho a una gratificación anual equivalente a 40 veces la cuota diaria de su pensión. Esta gratificación deberá pagarse en un 50 % a más tardar el 15 de Diciembre y el otro 50 % a más tardar el 15 de Enero, de conformidad con las disposiciones que dicte la Junta Directiva.

**DICIEMBRE 1983.**

Es promulgada la nueva Ley del I. S. S. S. T. E. y como aspecto sobresaliente se señala el nacimiento del Artículo 57, mismo que en su tercer párrafo contiene básicamente lo que disponía el antiguo Artículo 136 en su primera parte.

Finalmente en noviembre de 1986, detectamos la última reforma sobresaliente para determinar el monto de las pensiones al quedar reformado entre otros, el Artículo 64 de la siguiente manera:

**ARTICULO 64.** Para calcular el monto de las cantidades que correspondan por pensión en los términos de los Artículos 60, 63,

67, 76 y demás relativos de esta Ley, se tomarán en cuenta el promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de baja del trabajador o de su fallecimiento.

Los datos más sobresalientes, que aporta el anterior seguimiento del desarrollo de la Ley del I. S. S. S. T. E., son: Por una parte, el criterio que se vino empleando para determinar el monto de las pensiones, y por otra, a partir de 1959, los incrementos a que tendrían derecho esas pensiones.

En lo referente al primer aspecto, ha quedado demostrado que el Legislador tomando en cuenta las situaciones económicas que ha vivido el País en el lapso comprendido de 1925 a la fecha y considerando que de alguna manera los ingresos que tiene un trabajador jubilado son inferiores a los de un trabajador activo, determinó que el monto de las pensiones iba a quedar sujeto a las proporciones establecidas en la Ley, de la manera siguiente:

De 1925 a 1975 el monto de la pensión sería determinando de acuerdo a los promedios de los sueldos que hubiere disfrutado el trabajador durante los últimos cinco años anteriores a su fecha de baja.

De 1975 a 1986 se acorta dicho promedio y se efectúa sobre los tres últimos años anteriores a su fecha de baja.

De 1986 a la fecha, el sueldo que habrá de tomarse en cuenta para determinar el monto de la pensión, será el promedio de los sueldos disfrutados en el último año anterior a la fecha de baja.

De lo anterior se desprende que el Legislador ha considerado que dado que un trabajador jubilado no tiene que cubrir los mismos gastos que un trabajador activo, el monto de su pensión guardará solo una proporción

respecto del valor del sueldo que venía percibiendo como trabajador activo, proporción que ha tendido a volverse una igualdad, por la dismunición de los años que se toman en cuenta para la determinación de la misma, así como a los altos costos de la vida y sin embargo no obstante el espíritu del legislador, en la praxis el I. S. S. S. T. E. le da una interpretación a contrario SENSU es decir, resalta la proporcionalidad y no la igualdad haciendo de la Ley letra muerta ya que habiendo artículo expreso obligan a los trabajadores jubilados a concurrir ante los tribunales competentes a demandar justicia para hacer efectivo un derecho que ellos mismos ya han logrado, litigio que en la gran mayoría de los casos arruina los escasos recursos del pensionista.

El segundo punto que se merece resaltar en el proceso de transformación de la Ley del I. S. S. S. T. E., es el referente a la movilización de las pensiones. En este sentido, no es sino hasta 1959, cuando se plasmó en la Ley la forma y términos en que las pensiones habrían de aumentar. Sin embargo, desde el nacimiento de la Ley del I. S. S. S. T. E.; primero el Artículo 136 y ahora el Artículo 57, siempre han contenido en sus textos la palabra PROPORCIONALIDAD, misma que ha sido estimada por las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación en su significado y alcances convirtiéndola en igualdad, lo cual tiene mucho sentido, ya que siendo esa la intención del Legislador, ha determinado simple y sencillamente que las pensiones otorgadas a los trabajadores que se retiren del servicio activo serán iguales a los sueldos que hubieran estado percibiendo hasta antes de jubilarse.

En lo concerniente al aumento de las pensiones, se considera pertinente analizar el texto original del Artículo 136, para compararlo con el contenido actual del Artículo 57 tercer párrafo y tratar de desentrañar lo que el Legislador plasmó en ambos.

En 1959, el Artículo 136 de la Ley del I. S. S. S. T. E., disponía que las pensiones deberían de ser revisadas cada seis años para mejorarlas;

no hay duda que esta disposición constreñía los aumentos de las pensiones a períodos previamente determinados; ahora bien, según el mismo dispositivo el monto de los aumentos habría de ser fijado de acuerdo con los índices elaborados por el Banco de México, en proporción que no se excediera el coeficiente de incremento que se observase en los mismos; esto significaba, que no se iban a aplicar los porcentajes de incremento que determinara el Banco de México a las Pensiones, sino que de esos porcentajes habría de aplicarse solo a proporción que correspondiera a cada pensión.

Actualmente, el tercer párrafo del Artículo 57 de la Ley del I. S. S. S. T. E., determina que; por una parte, las pensiones aumentarán al mismo tiempo en que aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo; es decir, que los períodos en que deban aumentar las pensiones, estarán determinados por los períodos en que aumenten los salarios del personal activo. Por otra parte, dispone que los aumentos serán en la misma proporción en que aumenten los referidos sueldos básicos; esto significa que los aumentos de las pensiones deberán ser iguales a los porcentajes de incremento que experimenten los salarios básicos de los trabajadores activos y que dichos aumentos deberán ser proporcionales a los referidos incrementos

Por todo lo anterior, el Tribunal Fiscal de la Federación, ha venido resolviendo las controversias que se le plantean respecto del multicitado artículo, de acuerdo con un criterio muy equitativo que ha sido expresado en su Tesis Jurisprudencial 292, con lo que se apega a la Ley en beneficio de los jubilados y sin embargo el I. S. S. S. T. E. transgrede la Ley en perjuicios de dichos jubilados.

La ya mencionada Tesis 292 del tribunal Fiscal de la Federación, tiene el reconocimiento de haber resuelto conforme a Derecho el problema que actualmente encierra el Artículo 57 y en particular el párrafo tercero del mismo, considerándose que esa Tesis Jurisprudencial, da la solución más idónea al conflicto.



El desarrollo del Artículo 57; se encuentra motivado por el cambio de situación económica que comenzó a vivir el País a finales de la década de los setentas y toda la década de los ochentas, como ya con anterioridad se ha mencionado; sin embargo, la intención de mantener pensiones que sean justas a través de aumento gradual de su monto, ha sido tergiversado por el I. S. S. S. T. E. a efecto de no sujetarse a lo establecido por el precepto de mérito, propiciando con ello un perjuicio a la raquítica economía de los trabajadores jubilados.

En efecto, de una lectura general al Artículo 57 de la Ley del I. S. S. S. T. E., encontraremos que es precisamente el tercer párrafo de dicho dispositivo el que va a contener en escasos tres renglones el concepto de pensión dinámica tan controvertido en estos momentos, pero por la redacción del mismo, aparentemente se deja un gran vacío ya que no especifica cuales serán los aumentos de los trabajadores en activo que habrán de repercutir en el incremento de las pensiones. En este sentido es en donde el tribunal Fiscal de la Federación a través de su Jurisprudencia citada, ha enfrentado el problema esclareciendo la Ley, resolviendo que los aumentos que tendrán que considerarse para el incremento de las pensiones, son precisamente los que tengan las plazas que en particular hayan ocupado los jubilados antes de retirarse del servicio activo, lo que consideramos apegado a derecho y que se demuestra de la siguiente manera:

Las Salas Regionales al dictar sus resoluciones, en la mayoría de los casos lo hacen de la forma siguiente: " ..Se declara la nulidad de la resolución combatida, para el efecto de que la autoridad demandada emita otra en la que otorgue los aumentos a la pensión del actor, en la misma proporción en que haya aumentado el sueldo de la plaza que ocupó. "

Esto significa que, aunque los aumentos en efectivo que recibe el trabajador en servicio, no se le aplican al jubilado en la misma cantidad, si se le aplica en igual porcentaje con respecto de su pensión, situación que no está contemplada en la Ley, y de la que se aprovecha el propio I. S.

S. S. T. E. para interpretar a favor de sus intereses la laguna legal y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación aclara en la Jurisprudencia 292 ya aludida.

Expresando lo anterior en números, significa que:

Si el trabajador " X " tiene un sueldo de \$ 100.00  
Y el Jubilado " Y ", tiene una pensión de \$ 80.00  
La pensión de " Y ", es el 80 % del sueldo de " X ".

Ahora bien, si " X ", recibe un incremento del 20 % sobre su sueldo, su sueldo será de \$ 120.00

Por su parte, si ese incremento del 20 % se aplica a la pensión de "Y" ésta valdrá \$ 96.00.

Si bien es cierto, que en el primer caso el aumento fue de \$ 20.00 y en el segundo de \$ 16.00; aunque la cantidad no es la misma, el porcentaje aplicado si es igual, lo que deja al jubilado en evidente desproporción respecto al alto costo de la vida en relación al aumento proporcionado al trabajador en activo, violando de tal suerte lo dispuesto en el precepto a estudio.

Se considera que conforme a lo expresado por la Ley, la proporcionalidad en el caso anterior, sería la siguiente:

La pensión " Y " es el 80% del sueldo de " X ".

" X " recibe un incremento del 20 % sobre su sueldo, es aplicar el 80 por ciento del incremento porcentual recibido por " X " a la pensión de " Y ", ya que el 80 % es el derecho de proporcionalidad que tiene "Y" sobre " X " para determinar los aumentos que le corresponden.

Esto se traduciría de la siguiente forma:

El sueldo de " X " valdrá \$ 120.00 y la pensión de " Y " será de \$ 100.00, y no \$ 96.00 que resulta de aplicar un incremento igual en porcentaje.

Del planteamiento anterior, se desprende que es precisamente igualdad y no proporción el concepto que deberá regir el aumento de las pensiones, toda vez que así una pensión no tiene la misma naturaleza que un salario, sí guarda relación con él; es decir, para calcular el monto de una pensión, el Artículo 64 de la Ley del I. S. S. T. E. vigente, establece que habrá de tomarse en cuenta el promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de baja del trabajador o de su fallecimiento, lo que significa, de acuerdo con la propia Ley, que sí la pensión no ha sido considerada como una percepción con la misma naturaleza que el salario, existe motivo para darle un trato igualitario después de que ha sido determinada, por el Tribunal Fiscal de la Federación a través de su Tesis 292.

Por lo tanto se afirma, que las Salas Regionales al emitir sus resoluciones con un sentido de " equidad " interpretando la Ley, han esclarecido los alcances de la misma, emitiendo fallos que son legales, pues habrá que recordar que la equidad en un sentido jurídico guarda un doble significado; por una parte significa la moderación del rigor de las Leyes atendiendo mas que a la letra, a la intención del Legislador; y por la otra, es el entendimiento de las máximas del buen sentido o de la razón cuando no existe Ley escrita. Solo que en el caso del Artículo 57 de la Ley del I. S. S. T. E., si existe Ley escrita y si bien es cierto, que esa Ley no es muy clara, la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de su Tesis Jurisprudencial ha interpretado en favor de los trabajadores jubilados dicho precepto, de acuerdo a un sentido de justicia y equidad, como se ha hecho ver en el desarrollo del presente trabajo de Tesis.

## C O N C L U S I O N E S

- 1.- El Artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, específicamente en el párrafo tercero consagra el derecho que tienen los jubilados pensionistas a que les sea aumentada la cuantía de sus pensiones al mismo tiempo y en la misma proporción que aumenten los sueldos básicos de los trabajadores en activo, derecho que en la práctica carece de aplicación por parte del Instituto en mención, no obstante que los pensionistas reúnen los requisitos de nivelación requeridos.
  
- 2.- En relación con lo anteriormente señalado, los pensionistas lejos de obtener una resolución a favor en el ejercicio del derecho que expresamente señala la Ley, se encuentran en la mayoría de los casos ante la negativa ya sea ficta o expresa por parte del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a través de sus órganos de Gobierno, en la necesidad de demandar judicialmente ante el Tribunal Fiscal de la Federación la resolución favorable que les ha sido negada, aún habiendo agotado previamente el procedimiento interno que establece el reglamento de prestaciones económicas y vivienda del Instituto antes citado.
  
- 3.- Resulta evidente que los pensionistas que se ven obligados a demandar la nivelación de sus pensiones por la vía judicial, necesitarán forzosamente la asesoría de algún profesionista, lo que implica que deberán orogar de sus presupuestos, considerables cantidades de dinero que arruinara su precaria economía a más de enfrentarse a un tardado y tedioso procedimiento legal, lo que en muchos de los casos desanima a los pensionistas a intentar tal instancia, actitud que a todas luces beneficia al I. S. S. S. T. E. liberándolo del pago de dicho concepto.

- 4.- Es necesario establecer que ante los procesos que se ventilan ante el Tribunal Fiscal de la Federación derivados de la problemática planteada en este trabajo, aún habiendo jurisprudencia definida de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto, resultan desfavorables a los jubilados pensionistas en razón de las corruptelas y negligencia de los juzgadores que terminan por sobreeser el juicio.
  
- 5.- En consecuencia de lo expuesto con anterioridad, se ha propiciado que los pensionistas se agrupen y exijan a las más altas autoridades de la Nación a través de manifestaciones y mítines, se resuelva a su favor la nivelación de sus pensiones en términos del citado Artículo 57 de la Ley del I. S. S. S. T. E., lo que en la actualidad representa un fenómeno social de considerables dimensiones y que es preocupante a las altas esferas del poder; ya que este problema por su seriedad es del dominio público.
  
- 6.- En atención a lo ya referido, la solución que propongo al conflicto que aquí nos ocupa, es que se legisle al respecto en el sentido de reformar el Artículo 57 de la multicitada Ley del I. S. S. S. T. E., adicionando en un párrafo posterior al párrafo tercero de dicho precepto que para el caso de que un trabajador pensionado por jubilación reúna los requisitos de nivelación correspondiente y se de la negativa por parte del Instituto, se aplicarán a este fuertes sanciones económicas como medida de apremio, las cuales podrían consistir en multas por días de salarios mínimo vigente, que en dado caso se harían efectivas por parte de la Sala Regional correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y entregadas al trabajador pensionista al momento de hacer efectiva la nivelación de la cuantía de su pensión.

- 7.- Asimismo, considero que la proposición de solución mencionada con anterioridad es del todo justa, ya que sería un complemento al espíritu equitativo mostrado por el legislador quien sin duda legisló pensando en dar a los jubilados pensionistas una vejez más digna.

## B I B L I O G R A F I A

- 1.- ALONSO OLEA MANUEL.- Instituciones de Seguridad Social Madrid 1974.
- 2.- ARCE CANO GUSTAVO.- De los Seguros Sociales a la Seguridad Social. Edit. Porrúa, S. A. México 1972.
- 3.- ALMANZA PASTOR JOSE MANUEL.- Derecho de la Seguridad Social. Edit. Tecnos Madrid.
- 4.- BIELSAS RAFAEL.- Significación de la Burocracia. Tomo II. Edit. Abelardo Perrat.
- 5.- BONILLA GABRIEL.- Teoría del Seguro Social. México 1945.
- 6.- COQUET BENITO. Seguridad Social en México, Tomo II. Edit. Instituto Mexicano del Seguro Social. México 1964.
- 7.- CARRILLO PRIETO IGNACIO. Derecho de la Seguridad Social. Edit. UNAM. México 1984.
- 8.- CUEVA MARIO DE LA. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Edit. Porrúa, S. A.
- 9.- CUEVA MARIO DE LA. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Edit. Porrúa, S. A. México 1984.
- 10.- GARCIA CRUZ MIGUEL.- La Seguridad Social, Bases. Evolución Económica, Política y Social. México 1952.
- 11.- GONZALEZ DIAZ LOMBARDO FRANCISCO. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Edit. UNAM. México 1978.
- 12.- GARCIA TAPIA EDUARDO. Antecedentes de la Seguridad Social en México. México 1978.
- 13.- GONZALEZ DIAZ LOMBARDO FRANCISCO. Cursillo de Seguridad Social Mexicano. Universidad de Nuevo León. Monterrey 1959.

- 14.- J. ESCRICHE. Diccionario Razonado de Legislación.
- 15.- MORENO GENI. Derecho de la Previsión Social. Edit. Soc. Anon.
- 16.- OLVERA QUINTERO IGNACIO. Algunos Aspectos de la Jubilación, El Derecho Mexicano. México 1958.
- 17.- TRUEBA URBINA ALBERTO. Nuevo Derecho del Trabajo. Tomo I. Edit. Porrúa, S. A. México, 1980.
- 18.- TRUEBA URBINA ALBERTO. La Nueva Legislación de la Seguridad en México, Edit. UNAM. México 1977.
- 19.- JELLINEK, G. Teoría General del Estado. Edit. Albatros, Buenos Aires, 1970.
- 20.- ORTEGA CRUZ RAFAEL. 25 Años de Seguridad Social en México. México 1969.

#### LEGISLACION RELEVANTE

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- 2.- LEY DE PENSIONES CIVILES EN RETIRO DE 1925.
- 3.- LEY GENERAL DE PENSIONES CIVILES DE RETIRO DE 1946.
- 4.- LEY DE PENSIONES CIVILES DE 1947.
- 5.- LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE 1959.
- 6.- LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE 1984.
- 7.- LEY DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.



- 8.- LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS.
- 9.- REGLAMENTO INTERIOR DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE 1984.
- 10.- REGLAMENTO DE PRESTACIONES ECONOMICAS DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE 1984.

#### O T R A S   F U E N T E S

- 1.- FOLLETO DE LA UNIDAD DE ASUNTOS INTERNACIONALES. La Seguridad Social en México, México 1981.
- 2.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Libro Homenaje a Mario de la Cueva. Edit. UNAM, México 1981.
- 3.- REVISTA MEXICANA DE SEGURIDAD SOCIAL. Edit. I. M. S. S. México 1979.
- 4.- REVISTA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. Memorias 1925 - 1950.