

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES**

**ACATLÁN**

**El sistema de jubilaciones y pensiones del Instituto de  
Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores  
al Servicio del Estado**

**T E S I S**

**que para obtener el título de Licenciado en Derecho  
presenta:**

**Verónica Andrade Osorio**

**Asesora:**

**Mtra. María Eugenia Peredo García Villalobos**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## DEDICATORIAS

Mi gran agradecimiento a la Universidad Autónoma de México, Facultad de Estudios Acatlán por darme la oportunidad de terminar mis estudios, después de trece años de deserción, por medio de exámenes extraordinarios.

Por la motivación de la Licenciada Consuelo Medina en la realización de mis exámenes extraordinarios y de su hija la señorita Mariana Moreno Medina por enseñarme que no hay discapacidades en persona alguna cuando se quiere estudiar.

A los maestros que me permitieron entrar a sus clases como oyente y a mis compañeros Héctor Aldana Cruz, David Barrios Ramírez y Damaris Sánchez Palencia por su apoyo económico, moral y académico

Con todo el amor que les puede dar su madre a mis dos hijas, Jazmín y Jessica Belem Gualito Andrade por permitirme terminar mis estudios y comprender mis ausencias maternas, las amo.

A mi asesora de tesis la Licenciada María Eugenia Peredo Villalobos García, por su enseñanza, tiempo, dedicación, paciencia, que me tuvo en la realización del presente trabajo.

Gracias por existir y formar parte de mi vida profesional.



<b>3.1.- Concepto de pensión</b>	<b>52</b>
<b>3.2.- Financiamiento de las pensiones</b>	<b>52</b>
<b>3.3.- Riesgos para los pensionados</b>	<b>55</b>
3.3.1.- Riesgos demográficos	56
3.3.2.- Riesgos económicos	57
3.3.3.- Riesgos políticos	59
3.3.4.- Riesgos institucionales	62
3.3.5.- Riesgos individuales	63
<b>3.4.- Efectos económicos</b>	<b>64</b>
<b>3.5.- Consecuencias para las finanzas públicas</b>	<b>65</b>
<b>CAPÍTULO 4 EL SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO</b>	<b>69</b>
<b>4.1.- La impartición de la seguridad social del ISSSTE</b>	<b>71</b>
4.1.1.- Régimen obligatorio	71
4.1.2.- Régimen voluntario	76
<b>4.2.- Análisis comparativo de las pensiones que regulaba la LISSSTE y la LISSSTE publicada el 31 de marzo del año 2007.</b>	<b>76</b>
4.2.1.- Pensión por jubilación	79
4.2.2.- Pensión de retiro por edad y tiempo de servicios	80
4.2.3.- Pensión por invalidez	83
4.2.4.- Pensión por causa muerte	85
4.2.5.- Pensión por cesantía en edad avanzada	89
4.2.6.- Pensiones por accidentes y enfermedades de trabajo y de los subsidios por enfermedades no profesionales	92
4.2.7.- Pensión garantizada	98
<b>4.3.- Trámites para otorgar una pensión</b>	<b>99</b>
<b>4.4.- Forma de pago de pensiones</b>	<b>104</b>
<b>4.5.- Las garantías del debido proceso y seguridad social, en el sistema de jubilaciones y pensionados del ISSSTE</b>	<b>106</b>

<b>4.6.- Alternativas sociales de Seguridad Social</b>	<b>110</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>120</b>
<b>CUADROS ANEXOS</b>	<b>122</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>129</b>
<b>LEGISLACIÓN</b>	<b>131</b>

## ABREVIATURAS

**AIOS.-** Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones.

**AISS.-** Asociación Internacional de Seguridad Social.

**BM.-** Banco de México.

**CFF.-** Código Fiscal de la Federación.

**CNSM.-** Comisión nacional de salarios mínimos.

**FSTSE.-** Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado.

**FOVISSSTE.-** Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

**IMSS.-** Instituto Mexicano del Seguro Social.

**INFONAVIT.-** Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores.

**ISSFAM.-** Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

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

**LGPC.-** Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro.

**LAI.-** Ley de Accidentes Industriales.

**LFEP.-** Ley Federal de Entidades Paraestatales.

**LFTSE.-** Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

**LINFONAVIT.-** Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores.

**LOAPF.-** Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

**LSS.-** Ley del Seguro Social.

**LISSFAM.-** Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

**LISSSTE.-** Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

**LTDFTF.-** Ley de Organización de Tribunales del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales.

**LVR.-** Ley de Veteranos de la Revolución.

**OIT.-** Organismo Internacional del Trabajo.

**ONU.-** Organización de las Naciones Unidas.

**PENSIONISSSTE.-** Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado.

**RPI.-** Reglamento de Prestaciones del ISSSTE.

**SM.-** Salario Mínimo.

**SAR.-** Sistema de Ahorro para el Retiro.

**SEMC.-** Servicio Exterior Mexicano y Correos.

**SEP.-** Secretaría de Educación Pública.

**SFP.-** Secretaría de la Función Pública.

**SHCP.-** Secretaría de Hacienda y Crédito Público.



## INTRODUCCIÓN

Hoy en día el mal manejo de las finanzas del Estado por parte de los servidores públicos, hace que se hagan diversos ajustes estructurales internos y externos de los organismos gubernamentales para que éstos puedan dar cumplimiento a sus cometidos, afectando en gran parte a las clases económicamente desprotegidas; tal es el caso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que no cuenta con recursos para su sostenimiento y lleva a cuentas un endeudamiento de pensiones.

Lo anterior ocasiona una crisis del sistema de pensiones por la falta de reservas actuariales para hacer frente al crecimiento de los jubilados y pensionados. El objeto primordial del sistema de pensiones es el de proteger a un sector de la sociedad administrando el flujo de ingresos presentes y futuros de los trabajadores.

Para comprender mejor el problema debemos precisar que la jubilación es la cesación de toda relación laboral que termina al mismo tiempo cualquier contrato de trabajo vigente y que permite al trabajador acogerse a un régimen de retiro a través del cual obtiene una remuneración mensual vitalicia cuando ha alcanzado una edad límite o ha prestado determinado número de años de trabajo, a un patrón, persona física o moral, o al propio Estado.

Por otra parte, el pensionado del ISSSTE es el derechohabiente que ha laborado y cotizado en la administración pública para un fondo de pensiones y adquiere el derecho para percibir una pensión; igualmente reciben la calidad de pensionados, en términos de la ley, los beneficiarios de los derechohabientes.

Ahora bien dado que el presente trabajo fue realizado con la abrogada LISSSTE haré un análisis comparativo en el apartado cuarto, con la vigente LISSSTE publicada el 31 de marzo del año 2007, respecto a las pensiones y como la transacción al modelo de cuentas individuales rompe con el principio de solidaridad de la seguridad social.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado consideraba diferentes pensiones, y el pago de éstas en los siguientes términos.

- A).- Por jubilación, cuando el trabajador haya laborado por más de 30 años de servicio.
- B).- Por retiro por edad y tiempo de servicios, cuando el trabajador, debido a su edad ya no pueda seguir laborando.

- C).- Por invalidez, en los casos en que el trabajador tenga alguna discapacidad que no le permita seguir con sus funciones laborales.
- D).- Por causa de muerte del trabajador, que sea por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad y siempre que hubiere cotizado al Instituto por más de 15 años.
- E).- Por cesantía en edad avanzada, en el caso de que el trabajador se separe voluntariamente del servicio porque considera que ya no puede seguir laborando.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de Estado considera hoy en día las siguientes pensiones.

- A).- Por riesgo de trabajo en los casos en que el trabajador tenga alguna discapacidad que no le permita seguir con sus funciones laborales, provocada dentro de las instalaciones del trabajo o cuando este se dirige a su fuente laboral.
- B).- Seguro por cesantía en edad avanzada cuando el trabajador quede privado de trabajo a partir de los sesenta años de edad y haya cotizado al ISSSTE, veinticinco años. y en caso de que no cumpla con la cotización requerida, podrá retirar el saldo de su Cuenta Individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir los años necesarios para que opere su Pensión.
- C).- Seguro por vejez, requiere que el Trabajador o Pensionado por riesgos del trabajo o invalidez haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidos por el Instituto un mínimo de veinticinco años de cotización.
- D).- Pensión garantizada es aquella que el Estado asegura a quienes reúnan los requisitos señalados para obtener una Pensión por cesantía en edad avanzada o vejez y su monto mensual será la cantidad de tres mil treinta y cuatro pesos con veinte centavos, moneda nacional, misma que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al cambio anualizado del Índice Nacional de Precios al Consumidor.

La Ley nos dice en qué supuestos el derechohabiente debe percibir una pensión y el Reglamento de Prestaciones del ISSSTE nos menciona cómo efectuar el trámite para el cobro correspondiente, pero actualmente el ISSSTE carece de recursos económicos, motivo por el cual obstaculiza el trámite respectivo, acarreando las siguientes consecuencias:

La desprotección jurídica del derechohabiente visto que nadie responde jurídicamente por el retraso del otorgamiento de pensión, porque no existe procedimiento ni recurso legal para impugnar tales actos, en la Ley del ISSSTE ni en el Reglamento de Prestaciones del ISSSTE.

Violación a sus derechos humanos de los pensionados y jubilados, por el trámite tardado para el otorgamiento de una pensión, por ser adultos mayores o pensionados con alguna discapacidad.

Violación a sus garantías del debido proceso y de la seguridad social, debido a que no existe un medio de defensa jurídico que garantice la seguridad social que imparte el ISSSTE.

Por lo tanto, el objetivo de esta tesis es demostrar que se violan las garantías del debido proceso y seguridad social de los derechohabientes.

Para lograr el referido objetivo, en el primer capítulo se hace un análisis de lo que es la seguridad social así como su naturaleza constitucional, en el segundo capítulo se estudia al ISSSTE, como institución de seguridad social, en el tercer capítulo se hace un estudio del concepto de pensión así como el problema socioeconómico que enfrenta el país en sus finanzas públicas, y en el cuarto capítulo con base a lo anterior se estudian las diferentes pensiones a que se hacen acreedores los derechohabientes del ISSSTE y la problemática que enfrentan hoy en día para su otorgamiento y cobro.

# **CAPÍTULO 1**

## **LA SEGURIDAD**

### **SOCIAL**

***El que actúa en acción política y social ni en la muerte deja de ser blanco de sus enemigos y en ocasiones de sus propios amigos. Pero ante esta condición humana, generalizada en todo el mundo, queda para el que cumple con su deber la satisfacción propia, que es superior a la adulación y a la fatiga.***

**Lázaro Cárdenas**

## **1.1 Antecedentes de la seguridad social**

La seguridad social ha sido y será, una de las preocupaciones del ser humano porque busca por sí mismo contar con sus recursos económicos, para atender sus necesidades vitales propias y las de su familia, así como la previsión de contingencias que lo puedan dejar en estado de incertidumbre, motivo por el cual se ve en la obligación de buscar protección por medio de la solidaridad, que lo proteja en grupo y le garantice una estabilidad económica en su presente y en su futuro, de leyes que emanen de un órgano estatal, y es así como surgen las primeras normas de seguridad social.

### **1.1.1.- Alemania**

Las primeras leyes que regularon el seguro social en Alemania fueron promulgadas por el canciller de Prusia, Otto Von Bismarck, durante la época del emperador Guillermo I. Bismarck, quien fue asistido y aconsejado por los economistas Adolfo Wagner y Sachafle, legalizó un seguro social como instrumento político para atraer a las clases económicamente débiles mediante la implantación de seguros sociales que controlaran la acción de los riesgos que con mayor frecuencia estaban expuestos los obreros y sus familias.

La primera ley del seguro social fue la Ley del Seguro Obligatorio de Enfermedades, establecida el 13 de junio de 1883; en la cual se convenía el pago de una ayuda económica al trabajador cuando enfermaba, por parte del patrón. La segunda ley, creada el 6 de julio de 1884, fue la Ley del Seguro de Accidentes de Trabajo de los Obreros y Empleados de las Empresas Industriales, en la cual se acordaba que si un trabajador se accidentaba en el área de trabajo, el fondo de compensación sufragaba todos los gastos médicos; y la tercera ley, del 22 de junio de 1889, fue la Ley del Seguro Obligatorio de Invalidez y Vejez en la cual se estipulaba el pago de una pensión al trabajador cuando éste quedaba total o parcialmente incapacitado o habiendo cumplido los 65 años. Los seguros de accidentes, vejez e invalidez se repartían entre la empresa y el empleado.

Las citadas leyes fueron la base primordial para construir un seguro social, cuyas características fueron las siguientes:

A).- La participación del trabajador en el costo del seguro.

B).- La participación del Estado, como órgano representante de la sociedad interesada en el sostenimiento de los seguros de invalidez, vejez, enfermedades y maternidad.

C).- La administración autónoma del sistema de seguros, con intervención de los patrones y trabajadores.

En el año de 1900, creció la cobertura de los seguros sociales en Alemania y es 1911 cuando se unifican, y en un solo sistema de seguros se comprenden los conceptos de salud, vejez, enfermedades y accidentes, dando como resultado la Ley de Seguros de Empleados Particulares.

### **1.1.2.-Inglaterra**

Las causas que originaron la creación del seguro social en Inglaterra, fueron en primer término las clases menos favorecidas económicamente; en segundo, las secuelas de la revolución industrial y por último, los movimientos sociales de esa época.

En 1870 William Lewery Blackley fue el fundador de un sistema de seguros que consistía en el cuidado de los trabajadores en la vejez y de las enfermedades crónicas, mismo que con el tiempo se convirtió en un sistema de pensiones, promulgándose así las normas legales de previsión y seguridad social destinadas a proteger el derecho al trabajo y la tutela de los trabajadores.

En 1907 se promulgó la Ley sobre Educación, Inspección Médica, Cuidado de la Salud y Condición Física de los Menores, en escuelas primarias, secundarias y bachilleres.

En 1908 se promulgó la Ley de Pensiones para la Vejez, que estipulaba el pago de una pensión al trabajador de 65 años de edad con aportaciones tripartitas por parte del Estado, patrón y trabajador y la Ley Reguladora del Trabajo en las Minas de Carbón, estableciendo una jornada de 8 horas para los mineros con día y medio de descanso, así como el uso de ropa de trabajo.

En 1909 se promulgó la Ley de Bolsas de Trabajo, con un sistema contra el paro forzoso, la Ley de Proyectos Ciudades, para proporcionar casas económicas a los obreros y la Ley de Juntas de Trabajadores que regulaba los reglamentos internos de las fábricas.

En 1911 fue promulgada la primera legislación de seguros sociales, con intervención de Lloyd y Churchill, ambos interesados en la Ley del Seguro Obligatorio de Enfermedades, e inspirados en el sistema alemán, por lo que, en 1925 esta disposición se limitó a cubrir las enfermedades de invalidez, omitiendo legislar sobre el seguro de vejez, viudez y orfandad.

El financiamiento de los seguros contra la enfermedad y el desempleo se integraba con aportaciones del Estado, patronos y trabajadores; la administración del seguro contra enfermedad estaba confiada a sociedades sin fines de lucro, organizadas por las agrupaciones de socorros mutuos, a las propias uniones obreras, o a sociedades consideradas adjuntas a las compañías de seguros comerciales. El seguro contra el paro se manejaba mediante un sistema nacional de bolsas de trabajo.

Las leyes de pensiones para viudas, huérfanos y ancianos disponían el pago de pensiones a las viudas de los asegurados, ayuda económica a los huérfanos, y el derecho al cobro de una pensión al cumplir 65 años de edad.

### **1.1.3.- Estados Unidos de América**

John R. Commons fue el pionero de la seguridad social en los Estados Unidos de América, su obra se componía por una Ley de Administración Pública del Estado de características progresistas, un Reglamento de las Tarifas de los Servicios Públicos, una política de apoyo al movimiento sindical de los trabajadores, un impuesto estatal sobre la renta, y por último, un sistema estatal de subsidio de desempleo. Esta última medida tuvo un efecto muy considerable en las actitudes económicas y políticas de Estados Unidos, apoyado por economistas; Commons y la Universidad de Wisconsin, llevaron adelante la iniciativa al ámbito federal.

La legislación federal en la materia de pensiones, cuyo proyecto fue redactado en 1935 por Thomas H. Eliot, previó un sistema de ayuda económica a los ancianos necesitados y a los hijos a cargo de familias de bajos recursos, así como a otros aspectos de la previsión social. También estableció un régimen federal y estatal para las indemnizaciones de desempleo, al igual que un sistema obligatorio de pensiones de vejez para los trabajadores de los principales sectores industriales y comerciales de la economía.

El plan de pensiones, se apoyó en una caja de ahorros cuyos fondos provendrían de una tasa específica descontada del 5% sobre los salarios de los trabajadores. Con estas aportaciones se costeaban las prestaciones de un mayor número de trabajadores que alcanzaban la edad de la jubilación.

El principio de que los recursos de la seguridad social, y en particular los de pensión por vejez, deben constituirse mediante un impuesto percibido de los propios interesados, ha subsistido desde entonces casi sin oposición.

La reacción de los economistas ortodoxos ante la Ley de Seguridad Social, fue relativamente moderada, ya que no implicaba un choque frontal contra las creencias clásicas. La existencia del desempleo y de las descalificaciones económicas sobre edad avanzada era indiscutible, quizá debiera procurarse remediarlas. El mundo de los negocios no fue tan tolerante, e hizo del proyecto de Ley de Seguridad Social el texto jurídico más atacado por los portavoces de ese medio.

Después vendrían el seguro de salud, la asistencia a las familias con hijos a su cargo, la vivienda para familias de pocos recursos, los subsidios de vivienda, la formación profesional y otras prestaciones suplementarias para los necesitados.



En Alemania así como en Inglaterra a las instituciones que prestaron servicios de seguridad social se les denominó seguros sociales y el primer país que utilizó el concepto de seguridad social fue Estados Unidos de América.

#### **1.1.4.- Organismos Internacionales**

La OIT se fundó en 1919 y fue en el año de 1952 cuando adoptó el convenio de seguridad social número 102 en el que reunió en un solo documento las políticas a seguir de los países miembros de la OIT; definió las prestaciones que constituyen la seguridad social y asentó los requisitos mínimos en cuanto a cobertura de la población, al contenido y nivel de las prestaciones, previo lo necesario para la protección de los derechos de los cotizantes, los beneficios y la administración.

El Convenio 128, el cual fue adoptado en 1967 por la OIT, trata sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes. Este convenio establece en su artículo 9º que la protección deberá comprender a todos los asalariados, al 75% de la población económicamente activa o a todos los residentes. Por otra parte, establece que los pagos periódicos para los trabajadores tienen que ser del orden del 45 y 50% de las ganancias anteriores, las que serán revisadas como consecuencia de variaciones notables en el nivel general de ganancias o del costo de vida.

La ONU en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 10 de diciembre de 1948, en sus artículos 22 y 23, señala las garantías y los derechos del trabajo, la protección contra el desempleo y la seguridad social, así como la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a la dignidad de todo miembro de la sociedad y al libre desarrollo de la personalidad.

En 1927 se fundó la AISS, con 58 países de Europa, América Latina y Oriente, sus ideas centrales se inspiraron en el espíritu de armonía dentro de la diversidad de intereses, ideas y experiencias de las diferentes condiciones nacionales.

La novena asamblea general de la AISS, celebrada en Roma del 3 al 7 de octubre de 1949, comprendió los siguientes puntos respecto a la seguridad social:

- A).- Aplicación de medidas de protección a la madre y al hijo.
- B).- Garantía de los medios de existencia por seis semanas antes y después del parto, para las mujeres que trabajan.

C).- Subsidios familiares adecuados al nivel de vida de las personas, tomando en cuenta las condiciones de vida de cada país.

D).- Las fuentes de financiamiento que dependen de la estructura económica social de cada país.

E).- La participación tripartita de los asegurados, patrones y poderes públicos la cual ha prevalecido desde su origen en el financiamiento de las instituciones de seguros sociales.

F).- La Asociación debe alentar el intercambio de información sobre el financiamiento de la seguridad social en los diversos países y promover la elaboración de estadísticas.

La AIOS, es una entidad civil sin fines de lucro, compuesta por los organismos de supervisión de los sistemas de pensiones de capitalización individual de los siguientes países: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua, Perú, Polonia, República Dominicana y Uruguay.

Sus objetivos son los siguientes:

A).- Fomentar la interrelación entre los organismos encargados de la supervisión de la administración de los fondos de jubilaciones y pensiones, tendientes al cumplimiento de sus fines específicos.

B).- Destacar la función del Estado a través de dichos organismos, para garantizar los principios de transparencia, seguridad, legalidad y solidaridad en la administración de los fondos de pensiones.

C).- Proveer y facilitar el intercambio de información entre sus miembros en todas las materias que hacen a las funciones que ejercen y, en especial la referida jurisprudencia administrativa y judicial, sistemas operativos, procedimientos y prácticas de supervisión y régimen sancionador.

D).- Apoyar los cambios de la legislación interna de otros países para que adopten sistemas de pensiones derivados de la capitalización individual.

E).- Realizar todas las acciones tendientes al fortalecimiento, perfeccionamiento y expansión de los sistemas provisionales de capitalización individual, que no sean contrarias a las leyes nacionales e internacionales de la ética.

F).- Tender a la mayor unidad posible del marco conceptual, normativa regulación y control de la administración de fondos de pensiones.

### 1.1.5.- México

El movimiento revolucionario que se originó el 20 de noviembre de 1910, representó la lucha de las mayorías inconformes con lo que estaba pasando en el país: esa lucha fue eminentemente social, así como reivindicatoria de las clases obreras y campesinas con ella, se incorporaron las garantías de los derechos sociales a la Constitución Federal de 1917, por lo que la revolución nos legó los principios de la seguridad social.

La primera referencia sobre la seguridad social se plasmó en el Programa del Partido Liberal que se publicó por el grupo de los hermanos Flores Magón, que se encontraban en el exilio en la ciudad de San Luis Missouri Estados Unidos de América, el 1° de julio de 1906. En el punto 27 de dicho programa se proponía obligar a otorgar pensión a los obreros que hubiesen agotado sus energías en el trabajo.

Después surgieron algunas disposiciones a nivel estatal que se referían a la protección del obrero y sus familiares siendo estas las siguientes:

A).- Ley de Accidentes de Trabajo del Estado de México o Ley Villada de 30 de abril de 1906.

B).- Ley de Accidentes de Trabajo de Nuevo León, o Ley Bernardo Reyes de 9 de noviembre de 1906.

C).- Decreto de Venustiano Carranza de 12 de diciembre de 1912.

D).- Ley de Accidentes de Trabajo del Estado de Chihuahua de Salvador R. Mercado de 29 de julio de 1913.

E).- Decreto número 7 del coronel Manuel Pérez Romero gobernador y comandante militar del Estado de Veracruz, de 4 de octubre de 1914 por el que se establece el descanso dominical para los dependientes del comercio y la industria.

F).- Decreto de Manuel M. Diéguez del Estado de Jalisco de 2 de septiembre de 1914, en el que establece el descanso dominical, el descanso obligatorio, las vacaciones y la jornada de trabajo en tiendas de abarrotes y los almacenes de ropa.

G).- Ley del Trabajo del Estado de Jalisco de Manuel Aguirre Berlanga de 7 de octubre de 1914.

H).- Ley del Trabajo del Estado de Veracruz de Cándido Aguilar, de 19 de octubre de 1914.

I).- Ley del Trabajo del Estado de Yucatán de Salvador Alvarado, de 11 de diciembre de 1915, que establecía el mutualismo, en apoyo a los trabajadores.

J).- Ley sobre Accidentes de Trabajo del Estado de Hidalgo de 25 de diciembre de 1915.

Las mencionadas leyes estuvieron vigentes el tiempo que sus creadores duraban en el poder.

Francisco I. Madero, en diciembre de 1911, ya como Presidente de la República, formuló las bases generales para una legislación obrera que, entre otras cosas, contenía aspectos como las condiciones de seguridad y salubridad en los talleres y fábricas, al igual que la previsión social y seguros obreros, sólo que la rebelión provocada por Pascual Orozco impidió continuar con estos estudios.

Una vez consumado el movimiento revolucionario, el primer jefe del ejército constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo, Venustiano Carranza, convocó a un Congreso Constituyente para elaborar la Constitución Política en la que se determinó el compromiso de atender con mayor importancia la problemática de los derechos sociales tomando relevancia los referentes al trabajo del campo y de la fábrica, que se plasmaron en los artículos 27 y 123 de nuestra Carta Magna en los que predomina el factor de la justicia social.

El texto original de la fracción XXIX del artículo 123 constitucional declaró como utilidad pública *al establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal como el de cada estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión social.*<sup>1</sup>

En 1929 se modificó el texto de la fracción XXIX del artículo 123 de nuestra Carta Magna, con la intención de centralizar el sistema de seguridad social, de tal forma que en lugar de integrar cajas de seguros populares y de diversos reglamentos locales de seguridad social, se adoptara por una institución gubernamental y una ley federal que pudiera repartir las responsabilidades derivadas de los riesgos, es por ello que se consideró de utilidad pública la expedición de la LSS y ella comprendiera los seguros de invalidez, de vida, cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes.

Y fue en 1943 cuando se promulgó la LSS, y con ella se creó el IMSS, con las siguientes características: un servicio público nacional, tarifado, de afiliación obligatoria, de riesgos cubiertos limitados, de cotización tripartita, en

---

<sup>1</sup> Palacios Alcocer, Mariano, *El régimen de garantías sociales en el constitucionalismo mexicano*, México UNAM, 1995, p.131.

razón de que en la misma concurren las aportaciones del Estado, patrón y trabajador y a cargo de un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Con ello, México experimentó la evolución de la seguridad social, así el sistema principal se basó en el IMSS, encargado en sus inicios y durante muchos años, de brindar beneficios sólo para aquellos que por contar con la posibilidad de obtener ingresos derivados de la relación laboral podían generar las contraprestaciones necesarias.

En 1973 surgió la segunda LSS, la cual no sólo incluyó las prestaciones antiguas, sino que amplió los beneficios a aquellos sectores que, por ser ajenos a una relación subordinada o actividad económica, resultaban ser los más necesitados de asistencia incluyendo un capítulo denominado de servicios sociales, surgido por la necesidad de brindar un mínimo de protección a determinados grupos marginados que no podían acceder a los sistemas de aseguramiento existentes, dando con ello un gran avance al pasar de un sistema de seguro social al de seguridad social.

Esta etapa desapareció en 1995 con la nueva LSS que modificó el sistema y dio lugar a los particulares en la administración de los fondos de pensiones así como en el otorgamiento de los servicios.

Respecto de los trabajadores al servicio del Estado, la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro fue el organismo antecesor ISSSTE, el cual era un organismo descentralizado con atribución pública y personalidad jurídica propia, creado por disposición de la LGPR el 12 de agosto de 1925. La finalidad de esta ley fue estructurar un sistema en el cual el trabajador, con la ayuda del Estado, contribuía a la formación de un fondo para el pago de pensiones, que eran pagadas a los 15 años de servicio o por retiro, a la edad de 65 años de edad.

El 5 de marzo de 1946 la vigencia de la ley en mención es suspendida por el Congreso de la Unión y sólo se aplicó a los trabajadores del magisterio y a los veteranos de la Revolución.

Y es en 1947 cuando la LGPR incorpora de nueva cuenta a los trabajadores al servicio del Estado y a organismos públicos, se establece la edad de 55 años para el cobro de una pensión por retiro y de 15 años de servicio para la jubilación. También se ampliaron los seguros de vejez, invalidez, muerte, orfandad y viudez, así como el aumento de los préstamos hipotecarios.

En esta ley se autorizó que parte de los fondos de pensiones se ocuparan para la construcción de colonias burocráticas dentro y fuera del Distrito Federal; y se les proporciona por primera vez servicios médicos, cubriendo sólo accidentes laborales.

En 1959 se adicionó la seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado en el apartado B del artículo 123 constitucional, y el presidente Adolfo López Mateos presenta al Congreso de la Unión la iniciativa de la LISSSTE, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1959 y entró en vigor el 1° de enero de 1960, dando origen al ISSSTE, como un organismo descentralizado de la administración pública federal con personalidad jurídica y patrimonio propios.

De 1960 a 2005, la LISSSTE tuvo las siguientes reformas:

A).- En 1983 se creó la pensión por cesantía en edad avanzada y se fijó en 100% la pensión indirecta.

B).- En 1986 se redujo de tres a un año el salario en la base de cálculos para la pensión; se estableció la pensión mínima en un salario mínimo del Distrito Federal; las mujeres trabajadoras se podían jubilar a los 28 años de cotización.

C).- En 1990 se eximió a los pensionistas de las contribuciones del 4% al fondo médico.

D).- En el 2000 se estableció el derecho de las trabajadoras para registrar a sus parejas.

E).- En el 2001 se estableció el aumento al valor de cada pensión en proporción a la inflación o al incremento salarial.

Es así como en México la seguridad social se lleva a cabo a través de dos instituciones de seguro social de carácter autónomo, el IMSS y el ISSSTE, que en general dan cobertura al conjunto de eventualidades del trabajador y su familia, con protección frente al riesgo de enfermedad profesional o accidentes de trabajo, pensiones de seguro de vejez, invalidez, cesantía en edad avanzada, muerte y pensión por incapacidad.

Aparte de las dos instituciones primordiales, existen otros sistemas enfocados de manera particular a las fuerzas armadas o a los trabajadores de alguna empresa paraestatal como Petróleos Mexicanos.

La población que no tiene acceso a una institución de seguridad social recibe servicios de salud de parte de las diferentes dependencias subordinadas a la Secretaría de Salud, estos servicios no son gratuitos, tienen un costo establecido de acuerdo con las condiciones de pago de los que lo requieren y se financia principalmente con aportaciones del gobierno federal.

## 1.2.- Concepto de Seguridad Social

La seguridad social es una de los cometidos más importantes que caracteriza al Estado benefactor de las sociedades modernas, su papel es importante como mecanismo para mantener el ingreso y combatir la pobreza por medio de la transferencia de beneficios monetarios o en especie, a los grupos de población menos favorecidos, ya que el objetivo central del ser humano es alcanzar mayor bienestar, lo que implica protegerse de los factores que afectan su seguridad material.

Es así como la seguridad social pretende dar al hombre la protección indispensable para afrontar los riesgos biológicos, sociales y económicos, a través de la solidaridad social que proporciona una relativa tranquilidad al ser humano mediante la implementación de formas de protección de la salud, con la cooperación del Estado y de los individuos.

Algunos autores definen a la seguridad social de la siguiente forma:

*Una disciplina autónoma del derecho social donde se integran los esfuerzos del Estado entre sí a fin de organizar su actuación para la satisfacción plena de las necesidades y el logro del mayor bienestar social integral y la felicidad de unos y otros, en un orden de justicia social y dignidad humana.<sup>2</sup>*

*Un conjunto de medidas públicas de ordenación y remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas y económicamente evaluables, agregando la idea de que tendencialmente tales medidas se encaminan hacia la protección general de todos los residentes contra las situaciones de contingencias, garantizando un nivel mínimo de rentas.<sup>3</sup>*

*Conjunto de programas creados y administrados por el Estado, con finalidad de otorgar beneficios económicos y servicios que permiten compensar en parte la pérdida en el ingresos de un individuo proveniente de la inseguridad económica, o compensar los insuficientes ingresos.<sup>4</sup>*

---

<sup>2</sup> Alonso Olea Manuel y Tortuero Plaza, José Luis. *Instituciones de Seguridad Social*. Décimo Sexta Edición, Civitas Madrid, Madrid, 1988, p.19.

<sup>3</sup> Organización Internacional del Trabajo OIT. *Seguridad Social Guía de Educación Obrera*, publicación de la oficina internacional del Trabajo, Ginebra, 1995, p.6.

<sup>4</sup> Solís Soberón Fernando y Villagómez, *La Seguridad Social en México*. Centro de Investigaciones y Documentos Económicos, A.C. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro, para el retiro. Fondo de Cultura Económica, México, 2002, p.14.

Por lo anteriormente expuesto, puede concluirse que la seguridad social es una organización humana, administrada por el Estado a través de instituciones de seguridad social con el fin de garantizar a los gobernados una estabilidad social y económica para su mejor desempeño como seres humanos, ya sea como trabajador activo, jubilado o pensionado, la cual se financia con recursos del Estado, el trabajador y el patrón según sea el caso.

### **1.2.1.- Elementos de la seguridad social**

La seguridad social como lo he mencionado anteriormente, se lleva a cabo por instituciones de seguridad social que en nuestro país están a cargo de entidades paraestatales con fundamento en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la LOAPF y la LFEP.

Así mismo, la seguridad social para dar cumplimiento a su cometido, que es el de proporcionar los medios necesarios a los sectores públicos y sociales en caso de riesgos, se integra con los siguientes elementos:

A).- Asegurado: es la persona que cotiza en su vida laboral a un instituto de seguridad social y tiene derecho a todas las prestaciones que ofrezca dicha institución estando activo y después de jubilarse tiene el derecho a recibir una pensión en los términos de la ley además de incorporar a sus dependientes económicos.

B).- Beneficiarios: son los familiares dependientes del asegurado y el cónyuge, concubino, hijos y padres, quienes reciben los servicios que otorga el Instituto durante la vida del asegurado y después de su muerte.

C).- Pensionado: es la persona que ha generado, mediante la acumulación de periodos de aportación o por derecho derivado del cónyuge, concubino o descendiente, el reconocimiento para merecer una pensión. Esta prestación es generalmente vitalicia, sujeta en nuestra legislación a modalidades en caso de recuperación de la salud o de reintegro a una actividad laboral.

D).-Derechohabiente: es toda la población protegida, en términos de la ley que crea y organiza el instituto de seguridad social, son personas favorecidas, con un derecho legalmente consignado.

E).-Sujetos obligados: es el patrón o las dependencias que deben inscribir e incorporar a los sujetos que señala la ley, aportar cuotas, hacer retenciones, para cumplir con las obligaciones legales a las instituciones de seguridad social.

F).-Solidario habientes: son los sujetos limitados, sin derechos, que salen de la esfera tradicional del instituto de seguridad social, integran las clases económicamente marginadas y reciben un seguro de salud en caso de



enfermedad pero no tienen derecho a las demás prestaciones que proporciona el instituto.

Los citados elementos que integran la seguridad social son respetados por el IMSS y el ISSSTE.

### **1.2.2.- Características de la seguridad social**

Las características que reúne la seguridad social son diversas para cada país, ya que responden a diversos factores como ubicación geográfica, índice de natalidad y política económica y social. La OIT establece las siguientes características de la seguridad social:

A).- Universal: que proteja a todos los integrantes de una nación sin distinción de raza y situación económica.

B).- Solidario con la participación de todos los habitantes de una nación tanto en las obligaciones como en los derechos reconocidos para la constitución y utilización de los recursos de la seguridad social.

C).- Suficiente para cubrir todas las necesidades reales de los individuos de una nación en razón de las contingencias cubiertas.

D).- Unitario de manera que el Estado y sus organismos federales, estatales y municipales actúen de manera conjunta para otorgar una eficiente seguridad social bajo la coordinación de una excelente administración financiera para evitar el despilfarro, duplicación de recursos humanos y materiales.

E).- Participativo por parte de todos los habitantes de una nación en lo que corresponde a las aportaciones de seguridad social para su financiamiento y tener acceso a las prestaciones que otorgue el Instituto de seguridad social.

F).- Subsidiario: que cuando una institución de seguridad social no pueda responder con un pago inmediato a un derechohabiente lo haga el Estado.

En México no se cumplen con las características de la seguridad social que estipula la OIT, debido a que no protege a toda la población del país, en algunos casos hay evasión en el pago de aportaciones de seguridad social por parte del patrón y dependencias gubernamentales, los ingresos que se perciben no son suficientes para cubrir las necesidades de los derechohabientes de los institutos de seguridad social, el Estado no lleva la administración de las aportaciones de seguridad social y el Estado no responde por incumplimiento de pago a un derechohabiente por una prestación adquirida por ley.

### **1.3.- Finalidad de la seguridad social**

La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.

Debido a que la institución de la seguridad social nace de la solidaridad humana, su objetivo es atender a los individuos en estado de necesidad y desgracia garantizándoles un bienestar individual y colectivo, lo que se logra a través de su derecho a la salud, por medio de la asistencia médica y de la protección de sus medios de subsistencia y de servicios sociales por medio de los reglamentos internos de las instituciones de seguridad social.

A fin de responder a una gran diversidad de circunstancias personales, sociales, económicas, laborales y demográficas se idearon múltiples variaciones de sistemas para dar cumplimiento y suministrar prestaciones de seguridad social; algunos de ellos son los siguientes:

A).- Sistema universal: concede una pensión a todos los residentes que hayan pasado la edad prescrita, independientemente de sus ingresos, de su situación laboral o de sus recursos.

B).- Sistema de asistencia social: otorga prestaciones a las personas de edad avanzada, previa comprobación de sus recursos y los gastos que inevitablemente deben hacer frente.

C).- Sistema de seguro social: proporciona prestaciones a sus afiliados de 65 años, pero con arreglo al tiempo que hayan trabajado o a las cotizaciones que hayan abonado.

D).- Cajas de previsión: pagan a sus afiliados, a una edad prescrita, una suma única constituida por las cotizaciones que se han abonado a la caja y por los intereses acumulados por dichas cotizaciones.

Además de las prestaciones de vejez, los mismos sistemas casi siempre pagan prestaciones de invalidez y de sobrevivencia. En nuestro país prevalece el sistema de seguro social, porque los trabajadores reciben una pensión de acuerdo al tiempo que hayan cotizado para su seguridad social.

La finalidad de la seguridad social en nuestro país se ve obstaculizada por el deterioro de la economía, explosión demográfica y la política de privatizar las instituciones de seguridad social, lo cual hace cada día una obligación más pesada para el Estado proveer de servicios y pensiones a grandes grupos de la población.

Asimismo se ve en la incapacidad de asegurar a toda la población, ya que como es cierto, la seguridad social sólo tiene alcances para el sector que trabaja, que son los asegurados, dejando a más de la mitad de la población con asistencia médica.

#### **1.4.- Regulación Constitucional de la Seguridad Social**

La seguridad social tiene su fundamento en una idea de justicia social basada en las necesidades sociales y en la sociedad.

La seguridad social consiste en proporcionar a cada persona atendiendo a sus circunstancias individuales a lo largo de su existencia, los elementos necesarios para conducirla diariamente.

Permite que todos los individuos tengan acceso a la salud, garantiza los ingresos suficientes en caso de necesidad cuando por algunas circunstancias no puedan laborar, procura esquemas para pensiones dignas.

La seguridad social en México está prevista en el artículo 123 de nuestra Carta Magna en dos grupos: el primero que es el apartado "A" fracción XXIX incluye a los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y en el "B" fracción XI, a los empleados del Estado en los siguientes términos:

...

*A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:*

(...)

*XXIX.- Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares;*

(...)

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

(...)

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

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

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

*c).- Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable 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 conservar 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, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.*

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

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

*f).- Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados.*

*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 crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.*

*Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y*

*el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.*

Es de esta forma que el poder constituyente otorga un capítulo a la seguridad social en nuestro país y sienta las bases para la creación de leyes por el Congreso de la Unión, con las cuales faculta a instituciones de seguridad social, a otorgar asistencia médica, prestaciones sociales y en especie a los derechohabientes, que en este caso son organismos descentralizados.

Dichas leyes son las siguientes:

La LSS, reglamentaria del artículo 123, apartado A, fracción XXIX constitucional aplicada por el IMSS.

La LISSSTE, reglamentaria del artículo 123, apartado B, la fracción XI constitucional aplicada por el ISSSTE.

La LINFONAVIT, reglamentaria del artículo 123, apartado A, segundo párrafo de la fracción XII constitucional aplicada por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

La LISSFAM, reglamentaria del artículo 123, apartado B, segundo párrafo de la fracción XIII constitucional aplicada por el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Como el objeto del presente trabajo es, el sistema de jubilaciones y pensiones de los trabajadores al servicio del Estado, nuestro estudio se enfocará a la L ISSSTE, que es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República, conforme al artículo 1° de la ley en mención.

La LISSSTE, por su naturaleza propia jurídica tiene las siguientes características:

A).- Obligatoriedad porque el ISSSTE cumple con las prestaciones reconocidas por su ley, a sus derechohabientes.

B).- Generalidad porque es aplicable a todos los derechohabientes que reúnen las condiciones que la misma establece.

C).- Abstracta porque existe una situación jurídica a todos los casos que se presenten, determinados anteriormente por el legislador.

D).- Observancia general porque es aplicable en toda la República, a lo que constituye al ISSSTE y es expedida por el Congreso de la Unión.

Para su aplicación la LISSSTE requiere de reglamentos que son expedidos por el Poder Ejecutivo, con la finalidad de facilitar su aplicación a casos concretos sin ir más allá de lo permitido de la ley.

Los reglamentos originados por la Ley del ISSSTE son: el Reglamento de Servicios Médicos, el Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del ISSSTE y el Reglamento para el Trámite de Solicitudes de Reembolso por la Prestación de Servicios Médicos Extraintitucionales.

Asimismo, para su control administrativo interno el ISSSTE, cuenta con acuerdos que son expedidos por la Junta Directiva con fundamento en el artículo 4° de la LFPA que dice que *Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterio, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan los efectos jurídicos.* Igualmente se fundan en el artículo 157 fracción VIII de la Ley del ISSSTE que previene que: *Corresponde a la Junta Directiva dictar los acuerdos y resoluciones a que resultaren necesarios para otorgar las demás prestaciones y servicios establecidos en esta Ley.*

Las características de los acuerdos son:

- A).- Obligatorios porque contienen disposiciones normativas.
- B).- Generales porque son aplicables a la derechohabencia del ISSSTE.
- C).- Presunción de legalidad por los órganos internos que los emiten.
- D).- Actos decisorios porque resuelven situaciones específicas que son resultado de las políticas internas del Instituto.

### **1.5.- Aportaciones de seguridad social**

El Estado, para llevar a cabo el cumplimiento de sus cometidos, necesita de ingresos que son aportados por vía de derecho privado y de derecho público; es decir, para el primero actúa como ente particular ante el gobernado y recibe ingresos por su actividad industrial y comercial de sus empresas públicas, así por la prestación de servicios, celebración de contratos, de sus bienes inmuebles; y en calidad de derecho público, actúa como ente soberano y obtiene

ingresos por medio de tributos que son cobrados a los gobernados y de conformidad con el artículo 31 constitucional en el cual refiere:

(...)

*Fracción IV, contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como el Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.*

Las contribuciones, como lo refiere el CFF, se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente, manera:

A).- Impuestos son prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de las personas físicas o morales para cubrir los gastos públicos.

B).- Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en la ley, a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social, o a las personas que se beneficien en forma especial, por servicios de seguridad social, proporcionados por el mismo Estado.

La LIF en la fracción II del artículo 1 señala que las aportaciones de seguridad social son:

1).- Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patrones para el INFONAVIT.

2).- Cuotas para el IMSS a cargo de patrones y trabajadores.

3).- Cuotas del SAR a cargo de los patrones.

4).- Cuotas para el ISSSTE, a cargo de los citados trabajadores.

5).- Cuotas para el ISSFAM, a cargo de los militares.

C).- Contribuciones de mejoras son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera adicional por obras públicas.

D).- Derechos son contraprestaciones establecidas en la ley, por los servicios que presta el Estado en sus funciones de Derecho Público, por citar algunos ejemplos servicios migratorios, servicios consulares, registro de valores e intermediarios, registro de aeronaves, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación, por ejemplo, concesiones mineras por

hectáreas, permisos para usar o aprovechar aguas nacionales, uso o goce de la zona marítimo-terrestre.

Las características de los derechos se pueden resumir de la siguiente manera:

a).- Son contribuciones porque se establecen por el Estado, en el ejercicio de su poder tributario.

b).- Son prestaciones obligatorias, cuando se otorga un servicio público, o se usa o aprovecha un bien de dominio público a favor de una persona, la cual queda obligada al pago del gravamen correspondiente.

c).- Son prestaciones normalmente en dinero, que deben cubrirse antes o después, según el caso, de que la administración pública haya prestado el servicio público de dominio público.

d).- La LFD y el artículo 20 del CCF, prevén que los derechos se cubran en dinero, sea en efectivo, cheques personales, giros postales, telegráficos o bancarios, y sólo excepcionalmente pueden cubrirse con especie, ya que así lo decide la Administración Fiscal, que se adjudiquen bienes secuestrados con motivo del procedimiento administrativo de ejecución.

e).- Se generan por la prestación de un servicio por parte del Estado en sus funciones de Derecho Público de la Nación.



# **CAPÍTULO 2**

## **EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.**

***El Capital es el Dios moderno, a cuyos pies se arrodillan y muerden el polvo los pueblos todos de la Tierra. Ningún Dios ha tenido mayor número de creyentes ni ha sido tan universalmente adorado y temido como el Capital, y ningún Dios, como el Capital, ha tenido en sus altares mayor número de sacrificios.***

**Ricardo Flores Magón**

## 2.1 Antecedentes del ISSSTE

En nuestro país, los esfuerzos para formar instituciones de seguridad social, en respuesta a las necesidades de la clase trabajadora y de sus familiares han tenido en el Estado a un promotor de justicia social.

Durante el tiempo en que Benito Juárez fue presidente de la República, los rasgos distintivos de la seguridad social se concentraron en cuestiones de orden asistencial, como el sostenimiento de la Escuela de Ciegos en 1871, para lo cual el régimen juarista cedió a la institución parte del exconvento de la Encarnación y 15% del producto de las loterías.

En el ámbito legislativo, antes de la Revolución Mexicana, no son muchos los antecedentes que den cuenta de intentos formales y organizados de protección a los trabajadores. Sin embargo, en el Estado de México en 1904 y en el de Nuevo León en 1906, existieron leyes que reconocían los accidentes de trabajo y señalaban como único responsable al patrón en el pago de la indemnización derivada de los mismos.

En 1911, Francisco I. Madero incluyó en su programa como candidato a la presidencia de la República el compromiso de expedir leyes sobre pensiones e indemnizaciones por accidentes de trabajo. Por aquella misma época, el movimiento obrero se fortaleció con la fundación de la Casa del Obrero Mundial en el año 1912; grupo organizado por medio del cual diferentes corrientes políticas y sociales intentaban quebrantar los cambios estructurales de las relaciones entre patrones y trabajadores.

A la caída del gobierno de Francisco I. Madero en 1913, y como presidente de la República Victoriano Huerta presentó al Congreso una propuesta de decreto que recogía inquietudes reales de la clase trabajadora, como la fijación de salarios mínimos y la formación de la Junta de Conciliación, entre otras, pero la iniciativa nunca prosperó, dado lo provisional del régimen Huertista.

Y es 1917, al promulgarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que los derechos de los trabajadores son reconocidos y quedan protegidos con auténtica fuerza de ley máxima.

La Constitución otorgó a la seguridad social carácter ineludible al incorporarla al artículo 123, con la obligación patronal de proporcionar a los trabajadores pensiones, habitaciones cómodas e higiénicas, escuelas, enfermerías y otros servicios. Resaltó además la obligación de la capacitación y la prerrogativa de los trabajadores a organizarse para garantizar estos derechos.

Cabe destacar que los empleados de las instituciones públicas fueron los que inicialmente promovieron la integración de agrupaciones con fines mutualistas o de protección social y laboral.

En la década de los veinte del siglo pasado, el crecimiento acelerado de la economía y la consolidación del Estado hicieron necesaria la promulgación de leyes, así como la creación de instituciones que sostuvieran con su estructura los diversos aspectos del bienestar social; y es así como surge, el proyecto de la LAI en 1922, cuya aportación fue prever la creación de una caja de riesgos profesionales a favor de los trabajadores.

Además, por ley, algunos empleados gozaban de garantías de seguridad como fue el caso del Servicio Exterior Mexicano y Correos, y a partir de 1924 la LTDFTF disponía *que los magistrados, jueces y oficiales que no gozaran de fortuna tuvieran derecho a ser pensionados.*

Lo anterior, muestra un avance de la previsión social, puesto que marca con una promulgación el primer esfuerzo de aplicación concreta de postulados, ideas, teorías e inquietudes dispersas a lo largo de décadas del México revolucionario.

Se entiende como previsión social el apoyo económico otorgado a los trabajadores así como a sus familiares en caso de sobrevenir la falta de medios para subsistir por motivos naturales o involuntarios derivados de accidentes, enfermedades, paros forzosos, invalidez, ancianidad o fallecimiento.

Sin embargo, persistía el hecho de que un buen grupo de empleados públicos se encontraban al margen de los beneficios de la seguridad social. La preocupación gubernamental por unificar prestaciones y servicios, así como garantizar el acceso a todos los trabajadores del Estado, dio por resultado que el 12 de agosto de 1925 se promulgara la LGPCR.

La finalidad de la ley era estructurar un sistema en virtud del cual el trabajador, con la ayuda del Estado, contribuyera a la formación de un fondo sobre el cual se pagaría el otorgamiento de pensiones y préstamos hipotecarios.

En esta ley se contemplaban las pensiones por vejez e inhabilitación, y las pensiones para los deudos del trabajador que a causa de sus labores perdía la vida; además se ofrecía la pensión de retiro a los 65 años de edad o después de 15 años de servicio. Asimismo, una vez hecho el pago de pensiones y los gastos de administración del Fondo de Pensiones, se empleaban los excedentes para otorgar préstamos hipotecarios hasta por cinco mil pesos, para adquisición o construcción de casa habitación y hasta quince mil pesos, para compra de tierras de cultivo y su habilitación. Los préstamos eran pagados a cinco y diez años, respectivamente.

Se concedían además créditos hasta por tres mil pesos para establecer o explotar pequeñas industrias; también se destinaban fondos para la construcción de casas y departamentos para venta y renta a pensionados y funcionarios, con un 9% anual como tasa mínima de interés.

Antecesora del ISSSTE fue la DGPCR. Esta Dirección, como organismo público descentralizado con atribución pública y personalidad jurídica propia, nació en la vida jurídica de México mediante la expedición de la LGPCR.

El proyecto original para la creación de la DGPCR fue formulado por una comisión integrada por los señores Maximiliano Chabert, Miguel S. Macedo, Mario de la Fuente y Mario Guasp.

La primera Junta Directiva de la nueva institución se integró con los señores Rafael I. Hernández, Alfonso Pruneda, Guilebaldo Elías, José A. Castellón, Julio Azcárate y Carlos Arellano, fungiendo como presidente el C. Hernández y como secretario el señor Gregorio M. Arriaga.

El primer titular de la DGPCR fue el señor Maximiliano Chabert, quien tomó posesión el 16 de octubre de 1925.

La DGPCR ocupó durante algún tiempo el edificio del Banco LACUD ubicado en la calle de Capuchinas, y a partir de 1926 cambió su centro de operaciones a las oficinas de avenida Hidalgo.

En ese periodo de iniciación se comenzó a estructurar y a organizar la DGPCR y para el efecto se crearon las oficinas que se estimaron necesarias, entre ellas una Subdirección y los departamentos de Pensiones, Contabilidad, Préstamos, Ingenieros y Estadísticas, así como la Caja, ocupándose como sede de la institución la casa ubicada en la esquina de Uruguay e Isabel la Católica.

Trece años después, el 1° de noviembre de 1938, surgió la FSTSE, que en ese mismo año promulgó su estatuto jurídico. Con ello se daba a los trabajadores del Estado personalidad jurídica propia y se garantizaba la seguridad en el empleo y la libre asociación para la defensa de sus intereses.

Posteriormente se inauguró, en 1945, la nueva sede en avenida Juárez y Lafragua, frente a la Plaza de la República. Este edificio fue acondicionado para satisfacer las necesidades de la dirección y en el mismo inmueble se instaló un jardín de niños, una guardería infantil, las oficinas del Sindicato de Pensiones y una escuela primaria.

El 5 de marzo de 1946 se expidió una nueva LGPCR, pero su vigencia fue suspendida por el Congreso y sólo se aplicó a los trabajadores del magisterio y a los veteranos de la revolución.

En el año de 1947, la LGPCR sufrió reformas significativas orientadas a extender sus prestaciones, mejorar la calidad de las ya existentes e incorporar el régimen de la seguridad social a un mayor número de trabajadores y organismos públicos.

Entre las reformas se establecía que la edad para recibir las pensiones sería de 55 años con un mínimo de 15 de servicio. También se ampliaban los seguros de vejez, invalidez, muerte, orfandad y viudez, así como los montos para préstamos hipotecarios.

A partir de esta ley, parte de los fondos de pensiones fueron canalizados a la construcción de colonias burocráticas dentro y fuera del Distrito Federal, tales como las unidades habitacionales “Presidente Juárez” con 984 departamentos y el “Centro Urbano Presidente Alemán” con 1,080 departamentos; este último fue inaugurado en 1949.

En lo que se refiere a los servicios médicos, se amparaba por primera vez a los trabajadores al servicio del Estado, cubriendo únicamente accidentes laborales a través de servicios subrogados a hospitales particulares.

Para el año de 1959 se transforma y adiciona el apartado B del artículo 123 constitucional, donde se incorporan las garantías que el estatuto jurídico de la FSTSE había planteado para los servidores públicos.

El mismo año, con motivo del XXI aniversario de la expedición de dicho estatuto, en una ceremonia en el palacio de Bellas Artes, el presidente Adolfo López Mateos anunció que presentaría al Congreso de la Unión la iniciativa de ley que daría origen al ISSSTE, la cual fue discutida, aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1959, por lo que la DGPCR se transforma, en 1960, en el ISSSTE.

Las palabras con las que se refirió a la ley el entonces Presidente de la República no dejan lugar a duda acerca de la relevancia que para el Ejecutivo tenía la creación del ISSSTE.

*...La única forma de lograr una eficaz protección social es establecer obligatoriamente la inclusión de todos los servidores públicos en los beneficios de la Ley, pues de otra manera no se protegería a los grupos económicamente más débiles y que más requieren de los servicios que se implantan.*

*En estas condiciones puedo afirmar que queda la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado como una de las más favorables y tutelares en el mundo...*

La LISSSTE se constituyó en México como la primera en responder a una visión integral de la seguridad social, cubriendo asistencia a la salud, prestaciones sociales, culturales y económicas, cuyos beneficios se extienden a los familiares de los trabajadores.

En 1960 el ISSSTE amparaba a 129 mil 512 trabajadores, 11 mil 912 pensionistas y 346 mil 318 familiares, es decir, un total de 487 mil 742 derechohabientes beneficiados con las 14 prestaciones que marcaba la nueva ley siendo estas:

- A).- Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad.
- B).- Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
- C).- Servicios de recaudación y readaptación de inválidos.
- D).- Seguro para elevar los niveles de vida del servidor público y su familia.
- E).- Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural, y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y su familia.
- F).- Créditos para la adquisición en propiedad de casas o terrenos y construcción de moradas destinadas a la habitación familiar del trabajador.
- G).- Arrendamiento de habitaciones económicas propiedad del Instituto.
- H).- Préstamos hipotecarios.
- I).- Servicios de préstamos a corto plazo.
- J).- Jubilación.
- K).- Seguro de vejez.
- L).- Seguro de invalidez.
- M).- Indemnización global.
- N).- Seguro por causa de muerte.

De esta manera, con la LISSSTE, algunas prestaciones que habían sido complementarias pasaron a ser obligatorias para el Instituto.

En relación con el patrimonio del ISSSTE, se integró principalmente con las propiedades, derechos y obligaciones que formaban parte de la DGPCR, así como con sus fuentes de financiamiento.

La organización interna del Instituto en aquel entonces se conformó con dos órdenes de gobierno: la Junta Directiva con participación del Estado y de la FSTSE y la Dirección General de la cual dependían tres subdirecciones, que eran las siguientes:

- A).- Subdirección de servicios médicos.
- B).- Subdirección de pensiones y préstamos.
- C).- Subdirección administrativa.

Contaba además con seis asesorías técnicas, configuradas como departamentos, que auxiliaban a la Dirección General en sus funciones, las cuales eran las siguientes:

- 1).- Departamento de servicios sociales.
- 2).- Departamento jurídico.
- 3).- Departamento de arquitectura y planeación.
- 4).- Caja.
- 5).- Auditoría.
- 6).- Contaduría general.

En el renglón de atención a la salud se ampliaron los beneficios; ahora se cubrían los seguros de enfermedades profesionales y no profesionales, de maternidad, accidentes de trabajo y readaptación de inválidos.

Para desempeñar sus funciones, el Instituto empezó con la adquisición de unidades hospitalarias privadas, mismas que, aunque contribuyeron a satisfacer la demanda inicial de servicio, requirieron desde el principio de numerosas adaptaciones o ampliaciones.

De esta forma, en agosto de 1960, el ISSSTE inició la construcción de las tres primeras clínicas en el Distrito Federal y compró el Centro Hospitalario 20 de Noviembre, con capacidad de 600 camas.

Este nosocomio cubrió las necesidades de hospitalización y urgencias que antes se subrogaban; además, se incorporaron algunas unidades médicas provenientes de diversas dependencias centrales, como las que operaban la SEP, la SHCP, el SM y la SCOP.

El Instituto integró bajo la denominación de servicios sociales un conjunto de prestaciones que se caracterizaban por apoyar socialmente al



asegurado y su familia, básicamente a través de la atención a niños en guarderías, renta y venta de departamentos en desarrollos multifamiliares, prestación de servicios funerarios y apoyo en general a la economía familiar. Así, en 1960 había tres guarderías en las que se atendía un total de 465 niños; y se contaba además con una tienda ubicada en el Distrito Federal.

Tres años después se darían más cambios. El estatuto jurídico de los trabajadores al servicio del Estado quedó abrogado el 28 de diciembre de 1963, y en la LFTSE, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, se incluyeron los seguros, servicios y prestaciones establecidos en el capítulo de la seguridad social como contraprestación de la relación laboral con el Estado.

El 8 de septiembre de 1965 la junta directiva aprobó el primer reglamento interior del ISSSTE que plasmaba su organización y funcionamiento. Antes de esa fecha, el Instituto se regía únicamente por las disposiciones contenidas en la Ley, las que, por su índole, no era posible aplicar a las funciones de los diversos órganos del ISSSTE, recurriendo para complementarlas a las costumbres, al sentido común y al deseo de los funcionarios encargados de aplicarlas.

Este reglamento, con vigencia de 1965 a 1983, no sufrió cambios y por lo tanto la estructura del Instituto que rigió durante ese periodo tampoco tuvo variaciones en su formación orgánica, la cual se integraba por cuatro subdirecciones que eran las siguientes:

- A).- Prestaciones médicas.
- B).- Prestaciones sociales.
- C).- Prestaciones económicas.
- D).- Prestaciones administrativas.

Actualmente la LISSSTE cuenta con los siguientes reglamentos:

A).- El Reglamento de Servicios Médicos del ISSSTE, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de octubre del año 2000.

B).- El Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del ISSSTE, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio del año 1988.

C).- El Reglamento para el Trámite de Solicitudes de Reembolso por la Prestación de Servicios Médicos Extrainstitucionales el 17 de diciembre del año 2003.

En el año 1984 entra en vigor la nueva LISSSTE, por lo que quedó abrogada la de 1959, estableciendo la nueva ley veintiún seguros, prestaciones y servicios con carácter obligatorio.

A continuación describiré algunas de las veintiuna prestaciones que presta el ISSSTE a sus derechohabientes, debido a que posteriormente detallaré lo referente a jubilaciones y pensiones en el cuarto capítulo.

A).- Medicina preventiva: el ISSSTE proporciona los medios suficientes para prevenir enfermedades y contagios a sus derechohabientes, los cuales consisten en planificación familiar, atención materno infantil, nutrición, control de enfermedades transmisibles, control de enfermedades prevenibles por vacunación, salud bucal, salud mental, y en caso de urgencia, las que determine el Poder Ejecutivo.

B).- Seguro de enfermedades y maternidad: en caso de enfermedad el ISSSTE proporciona al trabajador prestaciones en especie o dinero según sea el caso; las primeras consisten en atención médica de diagnóstico, odontológica, quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica y de rehabilitación que sea necesaria desde el comienzo de la enfermedad y durante un plazo de 52 semanas para la misma enfermedad. En caso de enfermedades cuyo tratamiento no impida laborar al trabajador y a pensionistas, el tratamiento de una enfermedad se continuará hasta su curación. La mujer trabajadora tendrá derecho a la prestación de asistencia obstétrica a partir de que el ISSSTE certifique el estado de embarazo. Las prestaciones en dinero consisten en el goce de sueldo o medio sueldo según sea el caso, cuando la enfermedad incapacite al trabajador.

C).- Servicios de rehabilitación física y mental: el ISSSTE proporciona los medios necesarios para que el derechohabiente que padezca un trastorno mental sea canalizado a una clínica psiquiátrica para su rehabilitación con su respectivo medicamento. Así como al derechohabiente que padezca una lesión física, que inhabilite temporalmente la función de un órgano y la atención a personas con capacidades diferentes, sean canalizados a terapias de rehabilitación física para dar una mejor calidad de vida clínicamente.

D).- Seguro de riesgos del trabajo: el ISSSTE proporciona prestaciones en especie y en dinero al trabajador que sufra un riesgo de trabajo considerando éste como *toda lesión o perturbación funcional, inmediata o posterior o la muerte producida repentinamente en el ejercicio del trabajo, así como aquellos que ocurran al trabajador al trasladarse directamente de su domicilio al lugar que desempeñe su trabajo o viceversa.*

Las prestaciones en especie que otorga el ISSSTE ante un riesgo de trabajo son las siguientes:

a).- Diagnóstico, asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica.

- b).-Servicio de hospitalización.
- c).- Aparatos de prótesis y ortopedia.
- d).- Rehabilitación.

Las prestaciones en dinero que otorga el ISSSTE ante un riesgo de trabajo son las siguientes:

a).- Licencia con goce de sueldo íntegro, cuando el riesgo de trabajo ocasione una incapacidad temporal al trabajador para continuar con sus labores.

b).- Una pensión en caso de incapacidad parcial permanente, que será calculada conforme a la tabla de valuación de las incapacidades de la LFT.

c).- Una pensión equivalente al sueldo básico que venía percibiendo el trabajador antes del riesgo del trabajo, en caso de incapacidad permanente, independientemente del tiempo que haya laborado.

E).- Indemnización global: el ISSSTE otorga una indemnización al trabajador cuando no tenga derecho a ninguna de las pensiones que otorga la LISSSTE, y se separe del servicio, que consiste en:

a).- El pago del monto total, de las cuotas que hubiera aportado al ISSSTE, cuando haya cotizado de uno a cuatro años.

b).- El pago de 45 días del sueldo básico que venía percibiendo el trabajador, antes de su separación laboral, cuando haya cotizado de cinco a nueve años.

c).- El pago de 90 días del sueldo básico que venía percibiendo el trabajador, antes de su separación laboral cuando haya cotizado al ISSSTE de diez a catorce años.

F).-Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto: el instituto proporcionará habitaciones en arrendamiento con opción de venta, los créditos no excederán del 85% del avalúo fijado al inmueble por institución bancaria, a menos que el interesado proporcione al Instituto otras garantías adicionales, suficientes para garantizar el excedente.

Las viviendas propiedad del instituto que se encuentren rentadas podrán ser enajenadas a sus arrendatarios a título oneroso, siempre y cuando sean trabajadores al servicio del Estado o pensionistas.

El Instituto formulará tablas indicadoras para determinar las cantidades máximas que pueden concederse al trabajador en calidad de crédito hipotecario, según su sueldo o sueldos tomando como base que las amortizaciones no deben sobrepasar el 50% del sueldo que el trabajador perciba y por los cuales se le practiquen descuentos para el instituto. En los casos que el trabajador justifique tener otros ingresos permanentes que puedan computarse para la amortización de préstamos, éste podrá sobrepasar el máximo fijado para su sueldo en forma proporcional, en todo caso la Junta Directiva determinará mediante acuerdos de carácter general, el límite máximo del monto de los créditos que se otorguen.

G).- Préstamos, hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos, casas habitación, construcción reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos: el crédito para vivienda consiste en proporcionar al trabajador un sistema de financiamiento que le permita obtener crédito barato y suficiente, mediante préstamos con garantía hipotecaria, o a través del otorgamiento de garantía personal, en los casos que expresamente determine la Comisión Ejecutiva. Los recursos del fondo se integran con las aportaciones que las dependencias y entidades entreguen al ISSSTE del 5% sobre el sueldo básico de los trabajadores.

H).- Préstamos a mediano plazo para adquisición de bienes de uso duradero: los trabajadores y pensionistas podrán obtener un préstamo para la adquisición de un bien de uso duradero que tengan en venta los centros comerciales y las tiendas del instituto, conforme a lo estipulado en préstamos a corto plazo de la LISSSTE. El plazo mayor que se considerará para estas adquisiciones será de cinco años y el interés será fijado por la Junta Directiva por medio de circulares.

I).- Préstamos a corto plazo: los préstamos a corto plazo se otorgan a los trabajadores que hayan cubierto al instituto las aportaciones por más de un año; el monto del préstamo se regirá por las siguientes bases:

a).-El importe de 4 meses de su sueldo básico, cuando el solicitante tenga de 6 meses a 5 años de aportaciones.

b).- El importe de 5 meses de sueldo básico, cuando el solicitante tenga 10 ó más años de aportaciones.

En ningún caso, dicho préstamo será superior al equivalente de 10 veces el sueldo básico mínimo mensual.

El plazo para dar cumplimiento al préstamo será estipulado por la Junta Directiva, por medio de circulares, el monto del préstamo y los intereses serán pagados en abonos quincenales iguales, en un plazo no mayor de 48 quincenas.

J).- Servicios turísticos: el ISSSTE cuenta con un organismo encargado de promover el turismo social entre los trabajadores al servicio del Estado, denominado TURISSSTE, que permite a los trabajadores, pensionados, jubilados y sus familiares, disfrutar de vacaciones en los mejores destinos turísticos del país con atractivos paquetes y ahorros que incluyen descuentos en hospedaje, transportación aérea y terrestre, asimismo, proporciona servicios de calidad que permiten satisfacer con calidez las necesidades de esparcimiento, diversión, recreación y descanso, que contribuyen a optimizar el poder adquisitivo de los trabajadores y pensionados.

K).- Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación: el instituto proporcionará servicios culturales mediante programas culturales, recreativos y deportivos que tiendan a cuidar y fortalecer la salud mental e integración familiar y social del trabajador y su desarrollo futuro, contando con la cooperación y el apoyo de los trabajadores. Para los fines antes enunciados el Instituto ofrecerá los siguientes servicios:

- a).- Programas culturales.
- b).- Programas educativos y de preparación técnica.
- c).- Capacitación de atención a jubilados, pensionados e inválidos.
- d).- Campos e instalaciones deportivas para el fomento deportivo.
- e).- Estancias de bienestar y desarrollo infantil.

L).- Prestaciones culturales y sociales: el instituto atenderá de acuerdo con la LISSSTE las necesidades básicas del trabajador y su familia a través de la prestación de servicios que contribuyen el apoyo asistencial, a la protección del poder adquisitivo de sus salarios, con orientación hacia patrones racionales y sanos de consumo. El Instituto promoverá a precios módicos los servicios sociales siguientes:

- a).- Venta de productos básicos y de consumo para el hogar.
- b).- De alimentación económica en el trabajo.
- c).- Centros turísticos.
- d).- Servicios funerarios.

Para alcanzar mayor eficacia y eficiencia en las prestaciones sociales y culturales que la LISSSTE estipula, los trabajadores cooperarán y le

prestaran su apoyo a efecto de que dichas prestaciones satisfagan sus necesidades de educación, alimentación, esparcimiento, vestido, descanso y mejorar el nivel de vida.

Para los fines antes enunciados el instituto ofrecerá los siguientes servicios: programas culturales, programas educativos y de preparación técnica, de capacitación, de atención a jubilados, pensionados e inválidos, campos e instalaciones deportivas para el fomento deportivo, estancias de bienestar y desarrollo infantil y los demás que acuerde la Junta Directiva.

LL).- Sistema de ahorro para el retiro: las dependencias y entidades están obligadas a enterar al ISSSTE el importe de las aportaciones, mediante la constitución de depósitos de dinero en favor de cada trabajador mediante el 2% del sueldo básico de cotización del trabajador, a instituciones de crédito o entidades financieras autorizadas por la CONSAR, en sus cuentas individuales del SAR abierta para los trabajadores.

Los trabajadores tendrán en todo tiempo el derecho de hacer aportaciones adicionales a su cuenta individual ya sea por conducto de la dependencia o entidad al efectuarse el entero de las aportaciones, o mediante la entrega de efectivo o documentos aceptables para la institución o entidad financiera que los reciba.

El trabajador titular de una cuenta individual del SAR deberá a la apertura de la misma, designar beneficiarios. Lo anterior sin perjuicio de que en cualquier tiempo el trabajador pueda sustituir a las personas que hubiere designado, en su caso la proporción correspondiente a cada una de ellas.

En caso de fallecimiento del trabajador, la institución de crédito o entidad financiera respectiva entregará el saldo de la cuenta individual a los beneficiarios que el titular haya seleccionado. La designación de beneficiarios queda sin efecto si el o los designados mueren antes que el titular de la cuenta.

A falta de beneficiarios, dicha entrega se hará a la viuda, o a los menores de dieciséis años o mayores de edad con capacidades diferentes o a los familiares que demuestren que dependían económicamente del trabajador. A falta de las personas antes mencionadas el ISSSTE será el beneficiario.

De 1960 a 2005, el ISSSTE ha presentado cambios significativos, entre ellos la composición de su población, ya que en 1960 se atendía a 487 mil trabajadores, pensionistas y sus familiares, en tanto que hoy en día tenemos 10 millones y medio de derechohabientes, de los cuales 2,366.000 son trabajadores, 7, 094,000 familiares de trabajadores, 472.000 pensionados y 393.000 familiares de pensionados.

Con fecha 31 de marzo del año 2007, se abroga la LISSSTE publicada el 1 de enero de 1984.

Modificando severamente el sistema de jubilaciones y pensiones del ISSSTE.

Es así como el ISSSTE cubre la seguridad social que tiene derecho el trabajador y el beneficiado.

## **2.2.- Naturaleza Jurídica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.**

El ISSSTE, creado por decreto presidencial el 30 de diciembre de 1959, es un organismo descentralizado con administración, personalidad jurídica y patrimonio propio, este último conformado por las aportaciones que los trabajadores hacen quincenalmente por dos conceptos fundamentales: fondo de pensiones y servicio médico y de maternidad. A ello se suman las aportaciones que hace el gobierno federal en los mismos conceptos por cada uno de sus empleados. Entendiéndose como organismo público descentralizado una forma de organización que la administración pública adopta, para desarrollar los cometidos del Estado o situaciones de interés general a través de personas jurídicas públicas, con las siguientes características:

A).- Son creados por un acto legislativo ya sea por una ley del Congreso de la Unión o por decreto presidencial.

B).- Con régimen jurídico propio, que regula su patrimonio, su denominación, su objeto y sus actividades.

C).- Tienen personalidad jurídica propia porque son creados por actos de autoridad y después confirmados por su Ley Orgánica.

D).- Su denominación, es el nombre que distingue al organismo descentralizado de otras instituciones.

E).- Cuentan con un órgano de dirección, administración y representación, para el desempeño de sus funciones.

G).- Su administración interna, consiste en la estructura interna de organización para el mejor desarrollo de sus actividades y de las necesidades de la división del trabajo.

H).- Su patrimonio se forma con bienes y derechos para el cumplimiento de su objetivo, de los cuales pueden disponer libremente además de los ingresos propios derivados de las actividades que desempeña.

I).- Cumplen con un objeto lícito, que se desarrollará con base lo que fue creado.

J).- Su finalidad consiste en procurar la satisfacción del interés general en forma rápida y eficaz.

### **2.3.- Organización del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.**

El ISSSTE, tiene 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 obtiene la autorización previa del gobierno federal por conductos de la SHCP y de la SFP, para desistirse de las acciones intentadas o de los recursos interpuestos, así como para dejar de interponer los que las leyes le concedan, cuando se trate de asuntos que afecten el erario federal.

El ISSSTE, tiene las siguientes funciones:

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

B).- Otorgar jubilaciones y pensiones.

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

D).- Invertir los fondos y reservas de acuerdo con las disposiciones de la ley del ISSSTE.

E).- Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de sus fines.

F).- Establecer la estructura y funcionamiento de sus unidades administrativas.

G).- Administrar las prestaciones y servicios sociales.

H).- Difundir conocimientos y prácticas de previsión social.

I).- Expedir los reglamentos para la debida prestación de sus servicios y de organización interna.

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



K).- Y todas las funciones que le confieran tanto la ley del ISSSTE como sus reglamentos internos.

Para llevar a cabo sus funciones el ISSSTE requiere de los siguientes órganos de gobierno: (ver cuadro 1)

A).- La Junta Directiva. Es el órgano máximo de gobierno y tiene a su cargo la programación estratégica del ISSSTE, la supervisión de la marcha del mismo y el control de sus actividades, para lo cual deberá definir en el programa institucional y en los programas operativos anuales, los objetivos, metas, prioridades y estrategias del Instituto, así como garantizar la conexión del proceso de programación con el presupuesto, evaluación y control.

B).- La Dirección General. La cual tiene a su cargo la conducción y ejecución de las acciones operativas del ISSSTE, conforme a la ley, al estatuto orgánico y a las demás disposiciones aplicables, mismas que consisten en ejecutar los acuerdos de la junta y representar al Instituto en todos los actos que requieran su intervención, convocar a sesiones a los miembros de la Junta Directiva, someter a la probación de la Junta Directiva el programa, institucional y el programa operativo anual, de conformidad con las disposiciones aplicables.

C).- La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda, es el órgano del instituto que opera el fondo de la vivienda. Propone a la Junta Directiva las reglas para el otorgamiento de créditos para vivienda, define los mecanismos de control y seguimiento, para verificar que los créditos se apliquen a los fines autorizados.

Dicha comisión también resuelve sobre las operaciones del fondo, excepto aquellas 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; examinar en caso de aprobar y presentar a la Junta Directiva los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y financiamientos, así como los estados financieros y el informe de labores del vocal ejecutivo, presentar a la junta directiva para su aprobación, el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del fondo, los que no deberán de exceder del 0.75 por ciento de los recursos totales que administre; proponer a la junta directiva las reglas para el otorgamiento de prestamos.

D).-La Comisión de Vigilancia, vigila el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias al ISSSTE, cuida que las inversiones y los recursos se destinen a los fines previstos en los presupuestos y programas aprobados. Para el desempeño de sus funciones podrá procurarse la información que requiera de las áreas del Instituto, debiendo éstas proporcionar la documentación e informes correspondientes.

Asimismo, contará con el apoyo de los órganos de control interno que dependen de la Dirección General. La cual para el eficaz cumplimiento de sus obligaciones y ejercicio de sus facultades, se auxiliará por los siguientes órganos: (ver cuadro 2).

A).- La Subdirección General Médica. Cuyo objetivo es establecer y conducir con base en las políticas sectoriales e institucionales en materia de salud, la planeación, el desarrollo y evaluación del sistema institucional de servicios de salud, que garanticen el otorgamiento de los seguros, prestaciones y servicios médicos, establecidos en la ley en beneficio de su población derechohabiente.

B).- La Subdirección General de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales. La cual tiene como objetivo mejorar el nivel de vida de los trabajadores al servicio del Estado y su núcleo familiar, facilitando en forma ágil y oportuna los seguros, prestaciones económicas, servicios sociales y culturales, deportivos y recreativos a que tienen derecho, de acuerdo a lo establecido en la LISSSTE.

C).- La Subdirección General Jurídica. La que tiene como objetivo establecer y coordinar un sistema de apoyo jurídico a nivel central y delegacional que permita asesorar a los órganos de gobierno y unidades administrativas del ISSSTE en los aspectos jurídicos, proponer los criterios de interpretación administrativa de las disposiciones que integran el marco jurídico institucional, que norman su funcionamiento. Actualizar permanentemente las bases normativas y de contratación, representar al Instituto y en su caso defender los intereses y patrimonio del mismo.

D).- La Subdirección General de Finanzas. Cuyo objetivo es, establecer y consolidar el sistema de planeación institucional y administrar los recursos financieros del ISSSTE, a través de la operación y regulación del presupuesto, los registros contables e información financiera, estadística y evaluación institucional, así como, captar los ingresos y control de los recursos financieros con estricto apego a prioridades y criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal.

E).- La Coordinación General de Administración. La cual tiene como objetivo, apoyar el cumplimiento de los programas institucionales, garantizando el abastecimiento suficiente y oportuno de insumos y equipo a las diferentes áreas y centros de trabajo en las mejores condiciones de calidad y precio, de tal forma que se mejoren los recursos existentes y se relacionen las adquisiciones, así como establecer la normatividad, control y evaluación para la prestación de los servicios generales en el ISSSTE. Proponer políticas en materia de personal en los términos de las disposiciones legales aplicables, intervenir en su selección, nombramiento, ubicación y reubicación, así como intervenir en todas las cuestiones relacionadas con la administración del personal.

F).- La Coordinación General de Desarrollo Delegacional. La cual tiene por objetivo apoyar al director en la planeación, coordinación, supervisión y evaluación de la operación desconcentrada del ISSSTE y en la implantación de políticas, estrategias, líneas de acción, mecanismos e instrumentos emitidos por las unidades administrativas del nivel central para su aplicación por las delegaciones, a fin de coadyuvar el logro de los objetivos y metas institucionales.

G).- La Coordinación General de Comunicación Social. Su objetivo es propiciar, a través de los medios de comunicación el conocimiento y la comprensión de las políticas, programas y acciones del ISSSTE, para establecer una relación más constructiva entre el Instituto y los derechohabientes de sus servicios. Proponer, concertar, integrar y ejecutar las acciones de comunicación social para orientar e informar a los trabajadores, pensionados derechohabientes y público en general sobre los seguros, servicios y prestaciones.

# **CAPÍTULO 3**

## **ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE PENSIONES**

***En la imaginación populista, el pueblo adquiere virtudes infinitas. El trabajador manual, el hombre sencillo y pobre encarna un ideal cívico, mientras que el burócrata y el banquero parásito son los enemigos de la sociedad.***

**Jesús Silva Herzog Márquez**

### **3.1.- Concepto de pensión**

Pensión es la cantidad en dinero que recibe el trabajador que ha cotizado a una institución de seguridad social, cuando deja de laborar por alguna de las causas previstas en la ley, hasta que muere.

Por otra parte, el pensionado es el derechohabiente que ha laborado y cotizado en la administración pública para un fondo de pensiones y

adquiere el derecho para percibir una pensión; igualmente reciben la calidad de pensionados, en términos de la ley, los dependientes de los derechohabientes.

Las pensiones que otorga el ISSSTE se rigen mediante un esquema de beneficio definido en el cual se cubren las prestaciones pensionarias preestablecidos independientemente de que los aportes correspondientes hayan sufragado o no el costo de la pensión.

### **3.2.- Financiamiento de las pensiones**

El financiamiento de las pensiones consiste en recaudar suficientes ingresos para garantizar una pensión al beneficiario que acredite tener los elementos que estipula la LISSSTE, en administrar esos ingresos para que no haya un déficit financiero en el fondo de pensiones y en el pago oportuno de la pensión establecida en la LISSSTE.

El sistema de pensionados y jubilados en general determina la cantidad total que una sociedad gasta en pensiones y la distribución de dicha cantidad entre sus beneficiarios; estas reglas determinan quién tiene derecho a una pensión y la cuantía de ésta, qué personas y cuántas van a percibir una pensión que dependerá de la distribución de edades de la población, las normas que rigen la edad de jubilación y qué grupos de población quedarán cubiertos por el sistema de pensiones. La cantidad que reciben los pensionados se obtiene con el cálculo relacionado con los años de cotización y la cuantía de dicha cotización, y esto a su vez se haya relacionado con los ingresos sujetos a cotización que rara vez coinciden con los ingresos totales.

Para atender las necesidades de los pensionistas, la financiación de las pensiones debe garantizar que se dispone de suficiente volumen de dinero cuando llegue el momento de afrontar el pago de las prestaciones, pero debido a que la duración del periodo de jubilación es largo e imprevisible, y dado que muchos elementos pueden variar durante este periodo, es complicado realizar estimaciones sobre los gastos totales en pensiones. Y aunque éstos, por lo general no cambian rápidamente cada año, es posible que varíen en grandes proporciones a lo largo de un intervalo de 30 años de vida laboral y 20 años de jubilación. Visto por lo cual la financiación de las pensiones es una de las tareas más complejas de la seguridad social, que implica proyecciones a largo plazo así como intereses presentes. Si no se realiza una estimación correcta al menos aproximada, puede suceder que se falte a las promesas realizadas a los jubilados, que se produzcan aumentos inesperados en las cotizaciones o se tomen recursos que están destinados a otros rubros, como lo es el abastecimiento de medicamento dentro y fuera de cuadro básico, el mantenimiento de aparatos de Rx, tomógrafos y material quirúrgico, que hoy en día aparte del problema del pago de pensiones el desabasto de medicamento en las clínicas del ISSSTE y en hospitales de tercer nivel indican que no hay una buena administración con los recursos que recibe el ISSSTE, por concepto de seguridad social.

El ISSSTE se sostiene con las aportaciones de seguridad social que en este caso son de forma bipartita, una parte la proporciona el Estado y otra los empleados que se encuentran a su servicio.

En el caso del trabajador, éste cubre al Instituto una cuota fija del 8% del sueldo básico de cotización que se aplica de la siguiente forma:

A).- 2.75% para cubrir los seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad y los servicios de rehabilitación física y mental.

B).- 0.50% para cubrir las prestaciones relativas a préstamos a mediano y a corto plazos.

C).- 0.50% para cubrir los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil, integrales de retiro a jubilados y pensionados, servicios turísticos, promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y de recreación y servicios funerarios.

D).- 3.50% para la prima que se establezca anualmente conforme a la estimación actuarial para el pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales, así como para integrar las reservas correspondientes.

E).- El porcentaje restante se aplica a cubrir los gastos generales de administración del Instituto excepto los del Fondo de Vivienda.

Las dependencias y entidades gubernamentales públicas contribuyen al ISSSTE con el porcentaje del 17.75% del sueldo básico de cotización de los trabajadores; dicho porcentaje se aplica de la siguiente manera.

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

B).- 0.50% para cubrir las prestaciones relativas a préstamos a mediano y largo plazos.

C).- 0.50% para cubrir los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil, integrantes de retiro a jubilados y pensionados, servicios turísticos, promociones culturales de preparación técnica, fomento deportivo y de recreación y servicios funerarios.

D).- 0.25% para cubrir integralmente el seguro de riesgos de trabajo.

E).- 3.50% para la prima que se establezca anualmente conforme a las valuaciones actuariales para el pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales, así como para integrar las reservas de las prestaciones antes mencionadas.

F).- 5.00% para construir el Fondo de Vivienda.

G).- El porcentaje restante se aplicará para cubrir los gastos generales de administración del Instituto, excepto los correspondientes al Fondo de Vivienda.

El fondo de pensiones es el que mayor problema presenta en cuanto a los recursos que se necesitan para cumplir con las obligaciones del pago a los pensionados. En los últimos años el déficit presentó más de la mitad de los egresos. En el año de 2003 este déficit fue equivalente al 62% del gasto. Actualmente, el Instituto no cuenta con los ingresos suficientes por lo que el Gobierno Federal aporta los recursos faltantes.

Cada tres años a nivel mundial se hace una estimación actuarial o también denominada valuación actuarial a los diferentes sistemas de jubilaciones y pensiones de los países latinoamericanos, esto con la finalidad de que no se pierda el equilibrio de lo que ingresa y de lo que se paga por concepto de pensiones.

La valuación actuarial consiste en hacer un estudio minucioso de lo que se paga en el presente año, así como el pago a futuro de pensiones y a la vez se cuente con suficientes recursos para garantizar una debida seguridad social a los pensionados y sus beneficiarios.

En caso que la valuación actuarial considere un déficit financiero, es decir que lo que ingresa no cubre los gastos, se acude a la AIOSS o AISS para que ponga en equilibrio ingresos y gastos o se cambie de sistema de jubilaciones y pensiones por otro que garantice el pago oportuno de las pensiones así como una reserva en caso de emergencia.

En nuestro país la valuación actuarial la hace la firma Hewitt Farell de Estados Unidos de América, que está bajo la supervisión de la AIOS, y en su último informe realizado el 31 de diciembre de 2002, ratifica el déficit financiero que enfrenta hoy en día el sistema de pensiones y jubilaciones del ISSSTE, guarda una situación de grandes desequilibrios entre los recursos y los compromisos que tiene con sus derechohabientes principalmente para con los trabajadores, ya que las prestaciones que concede se van adquiriendo conforme éstos acumulan antigüedad cuando son activos, y una vez que adquieren sus derechos para pensionarse, el Instituto tendrá que pagarles de por vida y a sus familiares cuando éstos fallecen.<sup>5</sup>

De 1994 en adelante el déficit de operación de este seguro ha venido creciendo, tanto en valores absolutos como relativos. (ver cuadro 3)

Los resultados de las proyecciones actuariales no muestran evidencias de que la tendencia histórica pueda ser modificada. Por el contrario

---

<sup>5</sup> Díaz Mata, Alfredo y Hernández Almora, Luis Ascensión, *Sistemas Financieros Mexicano e Internacional en Internet*, México, SICCO,1999, p.136



indican que la diferencia entre el monto de los recursos requeridos y el importe de las cuotas cobradas sería más grande cada año.

El debate sobre el déficit público y el elevado gasto público total en protección social podría ocultar el hecho de que algunos presupuestos gubernamentales se han beneficiado de la existencia del régimen de pensiones del ISSSTE y por tal motivo a la fecha existe un déficit en la financiación de las pensiones del Instituto.

Con la finalidad de situar en su justa dimensión la problemática del Fondo de Pensiones, a continuación se resaltan los aspectos más relevantes que se desprenden del estudio actuarial de referencia.

### **3.3.- Riesgos para los pensionados**

El objetivo principal de un régimen de pensiones de seguridad social es facilitar una fuente de ingresos de jubilación estable, predecible y adecuada para cada afiliado, sin embargo, hoy día tal objetivo se ve obstaculizado por los efectos económicos, políticos y sociales.

Los sistemas de pensiones y jubilaciones están expuestos a muchos riesgos. Puede ocurrir que la economía no se comporte según lo previsto, que se alteren las tendencias demográficas, que cambien los sistemas políticos y que las instituciones públicas, decisivas para el sistema de pensiones no cumplan con las obligaciones que tienen asignadas. Por otra parte, al principio de su vida laboral, no se puede prever con absoluta certeza la fortuna personal del trabajador. Él o ella puedan llegar a vivir una situación de desempleo de larga duración, o tener que interrumpir una prometedora carrera profesional o finalizarla prematuramente a causa de la reestructuración industrial. Cada una de estas posibilidades engendra el riesgo de no percibir las pensiones de jubilaciones previstas.

#### **3.3.1.- Riesgos demográficos**

Los cambios demográficos imprevistos son importantes para los trabajadores que han acumulado derechos o para las personas que están jubiladas. El efecto de la explosión demográfica sobre el costo en el sistema de jubilaciones y pensiones del ISSSTE es importante. Sin embargo, los cambios en la tasa de dependencia de la jubilación causados por estas transformaciones en la fertilidad sólo tienen lugar de forma gradual. El número anual de nacimientos, por lo general, varía de forma gradual en el transcurso de diversas décadas, sin que el cambio en el número de nacimientos tenga una repercusión directa sobre las finanzas de pensiones durante, al menos 15 ó 20 años, después de lo cual empieza a influir en el tamaño de la mano de obra.

El efecto sobre las finanzas de las pensiones, en consecuencia, se produce gradualmente en función de numerosas que sean las generaciones que entran a trabajar en dependencias gubernamentales. Por

ello, es posible adaptar el sistema de jubilaciones y pensiones introduciendo lentamente nuevas disposiciones para limitar los cambios futuros en las tasas de cotización sin alterar significativamente las promesas realizadas a los afiliados.

Con independencia del tipo de régimen de pensiones, el aumento de la duración esperada de la jubilación incrementa el costo de proporcionar a los pensionistas una determinada renta mensual. Las sucesivas generaciones de afiliados deben cotizar más durante su vida laboral, aumentar ésta o aceptar un ingreso de jubilación inferior.

El régimen capitalizado de cotización definida que lleva a cabo el ISSSTE, consiste en el pago de una pensión tomando en cuenta el número de años que se haya aportado al ISSSTE con base al último sueldo percibido cuando era trabajador y se cumpla con lo establecido por la LISSSTE y el RPI.

La pensión se calcula en el momento de la jubilación y es adquirida hasta el fallecimiento. Las implicaciones financieras de las desviaciones entre la mortalidad prevista en la jubilación y la mortalidad real posterior a la jubilación, se constituyen entonces en una fuente de desequilibrios financieros para el sistema de jubilaciones y pensiones.

Por citar un ejemplo tenemos que el aumento de esperanza de vida de 64 años en 1975 a 76 años en 2005 amplió el tiempo promedio de goce de una pensión o jubilación; asimismo la edad en que se podían jubilar los trabajadores disminuyó de 65 años en 1965 a un promedio de 55 años en que se retiran actualmente.

De lo anterior escrito, se deduce que la prestación definida del sistema de pensiones y jubilaciones del ISSSTE, en cuanto a una pensión prometida es un importe mensual. Al menos inicialmente, el costo extraordinario asociado a un aumento imprevisto de los periodos de vida debe ser soportado por el promotor del régimen de pensiones, que en este caso es el ISSSTE.

### **3.3.2.- Riesgos económicos**

La aportación necesaria para financiar un sistema de jubilaciones y pensiones es sensible a los cambios que se operan en el número de cotizantes en relación con el de beneficiarios y los desarrollos imprevistos del mercado de trabajo pueden afectar al tamaño de la población de cotizantes.

Sin embargo, la aportación para invertir la aportación de sustitución en los sistemas de capitalización no es tan sensible a los cambios en la proporción entre cotizantes y beneficiarios, pero es sensible a los cambios de rentabilidad de las inversiones y en el crecimiento de los salarios. La suma acumulada disponible para financiar la pensión depende, en gran medida, de la rentabilidad de las inversiones, y el nivel de las pensiones está relacionado con el nivel de los salarios en el momento de la jubilación y por lo tanto el crecimiento de los salarios durante toda la vida laboral.

Los factores económicos, como el desempleo y el grado de estructuración del mercado de trabajo, afectan al nivel de cobertura del sistema de jubilaciones y pensiones. En las últimas décadas, otros cambios en el mercado de trabajo como la mayor participación de la mujer, la reducción en el número de años que median entre la fecha que se inicia a laborar y la de jubilación, así como los más frecuentes movimientos de entrada y salida en la población activa también modifican los patrones de cobertura del sistema de pensiones y jubilaciones, del ISSSTE, por citar un ejemplo diremos que las dependencias gubernamentales de 100 plazas que congelan reactivan 5 plazas, y el servicio que prestaban las 95 restantes son sustituidas por prestadores de servicios y personal que cobra por honorarios, y esto trae como consecuencia que no haya una aportación de seguridad social para el ISSSTE.

Los cambios en la cobertura de los trabajadores afectan el nivel de derechos acumulados por el trabajador jubilado en el sistema de pensiones. Los cambios no previstos en el nivel de cobertura también constituyen una fuente de riesgo para el sistema de reparto ya que originan un desequilibrio financiero. Las considerables variaciones en el número de trabajadores con cobertura son otra fuente de riesgo para el sistema de jubilaciones y pensiones por cuanto las prestaciones actuales deben financiarse a través de las cotizaciones actuales, mientras que se necesitan muchos años antes de que una reducción en las cotizaciones conduzca a una reducción proporcional en las prestaciones.

No puede esperarse que los salarios y la rentabilidad de las inversiones sigan una trayectoria regular y predecible a lo largo de la vida laboral de una persona. Cada vez que se eleven o descendan, la tasa de cotización necesaria para financiar una determinada pensión de jubilación bajo el régimen de cotización definida también cambia, dando lugar a modificaciones en la cantidad de trabajadores que deben cotizar para una pensión determinada. Dado que el entorno económico no se conoce de antemano, la tasa de cotización debe establecerse para reflejar la mejor información disponible en el momento actual acerca de los desarrollos futuros y modificarse según se vaya obteniendo nueva información.

Las evaluaciones inexactas acerca de las aportaciones necesarias tienen serias implicaciones en el sistema de pensiones y jubilaciones de cotización definida porque las prestaciones son determinadas exclusivamente por el monto total de las cotizaciones y la tasa de rendimiento que se haya obtenido de la misma. Cualquier diferencia entre la aportación que se emplee realmente y la que debería haberse empleado cualquiera que sea la razón de la diferencia produce una contradicción entre la acumulación de activos existentes y la cantidad necesaria para alcanzar la pensión.

La evolución a plazo es desconocida. Los pronósticos sobre el diferencial entre el crecimiento de los salarios y la rentabilidad de las inversiones a lo largo de toda la vida laboral de una persona son inciertos, y la tasa de sustitución de la pensión depende de este diferencial.

Incluso, aunque fuera posible prever de forma precisa la relación entre el salario medio y el tipo de interés a lo largo de una vida laboral completa, podrían producir importantes variaciones en las pensiones debido a que el ritmo de las variaciones tiene un efecto importante en la cantidad acumulada en la jubilación.

Puede haber una apreciación o devaluación sustancial del valor de los activos tanto acciones como bonos en un periodo de pocos años siendo considerable el efecto de dicha variación cuando se produce en el año inmediatamente anterior a la jubilación.

El sistema de jubilaciones y pensiones de cotización definida, como es el que se lleva en el ISSSTE, es bastante sensible hacia las condiciones económicas que existen a lo largo de la vida laboral de una persona. La historia del último medio siglo pasado sugiere que las incertidumbres sobre la futura evolución económica pueden provocar que las deudas en los regímenes de cotización definida sean un tercio menos del objetivo inicial y que lleguen a ser el doble del objetivo, se reubicará directamente a las pensiones de jubilación que serán mayores de lo esperado.

Las pensiones que se pagan deben ajustarse periódicamente para garantizar a los jubilados un nivel de vida acorde al que tenían en el momento de la jubilación a los precios o al que disfruta la población activa en el momento en que se abona la pensión a los salarios, o acorde a alguna combinación de ambos.

### **3.3.3.-Riesgos políticos**

Una categoría completamente diferente de riesgos surge de los procesos políticos. Todos los programas de pensiones son cometidos del gobierno y el papel del Estado es gestionar el régimen directamente o establecer y hacer respetar las normas bajo las que funciona el régimen. Si el Estado adopta políticas defectuosas o fracasa en el desarrollo de sus políticas, su actuación puede provocar que no se materialicen las pensiones prometidas al principio de la vida laboral de un trabajador.

El sistema de jubilaciones y pensiones se ha mostrado vulnerable al problema de las promesas excesivas, en los que las instituciones y tradiciones no obligan a los políticos a considerar y reconocer el costo futuro de las promesas actuales. Cuando las implicaciones de costos pueden ignorarse fácilmente, los políticos irresponsables pueden utilizar la promesa de unas prestaciones futuras más altas como una forma aparentemente barata de asegurarse el apoyo de grupos influyentes.

El problema surge cuando el sistema de jubilaciones y pensiones madura y se manifiestan las implicaciones de costos de las anteriores promesas. Si se decide que éstos exceden lo que la sociedad está dispuesta a soportar, las pensiones prometidas disminuirán. Aquellos que se encuentran en la mitad de su vida laboral cuando se producen esas

reducciones de pensiones verán alterarse su sistema de jubilación ya que las pensiones de jubilación que se les había dicho que recibirían no se materializan.

El sistema de jubilaciones y pensiones de los trabajadores al servicio del Estado y las cuentas teóricas son también susceptibles al riesgo que tolera que el sistema político sea incapaz de llevar a cabo ajustes oportunos para adaptarse a las tendencias demográficas desfavorables del país.

Cuando el sistema político se muestra incapaz de llegar a un consenso sobre los ajustes que deben realizarse, el desequilibrio puede derivar en una causa de división social y de continuas dificultades fiscales para el gobierno. Un punto muerto político sobre cómo ajustar el régimen de pensiones introduce un riesgo adicional para los trabajadores que se encuentran en la mitad de su vida laboral.

Aun cuando éstos puedan comprender que las promesas actuales han de ser ajustadas, no sabrán qué tipo de ajustes se necesitan. Además es probable que la continua controversia debilite finalmente la confianza pública en el programa de pensiones, comprometiendo su valor social y aumentando las posibilidades de una quiebra importante de las promesas de pensiones.

La capacidad de los políticos para utilizar promesas en torno a las pensiones para recompensar a sus seguidores, pierde su atractivo, ya que cada una de las promesas requerirá una transferencia inmediata de fondos del gasto público al pago de las pensiones. Sin embargo, la tasa de cotización de los regímenes de cotización definida se establece explícita sobre la base de las futuras tasas de sustitución esperadas que se necesitan para lograr un nivel apropiado de pensiones de jubilación. El sistema de cotización definida podrá conducir a una cierta forma de promesas excesivas si la cotización se fija en función de unas expectativas demasiado optimistas sobre la tasa de sustitución. Por ejemplo, introducir regímenes de capitalización es falsamente atractivo en periodos de elevados tipos de interés si se supone que tales condiciones predominarán siempre.

El sistema de capitalización se basa en una contribución definida y los afiliados actuales y futuros financian sus propias pensiones mediante el depósito de sus contribuciones en una cuenta individual que debe ser invertida y su rendimiento, agregado a dicha cuenta. Cuando más invierte el trabajador, se supone que es más alta la pensión y viceversa. El Estado conserva las atribuciones para imponer la obligatoriedad y la autoridad para fiscalizar, pero entrega a varios terceros el rol de productor de los beneficios.

Tal es el caso del IMSS, que en 1990 se discutió la posibilidad de modificar el sistema de pensiones, especialmente en los seguros de vejez y cesantía en edad avanzada, para afrontar el pago de las mismas. Se pensó en un sistema de pensiones individualizado parecido al chileno y en 1992 se

introduce en México el SAR, que constituyó un primer intento de reformar el sistema de pensiones con los siguientes objetivos:

A).- Incrementar el ahorro interno para financiar la inversión y estimular la actividad económica nacional.

B).- Mejorar los ingresos de los trabajadores en el momento de su retiro.

C).- Permitir a los trabajadores disponer de recursos al quedar desempleados o incapacitados temporalmente.

D).- Propiciar el acceso de los trabajadores a los servicios financieros permitiéndoles invertir el producto de su ahorro con la mejor combinación de riesgo y rendimiento.

Bajo este esquema, la reforma a la LIMSS no se hizo esperar y en 1995 se transformó el esquema de seguridad social del sector privado hacia la tendencia de administración privada de fondos públicos y cuentas individuales iniciada en 1992.

Es un hecho que la instauración del nuevo sistema de pensiones generó diversos costos fiscales como son los siguientes:

A).- Los pagos a los pensionados actuales.

B).- Los pagos a los pensionados en transición.

C).- La cuota social.

D).- Las aportaciones estatales a la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

E).- La pensión mínima garantizada.

El costo de la reforma al sistema de pensiones del IMSS, se estima que se pagará en 50 años y su monto será entre 0.77% y 3.39% del PIB por año en donde la suma total de los costos es de 82.6% del PIB.<sup>6</sup>

Finalmente, es difícil comprometerse a pasar de un régimen de reparto de prestación definida a un régimen capitalizado de cotización definida con el fin de deducir el riesgo político que lleva a un desequilibrio fiscal, ya que las obligaciones no capitalizadas implícitas del antiguo sistema deben ser pagadas de alguna forma.

Nuestro país, que sufre problemas fiscales de pensiones del reparto, puede estar tentado a la idea de intentar suprimir progresivamente estos sistemas como parte de una estrategia para restaurar el equilibrio fiscal

---

<sup>6</sup>Morales Ramírez María Ascensión, *La Recepción del Modelo Chileno en el Sistema de Pensiones Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005, p.144.

general. Sin embargo, es probable que comprueben que la eliminación progresiva de una pensión de reparto como forma de reducir el riesgo de haber realizado unas promesas excesivas, constituye un reto fiscal mayor que plantear el régimen.

El gobierno, al intentar deshacer el efecto de unas promesas excesivas contraídas en el pasado sobre el régimen de pensiones de reparto, puede acabar por contraer un nuevo conjunto de promesas excesivas en forma de pagos de transición futuros que al final no puede mantener.

En ocasiones el enfoque de la cotización definida teórica se utiliza como un intento de asegurar algunas ventajas del enfoque tradicional de la cotización definida sin incurrir en costo de transición. Los costos de transición son aquellos asociados al paso de un régimen no capitalizado a uno capitalizado. Con los regímenes de cotización definida teórica, las prestaciones se calculan como si el régimen estuviera funcionando como un conjunto capitalizado de cuentas de cotización definida, pero continúa siendo financiado sobre una base de reparto.

El régimen de prestación definida como es el caso del ISSSTE, puede exponer a los derechohabientes a riesgos políticos debido a dos fuentes de vulnerabilidad, no es necesario pagar las promesas sobre prestaciones futuras hasta más adelante, y los ajustes para acomodarse a los cambios demográficos requieren una acción política manifiesta. El régimen de cotización definida en buena parte evita estas dos fuentes de riesgo político, pero introduce una nueva fuente de riesgo si se desarrolla sobre la base de expectativas falsamente altas sobre la tasa de rentabilidad. Cambiar de un régimen de riesgo de capitalización total también introduce un riesgo en un contexto en el que los costos de la transición pueden ser importantes y no se materializan por completo hasta pasados unos años.

#### **3.3.4.- Riesgos institucionales**

Los sistemas de pensiones y jubilaciones en su diseño conceptual no suministran las prestaciones que han prometido a causa de fallos en las instituciones encargadas de su gestión. Al menos tres clases de defectos institucionales han desmejorado la fiabilidad de las promesas pasadas sobre las pensiones y por consiguiente deben considerarse como riesgos para las promesas futuras.

Así, cabe citar:

A).- La pérdida de activos financieros debida a fraude o la mala gestión.

B).- La incapacidad para recaudar de forma eficaz las cotizaciones.

C).- Los dispositivos administrados ineficaces.

El incumplimiento de las obligaciones fiscales o la evasión del pago de las cotizaciones, reduce las prestaciones aportando unos ingresos de jubilación inadecuados para aquellos que evaden el pago de las cotizaciones. Una variación en el nivel de cumplimiento genera un desequilibrio financiero a corto plazo, y una reducción significativa del cumplimiento obliga a aumentar la tasa de cotización o a recortar la prestación con el fin de mantener el equilibrio financiero del sistema.

Esto origina un riesgo de que no se mantengan las promesas realizadas a los trabajadores o a los pensionistas cubiertos. Como ya se ha dicho anteriormente, las consecuencias financieras son soportadas, por lo general, por el Estado que garantiza el pago de una pensión, con lo que no se arriesgan directamente los derechos a pensión de otros cotizantes, si bien esto debilita el apoyo político del régimen de pensiones o, en última instancia, crea problemas para las finanzas públicas.

Un poderoso motivo para reformar un sistema de pensiones puede ser el riesgo de pérdida de las prestaciones como consecuencia de una administración incompetente. Si los administradores no pueden mantener los registros necesarios para determinar los derechos, la trascendencia de cualquier promesa que se realice sobre las pensiones depende totalmente de la capacidad de informe, o de algún tercero, para mantener los registros, lo cual tampoco es aceptable en una economía dinámica.

Ello aumenta la posibilidad de que los individuos carezcan de la información necesaria para percibir todas las prestaciones a las que tienen derecho, como es el caso del ISSSTE, que al momento de realizar el trámite correspondiente para el otorgamiento de una pensión, se le requiera al trabajador que proporcione su información laboral dado que el ISSSTE tiene un sistema de captura y la misma LISSSTE estipula que mensualmente deberá capturarse la situación laboral de los empleados para tener un mejor control en las prestaciones de especie a las cuales tiene derecho, resultando generalmente que esta captura no existe o tiene deficiencias en su captura retrasando así el otorgamiento de una pensión. La administración incompetente no es monopolio del sector público. Sin embargo, ya que los programas de pensiones de seguridad social han sido gestionados tradicionalmente por instituciones del sector salud, la mayoría de los ejemplos de gestión incompetente de las pensiones públicas involucran a estas instituciones del sector público. La búsqueda de una alternativa a una institución incompetente del sector público tiende, naturalmente, a centrarse en las alternativas privadas.

### **3.3.5.- Riesgos individuales**

Una última categoría de riesgos se vincula a la incertidumbre en la vida laboral de cada individuo. Las proyecciones acerca de las pensiones que se creen esperar en el sistema de pensionados y jubilados del ISSSTE, también se ve amenazada por las siguientes circunstancias individuales:

Al empezar o finalizar un sexenio por lo regular se convoca a los servidores públicos a un retiro voluntario ofreciendo una determinada



cantidad por año laborado y con pago en efectivo, renunciando a una pensión por jubilación.

Otro caso es cuando al servidor público le falta poco tiempo para su jubilación, se le hostiga para que renuncie ya sea por medio de una falta administrativa o asignándole funciones que no están dentro de su capacidad optando por renunciar y no tener derecho a una pensión.

Cuando el trabajador sufre un accidente en su trabajo, para tener derecho a recibir una pensión por riesgo de trabajo, tiene que cubrir con los requisitos establecidos en la LISSSTE y en caso que no acredite el riesgo de trabajo la mayoría de veces es cesado sin derecho a pensión y con dificultad para volver a laborar en cualquier dependencia gubernamental.

Las carreras profesionales actuales son más variadas, y se interrumpen a causa de periodos de enfermedad y de desempleo, que pueden ser frecuentes y prolongados para algunas personas e infrecuentes y ciertos para otras. Además, algunas personas disfrutan de unos ingresos que aumentan más rápidamente que la media de la economía en el transcurso de su vida laboral, mientras que otras pueden verse desplazadas en el medio de sus carreras y quedar obligadas a aceptar un empleo con una retribución mucho menor que la que percibía.

Los individuos se enfrentan al riesgo de experimentar periodos prolongados de desempleo o de empeoramiento repentino de sus perspectivas de trabajo a lo largo de su vida laboral, sin el disfrute de una pensión.

### **3.4.- Efectos económicos**

En el caso del ISSSTE, los programas de pensiones son creados para permitir que la gente se jubile con una fuente segura de ingresos, por ello, resulta digno que uno de los efectos deseados de estos programas sea facilitar la jubilación. Dado que es más probable que la gente se vea forzada a jubilarse en periodos de dificultades económicas, los programas de pensiones de jubilación de la seguridad social proporcionan a los jubilados una fuente de ingresos durante periodos económicos difíciles.

Cabe suponer que se reduce el desempleo entre los trabajadores de más edad aportando la jubilación como una alternativa al desempleo. No obstante, la disponibilidad de esta alternativa al trabajo puede provocar que el empleador Estado esté relativamente más dispuesto a despedir a trabajadores de edad avanzada que en el caso de que no existiera seguridad social. De este modo pueden contribuir a mantener la flexibilidad de los mercados de trabajo. Algunos tratadistas de políticas han afirmado que la disponibilidad de pensiones de seguridad social para trabajadores de edad avanzada reduce el desempleo entre los trabajadores más jóvenes al generar vacantes en los puestos de trabajo.

Este punto no ha sido demostrado y otros analistas lo refutan discutiendo que no existe una oferta fija de puestos de trabajo y que las rentas del trabajo de los trabajadores de más edad generan un incremento de la demanda global.

El sistema de pensiones y jubilaciones que tiene el ISSSTE, es conocido como sistema de reparto como ya se ha mencionado en el apartado 3.3.2, en el cual los trabajadores activos sostienen a los que ya se jubilaron, este fenómeno es producto de diversas situaciones, como el hecho de que la LISSSTE no establece un límite de edad para jubilarse, su único requisito es cumplir 30 años de servicio para los hombres y 28 para las mujeres, lo que ha ocasionado que algunos trabajadores, como enfermeras y maestros, que empezaron a laborar a los 18 años, desde sus 46 años de edad gocen de una pensión al 100% con una esperanza de vida de 76 años.

La mayor esperanza de vida con la de menor edad al retirarse laboralmente ha provocado que si en 1975 el tiempo de goce de una pensión directa de dos años y medio, ahora es de 21 años, por lo tanto se disfruta más tiempo de la pensión y hay menos trabajadores que cotizan para sostener a un trabajador que ya se jubiló.

Asimismo, el número de pensionados en los últimos 20 años se ha incrementado en 421% contra un incremento de los cotizantes activos del 35%. Esto ha llevado a que la proporción de 20.9 trabajadores que aportaban por cada pensionado existente en 1980, ahora sea de 4.6 trabajadores activos por cada pensionado. De prevalecer esta situación, al final del presente sexenio la relación será de tres a uno, pero en ese caso, si se quisiera restablecer el riesgo económico que enfrenta el ISSSTE se tendría que contratar a catorce trabajadores activos para sostener a un pensionado.

### **3.5.- Consecuencias para las finanzas públicas**

El desembolso público en el sistema de pensiones y jubilaciones asciende a un 155 del PIB, dependiendo de la estructura de edad de la población y otras características de su estructura social y de empleo. Es inevitable que la financiación de transferencias de esta magnitud tenga repercusiones en el sistema de finanzas públicas de un país, ya sea directamente, cuando los gobiernos abonan prestaciones y financian las pensiones por medio de los ingresos generales o mediante cotizaciones, ya indirectamente, cuando instituciones privadas abonan prestaciones y las financian mediante cotizaciones, formando parte de la carga fiscal y contributiva global de los ciudadanos.

Las pensiones del ISSSTE son abonadas por el gobierno y por los empleados que prestan sus servicios al Estado. En la contabilidad nacional, se incluyen en los ingresos y gastos de seguridad social. Estas cuentas incluyen todos los ingresos y gastos del sector público. De este modo, incluyen los ingresos y los gastos de la administración central, estatal y

municipal, así como de algunas organizaciones paraestatales autónomas como los organismos de la seguridad social.

Todas estas cuentas, o un subconjunto de las mismas, se combinan en cuenta consolidada. Las estadísticas financieras del FMI, proporcionan cuentas consolidadas para gobiernos centrales que combinan el presupuesto del gobierno central con regímenes de seguridad social que operan a escala nacional. La consolidación no implica solamente la suma de todos los componentes de ingresos y gastos de las diversas cuentas para los distintos niveles de prestaciones, ya que los niveles de contabilidad o niveles del gobierno a menudo se hayan conectados por medio de un complejo sistema de transferencias. La administración estatal recibe transferencias de la administración central, mientras que, al mismo tiempo, subvenciona a los gobiernos locales. Los organismos de seguridad social reciben transferencias del gobierno o bien transfieren el exceso de cotizaciones a la cuenta de la administración central. Las distintas transferencias entre niveles gubernamentales se compensan mutuamente cuando se establece una cuenta de cierre para la totalidad del sector público.

La deuda del ISSSTE, a quien ha sido confiada la seguridad social de los servidores públicos es enorme; un asunto que sumada a la responsabilidad estatal debilita el sistema de jubilaciones y pensiones del ISSSTE.

Asimismo la OIT, reconoce desde hace casi dos décadas que los sistemas jubilaciones, pensiones y de seguridad social del planeta se encuentran colapsados debido a factores que inciden en su desarrollo, provocando su insolvencia financiera.

La partida compensatoria de la cuenta del gobierno central consolidada o cuenta general del gobierno denominada técnicamente endeudamiento neto o importe neto de los créditos concedidos o saldo de caja o necesidades de endeudamiento del sector público indica si el sector público general registra superávit o déficit. Los componentes contables dentro de los distintos niveles gubernamentales, incluyendo la cuenta de la seguridad social, ayudan a determinar el origen de un déficit o de un superávit. Esto significa implícitamente que el déficit corriente de los organismos de seguridad social forma parte del déficit nacional.

Un superávit o un déficit mide la diferencia existente entre los ingresos y los gastos corrientes y, en el caso de prestaciones a corto plazo como las de maternidad y enfermedad, este enfoque podría proporcionar una imagen completa de la situación financiera de un programa de seguridad social. Por lo general se espera que, dentro de un mismo año, los ingresos y los gastos de los regímenes de prestaciones a corto plazo estén equilibrados.

Los regímenes de pensiones de seguridad social cuyas cuentas están equilibradas, no contribuyen al déficit nacional en lo que respecta a la cuenta general consolidada del Estado. No obstante, unas malas cuentas equilibradas no indican necesariamente una saneada situación

financiera del régimen de pensiones que podría estar subfinanciado a largo plazo. Así, implícitamente, las cuentas corrientes nacionales tampoco pueden proporcionar una imagen completa de las obligaciones financieras del Estado con respecto a la financiación de los regímenes de pensiones. La concentración en los balances a la hora de evaluar las obligaciones gubernamentales en cuanto a la financiación de las pensiones.

Esta práctica de contabilidad internacional indica que, siguiendo la lógica del SCNFI, las prestaciones de seguridad social proporcionadas a través de organismos públicos, o de agencias gubernamentales de nivel inferior, es considerado gasto público del mismo modo que las prestaciones organizadas y financiadas directamente por el gobierno central. En efecto la provisión de prestaciones a través de regímenes de seguridad social autónomos se considera simplemente, desde un punto de vista contable, una forma diferente de organización o provisión estatal. Los métodos contables del FMI y de la ONU subsumen las cotizaciones de seguridad social en el capítulo de ingresos tributarios.

Sin embargo, la contabilidad nacional corriente no suele cubrir todo el gasto nacional en pensiones tanto públicas como privadas, ni tampoco su financiación. La contabilidad incompleta de obligaciones y prestaciones es la segunda deficiencia más importante de las cuentas nacionales en lo que respecta a la contabilidad de las pensiones y de seguridad social.

Cuando esta relación de aportaciones respecto a pensionados alcanza niveles críticos, ya no es suficiente con trasladar las cargas financieras de padres a hijos tomando sus aportes para el pago de las pensiones, si no que además se requiere de recursos adicionales que la sociedad acaba pagando de una u otra forma. Para fijar ideas en cuanto a los niveles críticos alcanzados, en el año de 2003 el ISSSTE observó una relación de cuatro aportantes en promedio por cada pensionado. Lo anterior quiere decir, que cada trabajador aportó un equivalente al 25% de su sueldo para cubrir pensiones en curso de pago, y no constituyó fondos para su propia pensión futura. En esta misma dinámica, se puede decir que las aportaciones de las futuras generaciones de trabajadores se encuentran comprometidas antes de trabajar, para el pago de pensiones de los que llegaron primero, quedando en una mayor incertidumbre la realización del beneficio propio. En el periodo de 1977 a 1983 el ISSSTE mantuvo una relación de más de 20 activos por cada pensionado, lo que permitió que la problemática no surgiera. Cuando el ritmo de crecimiento de los trabajadores afiliados ya no contrarrestó el de las pensiones, este indicador rápidamente llegó a niveles críticos donde la problemática inherente de este esquema se hace presente.

Como en última instancia es la sociedad la que acaba pagando los altos costos del déficit referido, se cae con esquemas de grandes injusticias, sectores de la sociedad, sin acceso a seguridad social, sufragan el beneficio a otros más privilegiados, porque el Gobierno Federal para cubrir el pago de las pensiones toma recursos que están destinados a otros sectores

como son: la salud, la educación, obra pública, electricidad, abastecimiento de productos de la canasta básica.

Se llega a extremos en que parte de esta sociedad trabaje para que otros, más jóvenes, se jubilen.

En los últimos ejercicios de manera retirada los resultados de las valoraciones actuariales practicadas han señalado que el actual sistema de pensiones ha dejado de ser viable por los altos gastos financieros que conlleva a las partes involucradas; entre otros aspectos destacan los siguientes:

A).- Hay más pensionados, que trabajadores en activo.

B).- Los ingresos que percibe el ISSSTE como fondo de pensiones no son suficientes para cubrir su pago.

C).- Los ingresos que percibe el ISSSTE como fondo de pensiones no son suficientes para cubrir su pago.

D).- Carga a las finanzas públicas por pago de pensiones. Para cubrir en este año el pago de pensiones se requiere de un 3% adicional de la cuota aportada por cada pensionado.

Al respecto las transferencias de recursos fiscales han sido cada vez más cuantiosas a partir de 1993. (ver cuadro 4)

De acuerdo con el cuadro 4, en los primeros tres años del pasado sexenio se transfirieron al ISSSTE, para complementar el pago de pensiones, alrededor de cincuenta mil millones de pesos, para los tres años que restaron al sexenio se estimaron transferencias del orden de noventa mil millones de pesos a precios constantes del 2003, haciendo un total para el sexenio de cerca de ciento cincuenta mil millones de pesos.

Con base en la valuación actuarial 2002, ajustada al valor observado en el 2003, se estima, de no cambiar el esquema, que el próximo sexenio se requerirán transferencias del orden de 300 mil millones de pesos del 2003, para el posterior al siguiente sexenio más de 500 mil millones de pesos también del 2003.

Al 2018 se habrán requerido, además de las cuotas y aportaciones, alrededor de un billón de pesos del 2003 de transferencias fiscales. Sin embargo, el problema no quedaría resuelto pues la situación continuará creciendo y no hay que olvidar que de una forma u otra es la sociedad en general quien pagaría la factura.

**CAPÍTULO 4  
EL SISTEMA DE  
JUBILACIONES Y  
PENSIONES DEL  
INSTITUTO DE  
SEGURIDAD Y  
SERVICIOS  
SOCIALES DE LOS  
TRABAJADORES  
DEL ESTADO**

***El pueblo mexicano tiene hambre y sed de justicia... todo aquel que tenga el honor de disponer de una pluma, de una tribuna o de una cátedra, tiene la obligación de consultar la salud de la sociedad en que vive; y yo cumpliendo con ese deber, en esta sociedad que tiene en su base una masa pasiva, que tiene en su cima un grupo de un grupo de ambiciosos y de inquietos en el buen y en el mal sentido de la palabra, he creído que podría resumirse su mal íntimo en estas palabras tomadas del predicador de la montaña hambre y sed de justicia...la maravillosa máquina preparada con tantos años de labor y de lágrimas y de sacrificios, si ha podido producir el progreso, no ha podido producir la felicidad...***

***Justo Sierra.***

## **4.1.- La impartición de la seguridad social del ISSSTE**

### **4.1.1.- Régimen obligatorio**

La seguridad social de los trabajadores del ISSSTE se norma por el régimen obligatorio y el régimen voluntario, el primero comprende las siguientes prestaciones: medicina preventiva, seguro de enfermedades y maternidad, servicios de rehabilitación física y mental, seguros de riesgo de trabajo, seguro de jubilación, seguro de retiro por edad y tiempo de servicios, seguro de invalidez, seguro por causa de muerte, seguro de cesantía en edad avanzada, indemnización global, servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil, servicios integrales de retiro a jubilados y pensionistas, arrendamiento o venta de habitación económicas pertenecientes al ITE, prestaciones hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad, ampliación o mejoras de las mismas, así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Préstamos a mediano plazo, préstamos a corto plazo, servicios que contribuyen a mejorar la calidad de vida de servidor público y familiares derechohabientes, servicios turísticos, promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación, servicios funerarios y sistema de ahorro para el retiro.

Para llevar un control de quien tiene derecho al régimen obligatorio, las entidades de la Administración Pública Federal, remiten al ISSSTE en el mes de enero de cada año, una relación del personal sujeto al pago de cuotas y descuentos correspondientes a las aportaciones de seguridad social, así como de los descuentos de préstamos, debiendo enviar al ISSSTE las nóminas y recibos en que éstos aparezcan, dentro de los 10 días siguientes a la fecha en que debieron hacerse.

Asimismo se informará al ISSSTE dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que ocurran los siguientes sucesos:

A).- Las altas y bajas de los trabajadores.

B).- Las modificaciones de los sueldos sujetos a descuentos.

C).- La iniciación de los descuentos así como su terminación y en su caso los motivos y justificaciones por los que se haya suspendido el descuento, enterando en forma inmediata al ISSSTE sobre cualquier circunstancia que retarde el cumplimiento de las órdenes de descuento.

D).- Los nombres de los familiares que los trabajadores deben señalar a fin de que disfruten de los beneficios que la LISSSTE concede; esto último dentro de los 30 días siguientes a la fecha de la toma de posesión del trabajador.



Son derechohabientes del ISSSTE bajo el régimen obligatorio las siguientes personas:

A).- La cónyuge o a falta de ésta, la mujer con quien el trabajador o pensionista ha vivido como si lo fuera durante los cinco años anteriores o con la que tuviese hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si el trabajador o pensionista tiene varias concubinas ninguna de ellas tendrá derecho a recibir la prestación.

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

C).- Los hijos mayores de 18 años incapacitados física o psíquicamente que no puedan trabajar; lo cual se acreditará mediante certificado médico expedido por el instituto y por medios legales procedentes.

D).- El cónyuge o concubinario de la trabajadora o pensionista siempre que sea mayor de 55 años de edad, o esté incapacitado física o psíquicamente y dependa económicamente de ella.

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

Los trabajadores tienen derecho de exigir a las dependencias o entidades el cumplimiento de las obligaciones que les impone la LISSSTE así como el registro de sus familiares derechohabientes.

El ISSSTE en teoría actualiza el registro de trabajadores en servicio que sirve de base para las liquidaciones relativas a las cuotas de los trabajadores y a las aportaciones de las dependencias y entidades. Recopila y clasifica la información sobre el personal, a efecto de formular escalas de sueldos, tablas de mortalidad, morbilidad y en general, las estadísticas y cálculos actuariales necesarios para encauzar y mantener el equilibrio financiero de los recursos y cumplir adecuada y eficientemente las prestaciones y servicios que le corresponde administrar. Y con base en los resultados de los cálculos actuariales que se realicen, proponer al Ejecutivo Federal las modificaciones que sean procedentes.

El descuento para cubrir el régimen obligatorio se hace tomando como base el sueldo básico que se conforma por el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación, excluyéndose cualquiera otra prestación que el trabajador percibiera con motivo de su trabajo.

Se entiende por sueldo presupuestal *la remuneración ordinaria señalada en la designación o nombramiento del trabajador en relación con la plaza o cargo que desempeña.*<sup>7</sup>

El 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.*<sup>8</sup>

La compensación es *la cantidad adicional al sueldo presupuestal y al sobresueldo que se otorga discrecionalmente en cuanto a su monto o a su duración a un trabajador en atención a las responsabilidades especiales que desempeñe y que se cubra con cargo a la partida específica denominada compensaciones adicionales por servicios especiales.*<sup>9</sup>

Las aportaciones de seguridad social se generan sobre el sueldo básico, hasta por una cantidad que no rebase diez veces el salario mínimo general que dictamine la CNSM y será el sueldo básico la base para determinar el monto de los seguros, pensiones, subsidios y prestaciones que otorga la LISSSTE.

Todo trabajador incorporado al régimen obligatorio, esta obligado a cubrir al ISSSTE una cuota fija del 8% del sueldo básico de cotización que disfrute.

Dicha cuota se aplica en la siguiente forma.

A).- 2.75% para cubrir los seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad y los servicios de rehabilitación física y mental.

B).- 0.50% para cubrir las prestaciones relativas a préstamos a mediano y largo plazos.

C).- 0.50% para cubrir los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil, integrales de retiro a jubilación y pensionistas, servicios turísticos, proporciones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y de recreación y servicios funerarios.

D).- 3.50% para la prima que se establezca anualmente, conforme a las valuaciones actuariales, para el pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales, así como para integrar las reservas actuariales que sirven para garantizar el pago de las mismas.

---

<sup>7</sup> LISSSTE

<sup>8</sup> LISSSTE

<sup>9</sup> LISSSTE

E).- El porcentaje restante se aplicará para cubrir los gastos generales de administración del Instituto exceptuando los correspondientes al Fondo de la Vivienda.

Los porcentajes señalados en los incisos A) a C) incluyen gastos específicos de administración.

Los trabajadores que desempeñen dos o más empleos en las dependencias o entidades, cubren sus cuotas sobre la totalidad de los sueldos básicos que correspondan, mismos que se tomarán en cuenta para fijar las pensiones y demás prestaciones a cargo del ISSSTE.

Cuando no se hacen los descuentos procedentes a los trabajadores conforme a la ley, el ISSSTE descuenta hasta un 30% del sueldo mientras el adeudo no esté cubierto, a menos que el trabajador solicite y obtenga mayores facilidades de pago. Es muy difícil que el ISSSTE no descunte las aportaciones de seguridad social debido a que el descuento se hace vía directa nómina.

Las dependencias y entidades públicas sujetas al régimen obligatorio de la LISSSTE, cubren al ISSSTE como aportaciones de seguridad social el 17.75% del sueldo básico de cotización de los trabajadores.

Dicho porcentaje se aplica en la siguiente forma:

A).- 6.75 para cubrir los seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad y los servicios de rehabilitación física y mental.

B).- 0.50% para cubrir las prestaciones relativas a préstamos a mediano y corto plazos.

C).- 0.50% para cubrir los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil, integrales de retiro a jubilación y pensionados, servicios turísticos, promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y de recreación y servicios funerarios.

D).- 0.20% para cubrir íntegramente el seguro de riesgos del trabajo.

E).- 5.00% para constituir el Fondo de la Vivienda.

F).- El porcentaje restante se aplica para cubrir los gastos generales de administración del ISSSTE, excepto los correspondientes al Fondo de Vivienda.

Los porcentajes señalados en los incisos A a D incluyen gastos específicos de administración.

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

Las dependencias y entidades públicas harán la entrega quincenal al ISSSTE, a más tardar los días 10 y 28 de cada mes por conducto de sus respectivas tesorerías o departamentos correspondientes, del importe de las cuotas y aportaciones de seguridad social, excepto tratándose de las aportaciones al SAR. También entregarán en los plazos señalados, el importe de los descuentos que ISSSTE ordene que se hagan a los trabajadores por otros adeudos.

Las omisiones y diferencias que resultaren con motivo de los pagos efectuados, el ISSSTE las notifica a las dependencias y entidades, efectuando la aclaración o el pago dentro de los 10 días siguientes a la fecha de la notificación.

Las dependencias y entidades públicas que no cubran las cuotas, aportaciones y descuentos a los trabajadores ordenados por el ISSSTE, en la fecha o dentro del plazo señalado, pagan un interés equivalente al costo porcentual promedio de captación de recursos del sistema bancario, que determine el BM. Los intereses se fijarán por mes o fracción, a partir del día en que debió hacerse el pago y hasta la fecha en que el mismo se cubra.

Los ingresos provenientes de las aportaciones no se concentran en la Tesorería de la Federación; dichas cotizaciones son entregadas directamente al ISSSTE.

#### **4.1.2.- Régimen voluntario**

El régimen voluntario consiste en la continuación voluntaria en el régimen obligatorio del seguro de enfermedades, maternidad y medicina preventiva.

Cuando el trabajador deja de prestar sus servicios en alguna dependencia o entidad, no tenga la calidad de pensionado y ha cotizado para el ISSSTE durante cinco años, podrá solicitar la continuación voluntaria en el régimen obligatorio del seguro de enfermedades y maternidad y medicina preventiva, y como consecuencia cubrirá las cuotas y las aportaciones de seguridad social, que se ajustaran anualmente de acuerdo con los cambios que sufra el sueldo básico en la categoría del interesado en el puesto que hubiere ocupado en su último empleo.

El pago de las cuotas y aportaciones se hace por trimestre o anualidades anticipadas. La continuación voluntaria dentro del seguro antes mencionado se solicita dentro de los sesenta días siguientes al de la baja del empleo.

La continuación voluntaria terminará por:

A).- Declaración expresa del interesado.

B).- Dejar de pagar oportunamente las cuotas y aportaciones e ingresar nuevamente al régimen obligatorio.

La incorporación voluntaria al régimen obligatorio consiste en que el ISSSTE podrá celebrar convenios con las entidades de la Administración Pública y con los gobiernos de los Estados o de los Municipios, a fin de que sus trabajadores y familiares derechohabientes reciban las prestaciones y servicios del régimen obligatorio de la LISSSTE. La incorporación podrá ser total o parcial.

En los convenios de incorporación que incluyen reconocimiento de antigüedad deberán pagarse o garantizarse previamente las reservas que resulten de los cálculos actuariales para el puntual cumplimiento de las pensiones.

Igualmente en los casos de sustitución de régimen de seguridad social, las reservas constituidas podrán transferirse a favor del ISSSTE en la forma y términos en que se convengan.

#### **4.2.- Análisis comparativo de las pensiones que regulaba la LISSSTE y la LISSSTE publicada el 31 de marzo del año 2007.**

El derecho a las pensiones de cualquier naturaleza nace cuando el trabajador o sus familiares derechohabientes se encuentran en el supuesto designado por la LISSSTE y se cumpla con los requisitos que la misma señala.

El ISSSTE está obligado a otorgar la pensión en un plazo máximo de 90 días, contados a partir de la fecha en que reciba la solicitud con la documentación respectiva, así como la constancia de licencia prepensionaria, o en su caso, el aviso oficial de baja, sin perjuicio de que el trabajador pueda solicitar el cálculo de la pensión que le pudiera corresponder.

En el caso que el ISSSTE, no otorgue pensión al pensionista en el término antes señalado, el ISSSTE está obligado a efectuar el pago del 100% de la pensión probable que pudiera corresponder al solicitante que estuviera separado definitivamente del servicio, sin perjuicio de continuar el trámite para el otorgamiento de la pensión y de que se finquen las responsabilidades a los servidores públicos que hagan caso omiso de la LISSSTE así como los

reglamentos de la LISSSTE. Todas las pensiones que se concedan se otorgarán por cuota diaria. Cuando a un pensionista se le haya otorgado una pensión sin que la disfrute, podrá renunciar a ella y obtener otra, de acuerdo con las cuotas aportadas y el tiempo de servicio prestado con posterioridad.

Las pensiones son compatibles con el disfrute de otras pensiones, o con el desempeño de trabajos remunerados, de acuerdo con lo siguiente:

A).- La percepción de una pensión por jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios o por cesantía en edad avanzada, con las siguientes pensiones;

a).- El disfrute de una pensión de viudez o concubinato derivada de los derechos del trabajador o pensionista.

b).- El disfrute de una pensión por riesgo del trabajo.

B).- La percepción de una pensión de viudez o concubinato en los siguientes supuestos:

a).- El disfrute de una pensión por jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, por cesantía en edad avanzada o por invalidez derivada por derechos propios como trabajador.

b).- El disfrute de una pensión por riesgo de trabajo, ya sea por derechos propios o derivados de los derechos como cónyuge o concubinario del trabajador o pensionista.

c).- La percepción de una pensión por orfandad, con el disfrute de otra pensión igual proveniente de los derechos derivados del otro progenitor en el caso de los incisos anteriores.

La edad y el parentesco de los trabajadores y sus derechohabientes se acreditan ante el ISSSTE con el acta de nacimiento, y la dependencia económica mediante informaciones testimoniales ante la autoridad judicial o administrativa.

Para que un trabajador o sus familiares, puedan disfrutar de una pensión, deberán cubrir previamente al ISSSTE los adeudos existentes con el mismo por concepto de préstamos. Al transmitirse una pensión por fallecimiento del trabajador o pensionista, sus familiares tendrán la obligación de cubrir los adeudos por concepto de créditos a corto plazo que se hubieran concedido al mismo.

Las pensiones que otorga el ISSSTE, son inembargables, no se pueden ceder, enajenar y sólo podrán ser afectadas para hacer efectiva la obligación de ministrar alimentos por mandamiento judicial y para exigir el pago de adeudos con el ISSSTE.

Asimismo los trabajadores que tienen derecho a más de una pensión por los siguientes conceptos: pensión de retiro por edad o tiempo de servicios o pensión por invalidez, por causas ajenas al desempeño del trabajo. Se les otorga solamente una de ellas, a elección del interesado.

Las cuotas mínima y máxima de las pensiones, son establecidas por la Junta Directiva del ISSSTE, excepto la pensión por riesgo de trabajo; la cuantía de las pensiones se incrementa cada año conforme aumenta el salario mínimo general del Distrito Federal.

Los jubilados y pensionados tienen derecho a una gratificación anual en número de días a las concedidas a los trabajadores en activo, según la cuota diaria de su pensión. Esta gratificación se paga en un 50% antes del quince de diciembre y el otro 50% a más tardar el quince de enero.

Por lo tanto, tienen derecho en su proporción, a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo siempre y cuando resulten compatibles a los pensionados.

Cuando por disposición de leyes como la LVR o cualesquiera otras que deban aplicarse concomitantemente con la LISSSTE, se establezcan beneficios superiores a favor de los trabajadores computándoles mayor número de años de servicios o tomando como base un sueldo superior al sueldo regulador para la determinación de la pensión, el pago de las diferencias favorables al trabajador será por cuenta exclusiva de la dependencia o entidad a cuyo cargo determinen esas leyes las diferencias. Sin embargo, para que puedan otorgarse esos beneficios complementarios a los trabajadores, se requerirá que previamente se hayan cumplido los requisitos que la LISSSTE señala para tener derecho a pensión.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia señala lo siguiente:

***VETERANOS DE LA REVOLUCIÓN, PENSIONES A LOS.  
(CÓMO DEBEN DETERMINARSE Y A QUÉ TIENEN  
DERECHO SUS DEUDOS).***

*Para determinar la pensión que hubiere correspondido a un veterano de la Revolución, deben aplicarse las disposiciones correlativas y el artículo 76 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, había precisamente de la aplicación concomitante de las disposiciones de la Ley de Veteranos de la Revolución;*

*si conforme a esta última le hubiere correspondido al veterano una pensión constituida por una parte con cargo al fondo de pensiones y otra adicional con cargo al erario federal, al morir dicho veterano sus deudos tiene derecho a una pensión en las mismas condiciones que la que hubiese gozado el propio veterano de la Revolución.<sup>10</sup>*

A continuación se describirán las pensiones que regula la LISSSTE.

#### **4.2.1.- Pensión por jubilación**

La pensión por jubilación consiste en el derecho que tienen 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 ISSSTE, de recibir una pensión.

La pensión por jubilación da derecho al pago de una cantidad equivalente al 100% del sueldo. Para calcular el monto de las cantidades de la pensión, se toma en cuenta el promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja del trabajador y su percepción comenzará a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador hubiese disfrutando el último sueldo antes de causar baja.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia señala lo siguiente:

**TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, PENSIONES A LOS. EL “AGUINALDO” NO DEBE QUEDAR INCLUIDO DENTRO DEL CÁLCULO DE LA PENSIÓN.**

*El “aguinaldo” anual que se ha otorgado a los empleados federales, no se encuentra previsto en el artículo 14 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y, en consecuencia, no puede considerarse tampoco como integrante del sueldo básico, por lo que la gratificación o “aguinaldo” no debe quedar incluido dentro del cálculo de la pensión.<sup>11</sup>*

---

<sup>10</sup> Sexta Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Volumen Tercera Parte, CVIII, p. 70, aislada, Administrativa, Laboral.

<sup>11</sup> Sexta Época. Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Volumen Tercera Parte, CXII, p. 82, aislada, Laboral.



**PENSIÓN, LOS TRABAJOS EXTRAORDINARIOS O SERVICIOS ESPECIALES NO INTEGRAN EL MONTO DE LA.**

*De los términos del artículo 14 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se desprende claramente que no deben incluirse dentro del sueldo básico que debe tomarse en consideración para determinar el monto de la pensión, las percepciones por concepto de “trabajos extraordinarios o “servicios extraordinarios especiales”, precisamente por tratarse de percepciones extraordinarias, que además, por su propia naturaleza, no están sujetas a descuento alguno, como lo exige el artículo 79, en relación con los artículos 15 y 20 de la ley orgánica del organismo descentralizado citado.<sup>12</sup>*

Con la LISSSTE vigente desaparece la pensión por jubilación.

**4.2.2.- Pensión de retiro por edad y tiempo de servicios**

Esta pensión consiste en el derecho que tienen los trabajadores de recibir una pensión cuando hayan cumplido 55 años, tuviesen 15 años de servicios como mínimo e igual tiempo de cotización al ISSSTE.

El cómputo de los años de servicios se hace considerando uno solo de los empleos, aun cuando el trabajador hubiera desempeñado a la vez varios empleos, cualquiera que haya sido, en consecuencia, para el cómputo se considera el tiempo durante el cual haya tenido el carácter de trabajador.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia señala lo siguiente:

**PENSIONES, REQUISITOS PARA TOMAR EN CONSIDERACIÓN LOS SUELDOS PERCIBIDOS EN DOS CARGOS POR EL SERVIDOR PÚBLICO AL MOMENTO DE SU RETIRO (LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO).**

*De una interpretación sistemática de los artículos 17, 48, 62, y 64 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios de los Trabajadores del Estado, se desprende que para que un servidor público tenga derecho a que se tomen en*

---

<sup>12</sup> Sexta Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Volumen Tercera Parte, CXXIV, p. 60, aislada Administrativa, Laboral.

La LISSSTE vigente no contempla la pensión por jubilación.

*consideración los sueldos percibidos en dos cargos al momento de fijar la pensión respectiva, es necesario que: a).- En cada uno de los empleos se reúnan los requisitos de edad y antigüedad establecidos por la ley para el otorgamiento de una pensión, y b).- Ambos cargos se hayan desempeñado simultáneamente durante el año anterior al retiro del trabajador.<sup>13</sup>*

El monto de la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios se determina de acuerdo con los porcentajes del sueldo básico que percibía el trabajador antes de su baja y los años de servicio. (Ver cuadro 5)

El derecho al pago de la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios empieza a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador dejó de recibir el último sueldo antes de causar baja, asimismo el trabajador que se separe del servicio después de haber cotizado menos de 15 años al ISSSTE podrá dejar la totalidad de sus aportaciones con objeto de gozar del privilegio de que al cumplir la edad requerida para la pensión se le otorgue la misma. Si falleciera antes de cumplir los 55 años de edad, a sus familiares derechohabientes se les otorgará la pensión.

La vigente LISSSTE considera importante para obtener una pensión de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez que todo trabajador cuente con una cuenta individual operada por el PENSIONISSSTE o por una administradora que elija libremente. La cuenta individual se integrará por las subcuentas: de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, del fondo de la vivienda, de ahorro solidario, de aportaciones complementarias de retiro, de aportaciones voluntarias y de ahorro a largo plazo.

El PENSIONISSSTE será el fondo nacional de pensiones de los trabajadores al servicio del Estado, siendo un órgano desconcentrado del ISSSTE dotado de facultades ejecutivas como son: administrar cuentas individuales, invertir y operar cuentas individuales de los trabajadores en los mismos términos que las administradoras, recibir las cuotas y aportaciones de seguridad social correspondiente a las cuentas individuales, invertir los recursos en las cuentas individuales en las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro que administre, entregar los recursos a la aseguradoras o administradora que el trabajador o sus familiares derechohabientes hayan elegido, para la contratación de rentas vitalicia, del seguro de sobrevivencia o retiros programados.

Los trabajadores que coticen simultánea o sucesivamente al ISSSTE y al IMSS deberán acumular los recursos del seguro de retiro, cesantía en

---

<sup>13</sup> Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, julio de 2004, p.1767, tesis 1.7º. A.299 A, aislada Administrativa.

edad avanzada y vejez de ambos regímenes en una misma cuenta individual. Lo anterior, sin perjuicio de que se identifiquen por separado mediante subcuentas.

En el caso de cotización simultánea o sucesiva en el ISSSTE y en otros sistemas de seguridad social, la acumulación de recursos seguirá los criterios y mecanismos fijados en el convenio de portabilidad que, en su caso, se suscriba.

En el tiempo que el trabajador deje de estar sujeto a una relación laboral, éste tendrá derecho a, realizar depósitos a su cuenta individual, y retirar de su subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, la cantidad que resulte menor entre setenta y cinco días de su propio sueldo básico de los últimos cinco años, o el diez por ciento del saldo de la propia subcuenta, a partir del cuadragésimo sexto día natural contado desde el día en que quedó desempleado.

Lo anterior, sólo podrán ejercerlo los trabajadores, que acrediten con los estados de cuenta correspondientes, no haber efectuado retiros durante los cinco años inmediatos anteriores a la fecha citada. El trabajador deberá presentar la solicitud correspondiente.

Los beneficiarios legales del trabajador titular de una cuenta individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez serán los familiares derechohabientes que establece la de pensión por causa de muerte del seguro de invalidez y vida.

Ahora bien, si el trabajador fallece, y los beneficiados, ya no tienen derecho a pensión por el seguro de invalidez y vida, el PENSIONISSSTE o la administradora respectiva entregarán el saldo de la cuenta individual en partes iguales a los beneficiarios legales que haya registrado el Trabajador en el Instituto.

Asimismo el trabajador, deberá designar beneficiarios sustitutos exclusivamente para el caso de que faltaren los beneficiarios legales. El trabajador podrá en cualquier tiempo cambiar esta última designación. Dicha designación deberá realizarla en el PENSIONISSSTE o en la administradora que le opere su cuenta individual.

Los Pensionados por retiro, cesantía en edad avanzada o de vejez, que reingresen al régimen obligatorio abrirán una nueva cuenta individual, en el PENSIONISSSTE o en la administradora que elijan. Una vez al año, en el mismo mes calendario en el que adquirió el derecho a la pensión, podrá el trabajador transferir a la aseguradora, al PENSIONISSSTE, o a la administradora que le estuviera pagando su pensión, el saldo acumulado de su cuenta individual, conviniendo el incremento en la renta vitalicia o retiros programados que se le esté cubriendo.

Los Trabajadores tendrán derecho a un seguro de retiro antes de cumplir las edades y tiempo de cotización establecidos en la vigente LISSSTE,

siempre y cuando la pensión que se le calcule en el sistema de renta vitalicia sea superior en más del treinta por ciento a la pensión garantizada, una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia para sus familiares derechohabientes. La renta vitalicia se actualizará anualmente en el mes de febrero conforme al INPC.

El pensionado tendrá derecho a recibir el excedente de los recursos acumulados en su cuenta individual en una o varias exhibiciones, solamente si la pensión que se le otorgue es superior en más del treinta por ciento a la pensión garantizada, una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia para sus familiares derechohabientes. La disposición de la cuenta así como de sus rendimientos estará exenta del pago de contribuciones.

Asimismo para ejercer el anterior derecho el trabajador podrá acumular los recursos de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez aportados bajo cualquier régimen, los de la subcuenta de ahorro solidario, los de la subcuenta de aportaciones complementarias de retiro, los de la subcuenta de aportaciones voluntarias y los de la subcuenta de ahorro a largo plazo.

El seguro de sobrevivencia es aquel que contratará el pensionado por retiro, cesantía en edad avanzada y vejez a favor de sus familiares derechohabientes para otorgarles la pensión que les corresponda, en caso de fallecimiento del pensionado.

#### **4.2.3.- Pensión por invalidez**

Es aquella que se otorga a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, si han contribuido con sus cuotas al ISSSTE 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. El otorgamiento de la pensión por invalidez queda sujeta a la satisfacción de los siguientes requisitos:

A).- Solicitud del trabajador o de sus representantes legales.

B).-Dictamen de uno o de más médicos designados por el ISSSTE, que certifiquen la existencia del estado de invalidez.

Si el afectado no estuviera de acuerdo con el dictamen del ISSSTE, sus representantes designarán a médicos particulares para que dictaminen. En caso de desacuerdo entre ambos dictámenes, el ISSSTE presentará al afectado una terna de especialistas para que elija uno, quien dictaminará en forma definitiva, en el conocimiento de que una vez hecha la elección por el afectado, del tercero en discordia, el dictamen de éste será inapelable, y por lo tanto obligatorio para el interesado y para el ISSSTE.

No se concederá la pensión por invalidez por las siguientes causas:

A).- Cuando el estado de inhabilitación sea consecuencia de un acto intencional del trabajador u originado por algún delito cometido por el mismo.

B).- Cuando el estado de invalidez sea anterior a la fecha del nombramiento del trabajador.

Los trabajadores que soliciten la pensión por invalidez están obligados a someterse a los tratamientos que el ISSSTE les proporcione y en caso de no hacerlo no procederá el trámite de su solicitud o en caso de que ya reciban la pensión se suspenderá el pago de esta y se reanudará el pago de la pensión a partir de la fecha en que el pensionado se someta a tratamiento médico, sin que haya lugar a que el ISSSTE le reintegre las prestaciones que dejó de percibir durante el tiempo que haya durado la suspensión.

La pensión por invalidez será revocada cuando el trabajador recupere su capacidad para el servicio. En tal caso la dependencia o entidad en que hubiera prestado sus servicios el trabajador, tendrá la obligación de restituirlo en su empleo si de nuevo es apto para el mismo, o en caso contrario, asignarle un sueldo y categoría equivalente a los que disfrutaba al acontecer la invalidez. Si el trabajador no acepta reingresar al servicio en tales condiciones, o esté desempeñando un trabajo remunerado, le será revocada la pensión.

Asimismo, la pensión por invalidez o el trámite respectivo se suspenderá cuando el trabajador tenga un empleo remunerado que lo incorpore al régimen del ISSSTE.

Por lo que respecta a la vigente LISSSTE considera como pensión por invalidez cuando el trabajador activo haya quedado imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo igual, una remuneración superior al cincuenta por ciento de su remuneración habitual, percibida durante el último año de trabajo, y que esa imposibilidad derive de una enfermedad o accidente no profesional. La declaración de invalidez deberá ser realizada por el ISSSTE.

La pensión por invalidez se otorgará a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, si hubiesen contribuido con sus cuotas al ISSSTE cuando menos durante cinco años. En el caso que el dictamen respectivo determine el setenta y cinco por ciento o más de invalidez sólo se requerirá que hubiesen contribuido con sus cuotas al ISSSTE cuando menos durante tres años.

El estado de invalidez da derecho a pensión temporal o pensión definitiva, la pensión temporal se concederá con carácter provisional, por un periodo de adaptación de dos años durante los cuales será pagada con cargo a las reservas de este seguro por parte del ISSSTE. Transcurrido el periodo de

adaptación, la pensión se considerará como definitiva debiéndose contratar un seguro de pensión que le otorgue la renta que comenzara a partir del día siguiente del término de la pensión temporal y estará vigente hasta que el pensionado cumpla sesenta y cinco años y veinticinco años de cotización. La pensión se cubrirá mediante la contratación de un seguro de pensión con una aseguradora.

Los pensionados por invalidez tendrán derecho a recibir aguinaldo ya sea en una sola exhibición, pagada antes del quince de diciembre de cada año o mensualmente con el pago de la renta.

Asimismo el trabajador contratará el seguro de pensión con la aseguradora que elija, para gozar del beneficio de pensión definitiva. El ISSSTE calculará el monto necesario, conforme a las reglas que para tal efecto expida la CONSF, para la contratación del seguro de pensión y, el ISSSTE entregará dicha suma a la aseguradora elegida por el trabajador.

La renta otorgada al pensionado consistirá en el pago mensualmente de una pensión, el depósito bimestralmente de las cuotas y aportaciones correspondientes al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez en la cuenta individual del pensionado y al pago de una gratificación anual al pensionado.

Terminada la vigencia del contrato de seguro de pensión, el trabajador que reúna los requisitos correspondientes tendrá derecho a recibir su pensión de vejez. El trabajador que no reúna los requisitos correspondientes recibirá la pensión garantizada.

#### **4.2.4.- Pensión por causa de muerte**

Esta pensión se origina con la muerte del trabajador por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad, y siempre que hubiera cotizado al ISSSTE por más de 15 años o cuando haya cumplido 60 ó más años de edad y un mínimo de 10 años de cotización, así como la de un pensionado por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, dará origen a las pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia en su caso.

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

El derecho para disfrutar de las pensiones antes referidas se hará en orden correspondiente:

A).- La cónyuge sola si no hay hijos.

B).- La cónyuge con hijos menores de 18 años.

C).- La cónyuge con hijos mayores de 18 años con capacidades diferentes, o 25 años previa comprobación de que están realizando estudios de nivel medio o superior en planteles oficiales o reconocidos y que no tengan trabajo remunerado.

D).- La concubina sola o con los hijos procreados durante el concubinato, siempre que el trabajador o pensionista, haya vivido en su compañía durante los cinco años que precedieron a su muerte y ambos hayan permanecido libres de matrimonio durante el concubinato. Si al morir el trabajador o pensionista tuviere varias concubinas, ninguna tendrá derecho a pensión.

E).- El cónyuge solo, o con los hijos o éstos solos, siempre que tenga más de 55 años, o esté incapacitado para trabajar y hubiere dependido económicamente de la cónyuge trabajadora o pensionista.

F).- El concubino solo o con los hijos.

G).- A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario la pensión se entregará a la madre o padre conjunta o separadamente y a falta de éstos a los demás ascendientes, en caso de que hayan dependido económicamente del trabajador o pensionista durante los cinco años anteriores a su muerte.

La cantidad total a que tienen derecho las personas antes señaladas, se divide por partes iguales entre ellos. Cuando son varios los beneficiarios de una pensión y alguno de ellos pierde el derecho, la parte que le corresponde es repartida proporcionalmente entre los demás. Respecto a los hijos adoptivos sólo tendrán derecho a la pensión por orfandad, siempre y cuando la adopción se haya hecho por el trabajador o pensionado antes de haber cumplido 55 años de edad.

Por lo tanto, los familiares derechohabientes del trabajador fallecido tienen derecho al pago de la pensión del 100% que percibía el trabajador.

Cuando existen más interesados que solicitan el derecho a la pensión ésta se suspende hasta que se define jurídicamente a quién corresponde el derecho a recibir pensión, sin perjuicio de lo que respecta a los hijos.

Asimismo, cuando un solicitante, se acredite como cónyuge supérstite del trabajador o pensionista y reclame un beneficio que ya se le haya concedido a la otra persona por el mismo concepto, sólo se revocará el anterior, si existe una sentencia ejecutoriada en la que se declara la nulidad del matrimonio que sirvió de base para otorgar la pensión. Si el segundo solicitante reúne los requisitos que la LISSSTE establece, se le concederá pensión, la cual percibirá a

partir de la fecha en que se reciba la solicitud en el ISSSTE, sin que tenga derecho a reclamar las cantidades cobradas por el primer beneficiario.

Si el hijo pensionado llegará a los 18 años y no pudiere mantenerse por su propio trabajo debido a una enfermedad duradera, defectos físicos o enfermedad psíquica, el pago de la pensión por orfandad se prorrogará por el tiempo que subsista su inhabilitación. En tal caso el hijo pensionado está obligado a someterse a los tratamientos que el ISSSTE le prescriba y proporcione y a las investigaciones que en cualquier tiempo éste ordene para los efectos de determinar su estado de invalidez, haciéndose acreedor, en caso contrario, a la suspensión de la pensión; asimismo continuarán disfrutando de la pensión los hijos solteros hasta los 25 años de edad que comprueben que realizan estudios en planteles de enseñanza media superior o superior en planteles oficiales reconocidos y que no tengan un trabajo remunerado.

Ante lo cual la Suprema Corte de Justicia señala que:

***PENSIÓN DE ORFANDAD QUE OTORGA EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, PROCEDE SU REVOCACIÓN CUANDO EL BENEFICIARIO CUMPLE VEINTICINCO AÑOS DE EDAD, A PESAR DE QUE REALICE ESTUDIOS MEDIOS O SUPERIORES Y QUE NO CUENTE CON UN TRABAJO REMUNERADO.***

*Conforme a los artículos 78 y 79, fracción I, de la ley de ese órgano de seguridad social, la pensión de mérito termina por lo general al cumplir los dieciocho años el hijo pensionado. No obstante lo anterior, su pago puede ser prorrogado hasta los 25 años de edad cuando se reúnen dos requisitos: el primero, consiste en comprobar que se realizan estudios de nivel medio superior en planteles oficiales o reconocidos y, el segundo, en demostrar que no se tiene un trabajo remunerado. Consecuentemente, por el simple hecho de que se surta la condición de la extinción de la pensión esto es, al cumplir veinticinco años de edad el sujeto pensionado, indefectiblemente se extingue el derecho correlativo, con independencia de que continúe sus estudios en los términos aludidos o que tenga o no un trabajo remunerado.<sup>14</sup>*

Los derechos a percibir pensión se pierden para los derechohabientes del trabajador o pensionado por alguna de las siguientes causas:

---

<sup>14</sup> Novena época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Abril de 2003, p. 1112, tesis 1.7-. A.208 A, aislada, Administrativa.



A).- Llegar a la mayoría de edad los hijos e hijas del trabajador o pensionado, salvo que acrediten que realizan estudios a nivel medio superior o superior en planteles reconocidos y que no tienen medios económicos para su subsistencia o que no estén incapacitados legalmente o imposibilitados físicamente para trabajar.

B).- Cuando la mujer o el varón pensionado contraigan nupcias o llegasen a vivir en concubinato, recibirán como única y última prestación el importe de 6 meses de la pensión que venía disfrutando.

C).- La divorciada no tiene derecho a la pensión de quien haya sido su cónyuge, a menos que a la muerte del causante, esté pagando pensión alimenticia por condena judicial y siempre que no existan viuda, hijos, concubina y ascendientes con derecho a la misma.

D).- Por fallecimiento.

*La LISSSTE en su artículo 80 establece que si un pensionista desaparece de su domicilio por más de un mes sin que se tenga noticias de su paradero, los familiares derechohabientes con derecho a la pensión, disfrutarán de la misma con carácter provisional y previa solicitud respectiva, bastando para ello que se compruebe el parentesco y la desaparición del pensionista, sin que sea necesario promover diligencias formales de ausencia. Si posteriormente y en cualquier tiempo el pensionista se presentase, tendrá el derecho de disfrutar él mismo su pensión y a recibir las diferencias entre el importe original de la misma y aquel que hubiese sido entregado sus familiares.*

Por su parte, el RPI señala en su artículo 20 que *cuando un pensionista desaparezca de su domicilio por más de un mes, sus familiares derechohabientes podrán solicitar una pensión provisional para lo cual el ISSSTE requerirá la presentación de la solicitud respectiva, el documento que acredite el parentesco y la constancia de que se ha denunciado ante la autoridad competente la desaparición del pensionista. La pensión provisional se cubrirá a partir del mes siguiente de la fecha en que la percibió el pensionista ausente y si éste regresara, se le cubrirá nuevamente su pensión en un término igual, sin tener derecho al cobro de las cantidades cubiertas por el ISSSTE durante su ausencia.*

Como se observa hay una contradicción muy clara por lo que se refiere en la entrega de pensiones a los beneficiarios cuando el pensionista haya desaparecido y las mismas sean cobradas por sus derechohabientes, la LISSSTE conserva el derecho al pensionista de recibir las diferencias entre el importe original de la pensión y el que se haya entregado a los familiares, por lo que respecta el RPI refiere que cuando el pensionista haya regresado tendrá derecho a recibir su pensión pero no se cubren las pensiones que hayan cobrado sus derechohabientes.

Por lo que respecta a la nueva LISSSTE, considera por pensión por causa de muerte a la muerte del trabajador por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad, y siempre que hubiere cotizado al Instituto por tres años o más, dará origen a las pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia.

En este caso, las pensiones se otorgarán por la aseguradora que elijan los familiares derechohabientes para la contratación de su seguro de pensión. A tal efecto, se deberá integrar un monto constitutivo en la aseguradora elegida, el cual deberá ser suficiente para cubrir la pensión y las demás prestaciones de carácter económico. Para ello, el ISSSTE cubrirá el monto constitutivo con cargo al cual se pagará la pensión y las demás prestaciones de carácter económico.

En caso de fallecimiento de un pensionado por riesgos del trabajo o invalidez, las pensiones a que se refiere este artículo se cubrirán por el ISSSTE, mediante la entrega del monto constitutivo a la aseguradora que elijan los familiares derechohabientes para el pago de la renta correspondiente.

El saldo acumulado en la cuenta individual del trabajador o pensionado por riesgos del trabajo o invalidez fallecido, podrá ser retirado por sus familiares derechohabientes en una sola exhibición o utilizado para contratar un seguro de pensión que le otorgue una renta por una suma mayor.

El derecho al pago de la pensión por causa de muerte se iniciará a partir del día siguiente al de la muerte de la persona que haya originado la pensión a sus familiares derechohabientes que haya designado teniendo derecho a una pensión equivalente al cien por ciento de la que hubiere correspondido al trabajador por invalidez y a la gratificación anual que recibía el pensionado.

Cuando fallezca un pensionado, la aseguradora que viniese cubriendo la pensión entregará a sus deudos o a las personas que se hubiesen hecho cargo de la inhumación, el importe de ciento veinte días de pensión por concepto de gastos de funerales, sin más trámites que la presentación del certificado de defunción y constancia de los gastos de sepelio. En caso de que el pensionado hubiese disfrutado de dos o más Pensiones los gastos del funeral se pagarán únicamente con base en la más alta.

#### **4.2.5.- Pensión por cesantía en edad avanzada.**

La pensión por cesantía en edad avanzada se otorga al trabajador que se separa voluntariamente del servicio o que quede privado del trabajo remunerado, después de los 60 años de edad y haya cotizado por un mínimo de 10 años al ISSSTE.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia señala lo siguiente:

**PENSIÓN POR CESANTIA EN EDAD AVANZADA, LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO NO ESTABLECE EL REQUISITO DE HABER DEJADO DE LABORAR DESPUÉS DE HABER CUMPLIDO SESENTA AÑOS.**

*Del contenido de los artículos 82 a 86 de la ley que regula. Al ISSSTE, se advierte que la pensión por cesantía en edad avanzada se otorgará cuando se reúnan tres requisitos: a) que el trabajador se separe voluntariamente del servicio o que privado de un trabajo remunerado; b) que tenga sesenta años o más; y c) que haya cotizado un mínimo de diez años al instituto. Lo anterior deriva de la interpretación sistemática, histórica y legislativa de la naturaleza y evolución del sistema de pensiones, cuyo principal objeto es el de garantizar y proteger los medios de subsistencia del trabajador que, debido a los riesgos naturales o sociales a los que se encuentre sujeto, le priven o disminuyan su capacidad de trabajo o de ganancia. De este modo, el seguro de cesantía protege al derechohabiente de la desocupación por falta de oportunidades para desempeñar un trabajo remunerador por su edad avanzada, evitando que carezca de recursos para subsistir, mediante los mecanismos económicos adecuados para que no pierda los recursos que tanto él como el patrón han aportado al instituto. En estas condiciones, la parte del artículo 82 de la citada ley establece después de los sesenta años, debe entenderse referida al momento de la solicitud, en virtud de que no puede exigirse, para el otorgamiento de esta pensión, que el solicitante acredite haber trabajado hasta después de los sesenta años pues, además de que este requisito no se establece en la ley ni en ningún reglamento, resulta incongruente con la finalidad de la pensión, que difiere, en sus características, del resto de los seguros que se relacionan con la vejez o con el tiempo de servicios.<sup>15</sup>*

Los porcentajes que se aplican para el pago de la pensión antes señalada, se calculan de acuerdo al último sueldo que percibía el trabajador antes de solicitar su baja, tomando como referencia la edad, los años de servicio y el porcentaje de su sueldo básico. (ver cuadro 6)

---

<sup>15</sup> Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Agosto de 2001, p, 1382, tesis IV. 2ª. T.52 L, aislada, Laboral.

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

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

La pensión por cesantía en edad avanzada, para la vigente LISSSTE consiste a partir de que el trabajador queda privado de su trabajo a los sesenta años de edad.

Para gozar de las prestaciones de cesantía en edad avanzada se requiere que el trabajador tenga un mínimo de veinticinco años de cotización reconocidos por el ISSSTE.

El trabajador que tenga sesenta años o más y no reúna los años de cotización, podrá retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir los años necesarios para que opere su pensión.

Los trabajadores podrán disponer de su cuenta individual con el objeto de disfrutar de una Pensión de cesantía en edad avanzada. Para tal propósito podrán optar por alguna de las alternativas siguientes:

A).- Contratar con la aseguradora de su elección un seguro de pensión que le otorgue una renta vitalicia, que se actualizará anualmente en el mes de febrero conforme al INPC.

B).- Mantener el saldo de su cuenta individual en el PENSIONISSSTE o en una administradora y efectuar con cargo a dicho saldo, retiros programados.

Lo anterior quedara sujeto a la vigente LISSSTE y en las disposiciones administrativas que determine la CONSAR.

Ahora bien con lo que respecta la pensión por vejez, la vigente LISSSTE considera que, existe cesantía en edad avanzada cuando el trabajador quede privado de trabajo a partir de los sesenta años de edad y tenga un mínimo de veinticinco años de cotización reconocidos por el ISSSTE.

Cuando el trabajador no reúna con los años de cotización, podrá retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir los años necesarios para que opere su pensión.

El ISSSTE esta obligado al otorgamiento de una pensión y al derecho del seguro de salud, al cesante en edad avanzada.

Los trabajadores podrán disponer de su cuenta individual con el objeto de disfrutar de una pensión de cesantía en edad avanzada. Considerando las siguientes opciones; contratar con la aseguradora de su elección un seguro de pensión que le otorgue una renta vitalicia, que se actualizará anualmente en el mes de febrero conforme al INPC, o mantener el saldo de su cuenta individual en el PENSIONISSSTE o en una administradora y efectuar con cargo a dicho saldo, retiros programados.

Ambos supuestos se sujetarán a lo establecido en la vigente LISSSTE y en las disposiciones administrativas que expida la CONSAR.

#### **4.2.6.- Pensiones por accidentes y enfermedades de trabajo y de los subsidios por enfermedades no profesionales.**

La LISSSTE en su artículo 34 nos indica que son riesgo de trabajo *los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en el ejercicio o con motivo del trabajo. Y accidentes de trabajo, toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata posterior, o la muerte producida repentinamente en el ejercicio o con motivo del trabajo, cualquiera que sea el lugar y tiempo en que se preste, así como aquellos que ocurran al trabajador al trasladarse directamente de su domicilio al lugar en que desempeñe su trabajo o viceversa.*

Asimismo la LISSSTE estipula que los riesgos de trabajo serán calificados por el ISSSTE por medio de dictámenes aprobados por técnicos o especialistas en la materia, y en caso de que hubiere desacuerdo por parte del interesado el ISSSTE propondrá una terna de especialistas de reconocido prestigio para que se elija entre ellos quienes debe determinar el dictamen médico, una vez dada la resolución se considera obligatoria acatarla al interesado y al ISSSTE.

Ante lo cual la Suprema Corte de Justicia señala lo siguiente:

#### ***TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, AVISO DE ACCIDENTES DE TRABAJO DE LOS.***

*El artículo 38 de la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no obliga al titular de una dependencia gubernamental a hacer entrega al trabajador que haya sufrido un accidente de trabajo, del aviso correspondiente, ya que ese precepto a lo que obliga es avisar a dicho instituto sobre el particular, además de que el empleado puede dar ese aviso al propio instituto.<sup>16</sup>*

---

<sup>16</sup> Novena época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, Septiembre de 1988, p. 1218, tesis aislada laboral.

**TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, RIESGO DE TRABAJO, SU CALIFICACIÓN TÉCNICA CORRESPONDE AL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, PERO ES OPTATIVO PARA EL TRABAJADOR IMPUGNARLA ANTE EL INSTITUTO O DIRECTAMENTE ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.**

*De una interpretación sistemática de los dispuestos por los artículos 36 a 40 de la Ley del ISSSTE en concordancia con el artículo 110 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se concluye que corresponde al ISSSTE la facultad exclusiva de calificar un riesgo de trabajo y ante la inconformidad con dicha calificación. El trabajador afectado tienen la facultad de impugnarla ante el propio instituto en la vía administrativa, o directamente ante un tribunal de trabajo, toda vez que de conformidad con el segundo supuesto, el instituto no quedaría en estado de indefensión por cuanto a las partes contendientes, en el procedimiento respectivo, pueden proponer los peritos que a sus intereses convenga y en caso de discrepancia respecto de la existencia del riesgo profesional y del grado de disminución orgánica se nombraría un perito tercero; mecanismo que es similar a lo que dispone el propio artículo 36 de la Ley del ISSSTE. Lo anterior, obviamente sin perjuicio de que, agotado el trámite ante el referido instituto, el trabajador se inconforme ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en virtud de que la definitividad que establece el artículo 36 examinado, solo se refiere al ámbito administrativo y, por tanto, no impide la vía jurisdiccional.<sup>17</sup>*

Para el otorgamiento de las pensiones por accidentes o enfermedades de trabajo, el ISSSTE requiere al beneficiario directo la presentación de la solicitud respectiva, la que se integrará con la documentación que en cada caso se indica.

A).- Por incapacidad total temporal o parcial permanente.

a).- Reporte de accidente o enfermedad de trabajo.

---

<sup>17</sup> Novena época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Junio de 1985, p. 1120, tesis aislada laboral.

b).- Acta administrativa del accidente o enfermedad de trabajo.

c).- Certificación de sueldos del trabajador y horario de labores.

d).- Certificado médico inicial que especifique la lesión y los días de incapacidad del trabajador.

e).- Certificado médico de secuelas.

f).- Copia de las licencias médicas.

g).- Aviso de reingreso a sus labores.

Esta documentación debe ser proporcionada por el ISSSTE y las dependencias.

B).- Por incapacidad total permanente, la documentación que se señala en los incisos de la a) a la c) de la fracción anterior.

C).- Por fallecimiento del trabajador, la documentación que se menciona en los incisos de la a) a la c), así como, en su caso, copia certificada de los siguientes documentos:

a).- Acta de defunción.

b).- Acta de matrimonio.

c).- Acta de nacimiento de los hijos.

d).- Averiguación previa del agente del ministerio público.

D).- Para otorgar pensión a concubenarios o ascendientes del trabajador, el ISSSTE requiere, además, copia certificada de la resolución dictada dentro de la información testimonial para acreditar el concubinato o la dependencia económica.

E).- Cuando fallece un pensionista por incapacidad permanente, total o parcial, el ISSSTE requiere de los familiares derechohabientes copia certificada del acta de defunción y, en su caso, los documentos que acrediten el parentesco, concubinato o la dependencia económica, para pago de la pensión.

La LISSSTE vigente establece como riesgo de trabajo, los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en el ejercicio o con motivo del trabajo. Asimismo, se consideran riesgos del trabajo las enfermedades señaladas por las leyes del trabajo.

Los riesgos del trabajo pueden producir:

A).- Incapacidad temporal, que es la pérdida de facultades o aptitudes que imposibilita parcial o totalmente a una persona para desempeñar su trabajo por algún tiempo.

B).- Incapacidad parcial, que es la disminución de las facultades o aptitudes de una persona para trabajar.

C).- Incapacidad total, que es la pérdida de facultades o aptitudes de una persona que la imposibilita para desempeñar cualquier trabajo por el resto de la vida.

D).- Muerte.

Las prestaciones en dinero serán cubiertas íntegramente con la aportación a cargo de las dependencias y entidades. Las prestaciones en especie serán cubiertas íntegramente por el seguro de salud.

Los riesgos del trabajo serán calificados técnicamente por el ISSSTE, de conformidad con el reglamento respectivo y demás disposiciones aplicables. En caso de desacuerdo con la calificación el afectado inconforme tendrá treinta días naturales para presentar por escrito ante el ISSSTE, su inconformidad avalada con un dictamen de un especialista en medicina del trabajo. En caso de desacuerdo el ISSSTE propondrá una terna de médicos especialistas en medicina del trabajo, para que de entre ellos, el afectado elija uno.

El dictamen del especialista tercero resolverá en definitiva sobre la procedencia o no de la calificación y será inapelable y de carácter obligatorio para el interesado y para el ISSSTE, esto último sin perjuicio de la obligación del afectado de someterse a los reconocimientos, tratamientos, investigaciones y evaluaciones que ordene el ISSSTE para verificar la vigencia de sus derechos periódicamente.

El trabajador que sufra un riesgo del trabajo tiene derecho a las siguientes prestaciones en especie:

A).- Diagnóstico, asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica;

B).- Servicio de hospitalización;

C).- Aparatos de prótesis y ortopedia, y

D).- Rehabilitación.



El trabajador que sufra riesgo de trabajo tendrá derecho a las siguientes prestaciones en dinero:

A).- Al ser declarada una incapacidad temporal, se otorgará licencia con goce del cien por ciento del sueldo, cuando el riesgo del trabajo imposibilite al trabajador para desempeñar sus labores. El pago se hará desde el primer día de incapacidad y será cubierto por las dependencias o entidades hasta que termine la incapacidad cuando ésta sea temporal, o bien hasta que se declare la incapacidad permanente del trabajador.

B).- Al ser declarada una incapacidad parcial, se concederá al incapacitado una pensión calculada conforme a la tabla de valuación de incapacidades de la LFT, atendiendo al sueldo básico que percibía el trabajador al ocurrir el riesgo y los aumentos posteriores que correspondan al empleo que desempeñaba hasta determinarse la pensión.

C).- Al ser declarada una incapacidad total, se concederá al incapacitado una pensión vigente hasta que cumpla sesenta y cinco años, mediante la contratación de un seguro de pensión que le otorgue una renta, igual al sueldo básico que venía disfrutando el trabajador al presentarse el riesgo, cualquiera que sea el tiempo que hubiere estado en laborando. La cuantía de este beneficio será hasta por un monto máximo de diez veces el salario mínimo.

Los pensionados por riesgos del trabajo tendrán el derecho de recibir aguinaldo, según la cuota diaria de su pensión la cual se pagará a elección del pensionado, ya sea en una sola exhibición que se pagará antes del quince de diciembre de cada año, o en su caso, mensualmente con la doceava parte de la gratificación anual.

El trabajador contratará el seguro de pensión con la aseguradora que elija, para gozar del beneficio de pensión. El ISSSTE calculará el monto necesario conforme a las reglas que para tal efecto, expida la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, para la contratación del seguro de pensión y el propio ISSSTE, entregará dicha suma a la aseguradora elegida por el trabajador.

La renta otorgada al pensionado incapacitado deberá cubrir una pensión y las cuotas y aportaciones a la cuenta individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

Asimismo terminada la vigencia del contrato de seguro de pensión, el trabajador que reúna los requisitos correspondientes tendrá derecho a recibir su pensión de vejez y el trabajador que no reúna los requisitos correspondientes recibirá la pensión garantizada.

Por lo tanto la aseguradora elegida por el pensionado deberá pagar mensualmente la pensión y depositar bimestralmente las cuotas y

aportaciones correspondientes al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez en la cuenta individual del pensionado además de su aguinaldo mensual.

Cuando el trabajador fallezca a consecuencia de un riesgo del trabajo, los familiares señalados en la sección de pensión por causa de muerte del seguro de invalidez y vida en el orden que establece, gozarán de una pensión equivalente al cien por ciento del sueldo básico que hubiese percibido el trabajador en el momento de ocurrir el fallecimiento y el mismo aguinaldo anual que le hubiere correspondido al trabajador como pensionado por riesgos del trabajo. En este caso, el ISSSTE cubrirá el monto constitutivo a la aseguradora, con cargo al cual se pagará la pensión a los familiares derechohabientes.

Los familiares derechohabientes elegirán la aseguradora con la que deseen contratar su seguro de pensión con los recursos relativos al monto constitutivo de la pensión antes referida.

Por lo que se refiere a los recursos de la cuenta individual del trabajador fallecido, sus familiares derechohabientes podrán optar por; retirarlos en una sola exhibición o contratar rentas por una cuantía mayor.

Cuando fallezca un pensionado por incapacidad permanente, total o parcial, se aplicarán las siguientes reglas:

A).- Si el fallecimiento se produce como consecuencia directa de la causa que originó la incapacidad, a los sujetos señalados en la sección de pensión por causa de muerte del seguro de invalidez y vida en el orden que la misma establece, se les otorgará en conjunto una pensión equivalente al cien por ciento de la que venía disfrutando el pensionado a cuyo efecto, el ISSSTE entregará el monto constitutivo a la aseguradora que elijan los familiares derechohabientes para el pago de la renta correspondiente.

B).- Ahora bien si la muerte es originada por causas ajenas a las que dieron origen a la incapacidad permanente, sea total o parcial, se entregará a los familiares señalados por esta LISSSTE y en su orden, el importe de seis meses de la pensión asignada al pensionado con cargo a la renta que hubiere sido contratada por el ISSSTE para el pensionado, sin perjuicio del derecho de disfrutar la pensión que en su caso les otorgue LISSSTE.

Por lo que se refiere a los recursos de la cuenta individual del pensionado fallecido, sus familiares derechohabientes podrán optar por retirarlos en una sola exhibición o contratar rentas por una cuantía mayor.

En lo que corresponde a la división de una pensión derivada, entre los familiares del trabajador, así como en cuanto a la asignación de la pensión para el viudo, concubinario, hijos, ascendientes, o quien, en su caso, tenga derecho a la ministración de alimentos, se estará a lo previsto a las reglas

para el otorgamiento de una pensión por causa de muerte del seguro de invalidez y vida.

#### **4.2.7.- Pensión garantizada**

La pensión garantizada es aquélla que el Estado asegura a quienes reúnan los requisitos señalados para obtener una pensión por cesantía en edad avanzada o vejez y su monto mensual será la cantidad de tres mil treinta y cuatro pesos con veinte centavos, moneda nacional, misma que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al cambio anualizado del INPC.

Cuando los recursos del trabajador resulten insuficientes para contratar una renta vitalicia o un retiro programado que le asegure el disfrute de una pensión garantizada en forma vitalicia y la adquisición de un seguro de sobrevivencia para sus familiares derechohabientes, recibirá del Gobierno Federal una aportación complementaria suficiente para el pago de la pensión correspondiente.

En estos casos, el PENSIONISSSTE o la administradora continuarán con la administración de la cuenta individual del pensionado y se efectuarán retiros con cargo al saldo acumulado para el pago de la pensión garantizada, en los términos que determine la CONSAR.

El Gobierno Federal con recursos propios complementarios a los de la Cuenta Individual correspondiente, cubrirá la pensión garantizada, en la forma y términos que al efecto determine la SHyCP. Asimismo el trabajador deberá solicitar la pensión garantizada al ISSSTE y acreditar tener derecho a ella. Por su parte, la administradora está obligada a proporcionar la información que el propio ISSSTE le requiera para este efecto.

Agotados los recursos de la cuenta individual, la administradora, notificará este hecho al ISSSTE. En este caso, la pensión será cubierta con los recursos que para tal efecto proporcione el Gobierno Federal.

A la muerte del pensionado por cesantía en edad avanzada o vejez que estuviere gozando de una pensión garantizada, el Gobierno Federal, por conducto de quien determine la SHyCP, podrá contratar una renta que cubra la pensión correspondiente a favor de los familiares derechohabientes con la aseguradora que éstos elijan o pagar las pensiones conforme al mismo procedimiento utilizado para el pago de la pensión garantizada.

Cuando se opte por la contratación de rentas, los familiares derechohabientes del pensionado fallecido y el ISSSTE, deberán informar del fallecimiento al PENSIONISSSTE o a la administradora que, en su caso, estuviere pagando la pensión, y observarse lo siguiente:

A).- El PENSIONISSSTE o la administradora deberá entregar al ISSSTE los recursos que hubiere en la cuenta individual del pensionado fallecido, los cuales se destinarán al pago del monto constitutivo de la renta de los familiares derechohabientes.

B).- El Gobierno Federal, por conducto de quien determine la SHyCP, deberá aportar los recursos faltantes para el pago del monto constitutivo de la mencionada renta.

Se suspenderá el pago de la pensión garantizada cuando el pensionado reingrese a un trabajo sujeto al régimen obligatorio de la vigente LISSSTE.

El pensionado por cesantía en edad avanzada o vejez que disfrute de una pensión garantizada no podrá recibir otra de igual naturaleza.

La pensión que corresponda a los familiares derechohabientes del pensionado fallecido, se entregará a éstos aun cuando estuvieran gozando de otra pensión de cualquier naturaleza.

#### **4.3- Trámites para otorgar una pensión de conformidad con la LISSSTE abrogada y la vigente LISSSTE.**

Al iniciar el trámite para recibir una pensión, el ISSSTE requiere al trabajador o sus derechohabientes, la solicitud respectiva a la que se integrará a hoja única de servicios, la licencia prepensionaria, el aviso oficial de baja y la copia certificada del acta de nacimiento.

Las pensiones directas se otorgan conforme a las bases siguientes:

A).- La de jubilación, cuando el trabajador tiene 29 años, 6 meses y un día o más de servicios e igual tiempo de cotización al ISSSTE, y las trabajadoras 27 años, 6 meses y 1 día o más de servicios e igual tiempo de cotización al ISSSTE.

B).- La de retiro por edad y tiempo de servicios, cuando el trabajador que haya cumplido 55 años de edad, tenga 14 años, 6 meses y 1 día de servicios como mínimo e igual tiempo de cotización al ISSSTE.

C).- La de invalidez, cuando el trabajador se inhabilite física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, si ha cotizado al ISSSTE cuando menos durante 14 años, 6 meses y un día.

D).- La de la muerte por causas ajenas al servicio, cuando el trabajador haya cotizado al ISSSTE cuando menos durante 14 años, 6 meses y un

día, cualquiera que sea su edad, o bien, cuando tuviera 60 ó más años de edad y haya cotizado un mínimo de 9 años, 6 meses y 1 día al ISSSTE.

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

Para que se dé el otorgamiento de la pensión por invalidez, además de cumplir con los requisitos antes referidos, se anexa a la solicitud respectiva, el dictamen médico y el aviso oficial de baja.

Asimismo las pensiones indirectas se otorgan conforme a las bases siguientes:

A).- Para la pensión a la viuda o concubina, el ISSSTE requiere la solicitud respectiva y en su caso, la hoja única de servicios, así como la copia certificada del acta de matrimonio expedida con posterioridad a la fecha de fallecimiento del cónyuge, del acta de defunción y de la resolución dictada de la información testimonial para acreditar el concubinato.

B).- La pensión al viudo o concubino, requiere además, según corresponda, copia certificada del acta de su nacimiento, de la resolución testimonial para acreditar la dependencia económica y el concubinato, así como el dictamen médico que certifique su incapacidad si es menor de 55 años de edad.

C).- Por lo que se refiere a la pensión por orfandad, los hijos menores requieren de la solicitud respectiva así como copia certificada de las actas de nacimiento y de defunción del trabajador o pensionista. A dicha solicitud se integrará la hoja única de servicios expedida por la dependencia.

D).- Respecto a la pensión a los hijos mayores de edad incapacitados, además de los documentos señalados anteriormente, se debe integrar el dictamen médico expedido por el área correspondiente del ISSSTE que certifique su incapacidad para trabajar.

Para poder continuar percibiendo la pensión al llegar a la mayoría de edad, el ISSSTE requerirá de la presentación de una constancia expedida por servicios escolares donde acredite que el pensionado realiza estudios a nivel medio básico o a nivel licenciatura dentro de los 30 días hábiles siguientes al inicio de cada ciclo escolar, bajo protesta de decir verdad, ser solteros y no tener trabajo remunerado.

E).- Pensión por ascendencia el ISSSTE requiere la presentación de la solicitud respectiva y en su caso, copia certificada del acta de nacimiento, del acta de defunción y de la resolución dictada dentro de la información testimonial para acreditar la dependencia económica de los ascendientes durante los últimos

cinco años anteriores a la muerte del trabajador o pensionista. A dicha solicitud se integrará la hoja única de servicios expedida por la dependencia.

Si otorgada una pensión por causa de muerte aparecen otros familiares con derecho a la misma, se les hará extensiva, a partir de la fecha de recepción de la solicitud por el ISSSTE, ajustándose en consecuencia la cuota diaria vigente que disfruten el o los primeros deudos así como el descuento respectivo, el cual no deberá exceder de un 25% sobre el monto que se asigne una vez fijada la cuota diaria.

En caso que los solicitantes de una pensión carecen de copia certificada del acta de nacimiento, el ISSSTE acreditará su nombre y la fecha de nacimiento mediante la exhibición de cualquiera de los documentos siguientes:

- A).- Filiación de empleado federal.
- B).- Credencial única de identificación.
- C).- Pasaporte.
- D).- Registro Federal de Contribuyentes o cartilla del Servicio Militar Nacional.

Con la vigente LISSSTE se modifica el trámite de las pensiones, a todo trabajador que se encuentre cotizando actualmente se les reconocerá los periodos cotizados con anterioridad, asimismo tendrán derecho a optar por la abrogada LISSSTE hasta el treinta uno de diciembre de dos mil nueve, para pensionarse por jubilación con el cien por ciento de su sueldo básico, así como los trabajadores que se separen voluntariamente del servicio o que queden privados de trabajo después de los sesenta años de edad y que hayan cotizado por un mínimo de diez años al ISSSTE, tendrán derecho a una pensión de cesantía en edad avanzada, equivalente a un porcentaje del promedio del sueldo básico de su último año de servicio, o por la acreditación de bonos de pensión del ISSSTE en sus cuentas individuales.

Los trabajadores que hayan elegido la acreditación de los bonos de pensión del ISSSTE, deberán cumplir los siguientes requisitos de edad o tiempo de cotización al Instituto:

- A).- En el año 2008 tener cumplidos por lo menos cincuenta y cinco años de edad, o haber cotizado al Instituto durante treinta o más años.
- B).- En el año 2009 tener cumplidos por lo menos cincuenta y cuatro años de edad, o haber cotizado al Instituto durante veintinueve o más años.
- C).Durante el año 2010 tener cumplidos por lo menos cincuenta y tres años de edad, o haber cotizado al Instituto durante veintiocho o más años.

D).-En el año 2011 tener cumplidos por lo menos cincuenta y dos años de edad, o haber cotizado al Instituto durante veintisiete o más años, y

E).- En el año 2012 tener cumplidos por lo menos cincuenta y un años de edad, o haber cotizado al Instituto durante veintiséis o más años.

F).- A partir del año 2013, estos requisitos dejarán de ser exigibles.

Los trabajadores que a la fecha de entrada en vigor de la LISSSTE tengan derecho a pensionarse de conformidad a la abrogada LISSSTE y elijan los beneficios de la nueva LISSSTE, recibirán, en lugar de bonos de pensión del ISSSTE, un depósito a la vista denominado en unidades de inversión en el BM, el cual pagará intereses mensualmente.

La SHCP determinará la forma y términos en que los recursos de dicho depósito podrán ser utilizados por el PENSIONISSSTE o, en su caso, las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro que elija el trabajador para la inversión de los recursos de su cuenta individual.

Las empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR deberán llevar el registro individual de estos depósitos hasta que sea entregada la información al PENSIONISSSTE.

Los Trabajadores que habiéndoseles acreditado Bonos de Pensión del ISSSTE, estén laborando a la fecha de amortización de dichos Bonos, la cantidad liquidada por la amortización, se podrá invertir en nuevos Bonos de Pensión del ISSSTE.

Las características de los bonos de pensión del ISSSTE son:

A).- Serán títulos emitidos por el Gobierno Federal en términos de las disposiciones legales aplicables, que constituirán obligaciones generales directas e incondicionales de los Estados Unidos Mexicanos;

B).- Tendrá, cada uno, un valor nominal de cien unidades de inversión;

C).- Serán títulos cupón cero emitidos a la par y tendrán un valor nominal constante en unidades de inversión;

D).-Serán títulos no negociables.

E).- La conversión de las unidades de inversión se realizará conforme al valor de éstas al día del vencimiento de los títulos.

F).-Los títulos se emitirán en series con vencimientos sucesivos, conforme al perfil que determine la SHCP.

G).-El monto y plazo de vencimiento de cada serie corresponderá al que resulte del perfil de jubilación del trabajador. Esto es, cuando suceda el primero de los siguientes eventos, que el trabajador cumpla cincuenta y cinco años de edad o treinta años de cotizar al ISSSTE.

H).- Podrán ser amortizados previamente a su fecha de vencimiento, cuando el Gobierno Federal, por conducto de la SHCP, lo considere conveniente o cuando el trabajador tenga derecho a pensionarse anticipadamente.

El Banco de México tendrá a su cargo las funciones de custodia, administración y servicio de los bonos de pensión del ISSSTE.

Los bonos de pensión del ISSSTE podrán ser redimidos antes de su vencimiento, cuando el Gobierno Federal, por conducto de la SHCP, lo considere conveniente o cuando el trabajador tenga derecho a pensionarse.

Los procedimientos para acreditar en las cuentas individuales los bonos de pensión del ISSSTE y su traspaso al PENSIONISSSTE o a las administradoras se deberán sujetar a las disposiciones que emita la CONSAR.

El PENSIONISSSTE y, en su caso, las administradoras, deberán incorporar en los estados de cuenta que expidan a los trabajadores el valor nominal de sus bonos de pensión del ISSSTE en unidades de inversión y en pesos, así como el valor de pago anticipado de los bonos en unidades de inversión y en pesos, a la fecha de corte del estado de cuenta, de conformidad con las disposiciones que emita al efecto la CONSAR.

El Instituto dispondrá de un plazo de doce meses a partir de la vigencia de la LISSSTE, para que en el orden administrativo establezca lo necesario para la creación y el funcionamiento del PENSIONISSSTE debiendo proveer los recursos humanos, materiales y presupuestales que se requieran desde el inicio de operaciones del PENSIONISSSTE hasta que éste reciba recursos por concepto de comisiones.

En el tiempo que el PENSIONISSSTE tome a su cargo la administración de las cuentas individuales de los trabajadores, las cuotas y aportaciones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez se depositarán en la cuenta que lleve el BM, al ISSSTE.

Las empresas operadoras de la base de datos nacional SAR deberán llevar el registro de las cuotas y aportaciones enteradas y su individualización, incluyendo la relativa a las aportaciones al fondo de la vivienda, para su entrega al PENSIONISSSTE.



La CONSAR deberá establecer el procedimiento para que se registre la información de las cuotas y aportaciones y se opere la apertura de las cuentas individuales en el PENSIONISSSTE.

El PENSIONISSSTE administrará las cuentas individuales de los trabajadores afiliados o que se afilien al ISSSTE durante los treinta y seis meses siguientes a su creación. Los Trabajadores que ingresen al régimen a partir de la entrada en vigor de la LISSSTE, y tengan abierta ya una cuenta individual en una administradora, podrán elegir mantenerse en ella.

Una vez concluido el plazo antes mencionado, los trabajadores podrán solicitar el traspaso de su cuenta individual a cualquier administradora, o permanecer en el PENSIONISSSTE sin trámite alguno. Asimismo, a partir de esa fecha, el PENSIONISSSTE podrá recibir el traspaso de cuentas individuales de trabajadores afiliados al IMSS o de trabajadores independientes.

Los recursos acumulados en las cuentas individuales abiertas bajo el sistema de ahorro para el retiro vigente a partir del primer bimestre de mil novecientos noventa y dos hasta la fecha de entrada en vigor la LISSSTE, deberán ser transferidos al PENSIONISSSTE dentro del mes siguiente a que inicie operaciones, y se mantendrán invertidos en créditos a cargo del Gobierno Federal en el BM.

#### **4.4.- Forma de pago de pensiones**

La LISSSTE nos dice en qué supuestos el derechohabiente debe recibir una pensión y el RPI nos menciona cómo efectuar el trámite para el cobro correspondiente, pero actualmente el ISSSTE carece de recursos económicos, motivo por el cual obstaculiza el trámite respectivo.

Al llegar a efectuar el trámite para el cobro de su pensión éste se obstaculiza con una serie de requisitos que son señalados arbitrariamente por las circulares internas del ISSSTE, las cuáles se van modificando cada seis meses y en ellas se estipulan requisitos extraordinarios para el otorgamiento de pensión o jubilación según sea el caso del derechohabiente; por citar algunos ejemplos diremos que se le piden al derechohabiente todos los talones de pago desde que se dio de alta como servidor público hasta su baja definitiva, lo cual resulta muy incongruente porque el ISSSTE está obligado a tener la mencionada captura; también, se le solicita una hoja de no adeudo, que consiste en solicitar al ISSSTE y al FOVISSSTE información fehaciente del derechohabiente de no adeudo de prestaciones de seguridad social y en este caso pueden pasar dos cosas una que la hoja salga con adeudos que ya han sido liquidados y otra que la hoja de adeudos tarde en llegar 30 días hábiles tardando el trámite para el otorgamiento de una pensión.

Por citar otro obstáculo para el trámite de pensión, la inadecuada información que los servidores públicos dan a los beneficiados de una pensión,

deja en estado de incertidumbre a los que la requieren, pues muchas veces niegan una pensión de viudez por el hecho de que la viuda reciba una pensión por servicios, lo cual es rotundamente falso porque la LISSSTE estipula la compatibilidad de pensiones.

Todo esto se hace con el fin de retrasar el otorgamiento de una pensión o jubilación según sea el caso, porque como se describió en el capítulo tercero del presente trabajo, el ISSSTE hoy en día no cuenta con recursos para el pago de pensiones, duda que queda en el aire puesto que cuando se instauró el Sistema de Jubilaciones y Pensiones del ISSSTE en el año de 1969 éste contaba con un fondo de cinco millones de pesos, para retiros voluntarios masivos, pensiones por riesgos de trabajo en caso que se dieran, y considerar la reserva de modificación del sistema de pensiones y jubilaciones conforme la vida se prolongara más para los pensionados. Y hoy en día además de no existir un fondo de pensiones que garantice el pago de las mismas, se debe a las finanzas públicas dieciséis millones de pesos.

En este caso considero que hay una desprotección jurídica del derechohabiente ya que nadie responde jurídicamente por el retraso del otorgamiento de pensión, porque no existe procedimiento ni recurso legal para impugnar tales actos, en la LISSSTE ni en el RPI.

Igualmente, hay una violación a los derechos humanos de los pensionados y jubilados, por el trámite tardado para el otorgamiento de una pensión, por ser adultos mayores o pensionados con alguna discapacidad. Asimismo se viola la LDPAM ya que su objeto es garantizar lo siguiente:

A).- Una vida con calidad, puesto que es obligación de las Instituciones Públicas, de la comunidad, de la familia y la sociedad, garantizarles el acceso a los programas que tengan por objeto posibilitar el ejercicio de este derecho.

B).- El disfrute pleno, sin discriminación ni distinción alguna, de los derechos que ésta y otras leyes consagran.

C).- Una vida libre sin violencia.

D).- El respeto a su integridad física y psicoemocional.

E).- Recibir protección por parte de la comunidad, la familia y la sociedad, así como de las instituciones federales, estatales y municipales.

F).- Acoger el apoyo de las instituciones federales, estatales y municipales en el ejercicio y respeto de sus derechos.

G).- Recibir asesoría jurídica en forma gratuita en los procedimientos administrativos o judiciales en que sea parte y contar con un representante legal cuando lo considere necesario.

Así como el deber del Estado consiste en garantizar las condiciones óptimas de salud, educación, nutrición, vivienda, desarrollo integral y seguridad social a las personas adultas mayores, atención, preferencia, toda institución pública o privada que brinde servicios a las personas adultas mayores deberá contar con la infraestructura, mobiliario y equipo adecuado, así como con los recursos humanos necesarios para que se realicen procedimientos alternativos en los trámites administrativos, cuando tengan alguna discapacidad.

Ahora bien, haciendo hincapié en el contenido de la vigente LISSSTE, considero que estarán en estado de incertidumbre los pensionados y jubilados toda vez que desconocen el lenguaje técnico de una AFORE y por lo tanto el manejo de sus recursos será administrado y entregado en forma de renta mensual por un banco y no por el ISSSTE.

#### **4.5.- Las garantías del debido proceso y seguridad social, en el sistema de jubilaciones y pensionados del ISSSTE.**

Garantía proviene del término anglosajón “*warranty*” o “*warrantie*” y significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar.<sup>18</sup>

Ante lo cual los gobernados tenemos la garantía de contar con un estado de derecho que nos da seguridad y protección, debido a que la actividad del gobierno está sometida a normas preestablecidas en nuestra carta magna, habiendo una división clara entre gobernantes y gobernados.

(...)

*Todo medio consignado en la constitución para asegurar el goce de un derecho se llama garantía, aun cuando no sea de las individuales.*<sup>19</sup>

Proceso es un conjunto de fenómenos, de actos o acontecimientos, que suceden en el tiempo y que mantienen entre sí determinadas relaciones de solidaridad o vinculación.

Existen por lo tanto procesos químicos, físicos, biológicos, psíquicos y procesos jurídicos; para que haya un proceso, no basta que los fenómenos o acontecimientos de que se trate sucedan en el tiempo, es necesario además, que mantengan entre sí determinados vínculos, que los hagan solidarios los unos a los otros, sea por el fin que se tiende todo el proceso, sea por la causa generadora del mismo. En su acepción jurídica, la palabra proceso, comprende los procesos legislativos, administrativos, judiciales, civiles, penales, mercantiles.

---

<sup>18</sup> Burgoa Ignacio, *Garantías individuales*. México Porrúa, 1989, p.161.

<sup>19</sup> Isidro Montiel y Duarte, *Estudio de las garantías individuales*. Porrúa, S.A.1988, p.86

Por citar un ejemplo; los actos de las cámaras legisladoras para expedir una ley que constituye un proceso legislativo, consiste en turnar la iniciativa de ley a una comisión, en los trabajos de ésta, para el estudio del proyecto respectivo, formulación de dictamen, presentación de él a la Cámara y así sucesivamente.

Procedimiento es la serie de formalidades claramente definidos que permiten llevar correctamente, el proceso.

De lo antes escrito considero que la garantía del debido proceso consiste en asegurar que se dé cumplimiento a la sucesión de actos o acontecimientos, respetando términos y formalidades para lograr el fin con que fueron creados.

Ahora bien, respecto al tema del presente trabajo, considero que hay una violación a la garantía del debido proceso, toda vez que la LISSSTE y el RIP, en sus respectivos capítulos denominados prestaciones sociales, consideran los requisitos previos para obtener una pensión ya sea por jubilación, muerte, cesantía, invalidez, riesgos de trabajo, orfandad, y viudez, estableciendo en sus artículos el cumplimiento de determinados años laborados con sus respectivos pagos de aportaciones de seguridad social al ISSSTE mismas que les son cobradas quincenalmente al derechohabiente titular, así como los trámites a seguir para el otorgamiento de dicha pensión que la legislación del ISSSTE establece en un término de tres meses, el cual es falso toda vez que dicho trámite es de seis a ocho meses dejando en estado de indefensión jurídica al derechohabiente ya que se le está retardando el proceso de recibir una pensión que por derecho le corresponde ya que por una serie de años ha cumplido con sus obligaciones de seguridad social y no es justo que cuando llega a solicitar su pensión, la simple solicitud sea un trámite fraudulento y engorroso.

Además de no haber recurso alguno que proteja al derechohabiente en el retardo de su pensión, toda vez que cuando éste recurre a la Contraloría del ISSSTE para presentar su queja ésta es desechada por ser un simple trámite de gestión argumentando que no se le está negando su pensión simplemente hay fallas en el sistema de captura o le faltan requisitos por cubrir.

Ante lo cual queda en estado de indefensión el derechohabiente porque no es ni trabajador activo, ni pensionado toda vez que la LISSSTE, le da tal calificativo cuando éste ha reunido los trámites correspondientes para el otorgamiento de una pensión y ésta ya es cobrada.

Por lo tanto, cuando un sistema jurídico no cuenta con regulación uniforme, como es el caso de la LISSSTE y del RPI, toda vez que la normatividad contemplada en ambas normas jurídicas carece de una sanción, se tiende a la dispersión legislativa, a la casuística jurisprudencial y a la adivinación de las prácticas administrativas, lo cual no beneficia a los pensionados del ISSSTE al

faltar la referencia que permita proporcionar el marco jurídico procesal. La arbitrariedad se exalta aún más en un ambiente jurídico político donde falta esa regulación uniforme que sancione al Estado, cuando un servidor público pasa a ser pensionado o jubilado y el trámite correspondiente para obtener dicha pensión o jubilación es engañosa tardando el trámite y el pago de la misma, toda vez que ese derecho le ha sido asignado por ley y por el pago de una aportación a su seguridad social quincenalmente durante los años establecidos por la LISSTE y el RPI.

La actividad administrativa debe ser flexible, pero en un ámbito de limitación jurídica, de otra manera se afianza el capricho regulado de los servidores públicos, sin un mínimo de seguridad objetiva para el pensionado frente al poder de la administración pública, en este caso me refiero al ISSSTE.

Por esto, resulta indispensable establecer un mecanismo que regule uniformemente el procedimiento administrativo del ISSSTE para el otorgamiento de una pensión al jubilado o pensionado, para asegurar tanto el interés público como los derechos de los derechohabientes

Una verdadera política de vigencia y respeto a los derechos de los derechohabientes, como actualmente se proclama, debe tener presente la necesidad de crear un marco legal del procedimiento administrativo para el otorgamiento de una pensión o jubilación. La defensa de los derechos humanos ha dedicado sus mejores esfuerzos dentro de ámbito penal, pero de manera silenciosa la administración pública pierde los derechos de los administrados, aprovechando la ausencia de normas jurídicas expresas, es decir aprovechar la ignorancia del administrado y cerrarle la puerta de la ley.

Por lo que se refiere a la garantía de seguridad social ésta consiste en asegurar a los gobernados una estabilidad social y económica para su mejor desempeño como seres humanos, ya sea como trabajador activo, jubilado o pensionado, la cual se financia con recursos del Estado, el trabajador y el patrón según sea el caso.

La garantía de seguridad social ha alcanzado una gran importancia en todo el mundo como una forma de protección de todo ser humano contra ciertos riesgos o contingencias que afectan su salud, su vida, su capacidad laboral y sus ingresos económicos necesarios para llevar una existencia digna. Estos riesgos han recibido la designación de sociales por la doctrina en la materia, la legislación de casi todos los países y las normas de las organizaciones internacionales especializadas, porque se vinculan casi siempre a causas sociales. Aparentemente, la enfermedad, el accidente, la maternidad y la muerte son sólo contingencias biológicas, pero si se les observa más detenidamente se advierte que dependen, en gran parte, de las condiciones económicas y sociales de la población.

Así, por ejemplo, las enfermedades y los accidentes sobrevienen o son más frecuentes cuando no se dispone de los recursos o elementos suficientes para impedirlos, la magnitud de la fecundidad varía según el estado económico y social de cada sociedad; la muerte puede ser diferida a edades más avanzadas si se tiene los medios para proteger la salud; incluso la vejez, que es un riesgo inevitable de origen exclusivamente biológico, puede ser retardado por ciertas condiciones económicas y sociales. Por lo tanto la garantía de seguridad social ha sido creada sobre la noción de un riesgo social, ya que se trata de asegurar a las personas contra los efectos que pueden ocasionarles estos infortunios.

Hoy en día se ve fragmentada la garantía de seguridad social, toda vez que los medios para su subsistencia, en este caso me refiero a los económicos no son respetados por las instituciones encargadas de dar seguridad social a la población.

Para ser más específicos reitero que el ISSSTE no asegura la garantía de seguridad social a sus derechohabientes, principalmente a los pensionados, y hago hincapié en este sector, ya que es el más vulnerable a recibir tratos despóticos por parte de los servidores públicos, de recibir una inadecuada atención médica, de quedar desprotegidos económicamente durante ocho meses o más hasta que reciban su pensión, del atraso de su pensión argumentando que el sistema tuvo una avería.

Por lo tanto el ISSSTE no cuida de la protección del pensionado o jubilado, ya que por los medios informativos televisión, radio, periódicos, Internet es sabido que hoy en día hay un desabastecimiento de medicamento, no hay equipo de tecnología para atender enfermedades crónicas degenerativas, el personal que atiende las clínicas esta muy burocratizado y hay un gran déficit en el pago de pensiones y jubilaciones.

Es así como expongo la fragmentación de los principios de la seguridad social por parte del ISSSTE, que da una seguridad social a medias, por no cubrir con las necesidades básicas al derechohabiente así como al extrabajador que ha aportado durante su vida laboral para tener una pensión justa y redituable y sea tratado de manera grotesca cuando tramita su pensión.

Ahora bien por lo que se refiere a la LISSSTE publicada el 31 de marzo del año 2007, fragmenta lo que es la seguridad social, pues el principio de solidaridad pasa a ser un sistema de aportación definida con garantía indefinida, pues el Estado entrega su responsabilidad a un ente privado, que en este caso son los bancos quienes controlaran el dinero de los pensionados y jubilados cobrando un porcentaje por administrar sus aportaciones y por otra parte cobrando un porcentaje por sus rendimientos.

## **4.6.- Alternativas sociales de Seguridad Social**

### **A 10 años de la reforma al IMSS**

- A).- Menor cobertura
- B).- Deterioro de servicios y pensiones
- C).- Regresión laboral
- D).- Alto costo transición
- E).- Uso del ahorro para gasto gobierno
- F).- Ganancias de la banca
- G).- Incumplimiento de obligaciones del Estado. Servicios médicos jubilados 150 mmp (30 mmp aportaciones regulares anuales)

### **Expectativas y retos**

- A).- La subrogación de los servicios médicos, contratación de personal por fuera de la institución.
- B).- El IMSS absorbe el seguro popular
- C).- La reforma al régimen de pensiones y a la Seguridad Social continúa.
- D).- Reducción de presupuesto.
- E).- Debilidad de la organización de los trabajadores.

### **No hay dinero para pagar la nomina de los jubilados.**

- A).- Crisis financiera por el pago de pensiones.
- B).- Disminuyen recursos para gasto social, servicios médicos, educación
- C).- Transición demográfica, epidemiológica.
- D).- Mayores beneficios a las aportaciones.
- E).- Universalidad de servicios
- F).- Portabilidad de pensiones
- G).- Ahorro interno para reactivar economía
- H).- Ajuste a los cambios demográficos y carga laboral (Activos/pensionados)
- I).- Capitalización de los fondos.

### **Crisis de la seguridad social**

- A).- Un trabajador asegurado de cada 4
- B).- Inaccesibilidad
- C).- Falta de cobertura de personal
- D).- Desabasto
- E).- Falta de transparencia en la Administración.
- F).- Desfinanciamiento
- G).- Inequidad
- H).- Mercantilización. Pensiones, vivienda

## **Causas de la crisis**

- A).- Revolución técnico-científica
- B).- Retiro del estado economía y función social
- C).- Modelo económico
  - a).- Falta de crecimiento económico
  - b).- Mercado laboral
  - c).- Sustitución de Política social por asistencial
  - d).- Privatización-mercantilización
- D).- Falta de transparencia en la administración
- E).- Transiciones Demográfica-epidemiológica

## **Reestructuración Capitalista y la Seguridad Social**

- A).- Neoliberalismo: individualización y mercantilización de la protección social
- B).- Precarización del empleo y cancelación de conquistas de la clase obrera.
- C).- Despojo del ahorro laboral. Transferencia al sector financiero y deuda interna
- D).- Los mitos neoliberales.
- E).- La deuda social y la organización de la clase trabajadora.
- F).- La reconstrucción económica y la redistribución de la riqueza.

## **Las reformas estructurales 2ª Generación**

- A).- Nuevos campos de inversión
  - a).- Energética, Educación, Salud y Seguridad Social.
- B).- La Reforma laboral. Flexibilización y precarización del empleo.
- C).- La reforma fiscal
- D).- La reforma Judicial
- E).- Estricto cumplimiento del pago de la deuda, conversión de deuda externa a deuda interna. Miseria y precarización del empleo

## **Marco general**

- A).- Procesos de reordenamiento social derivados de la globalización en los 90s.
- B).- Nuevo papel del Estado y del mercado. Fase de segunda generación
- C).- Disminución del gasto público
- D).- Creación de nuevos flujos financieros a partir de recursos públicos y sociales
- E).- Reducción de costo laboral.



## **Riesgos cubiertos**

- A).- Salarios
- B).- Pensiones
- C).- Salud
- D).- Accidentes de trabajo
- F).- Enfermedades profesionales
- G).- Habitación
- H).- Cultura/Socialización

## **Neoliberalismo y sus consecuencias para la política social**

- A).-Visión privada para la resolución de problemas públicos. Cambio valórico del concepto de protección social y de salud
- B).- Desarrollo del mercado de protección social y de salud en la nueva lógica
- C).- Tránsito de derechos y seguros sociales a seguros individualizados
- D).- Transformación de las instituciones, relaciones y el papel de los usuarios, trabajadores

## **Consecuencias en política social. Seguridad Social**

- A).-Creación de instituciones privadas administradoras de fondos de seguridad social y de salud
- B).- Costos individuales sin participación del patrón o del Estado
- C).- Desarticulación pública y de la seguridad social, pero, en caso de quiebra, el Estado responde.

## **Las Reformas a la Seguridad Social.**

### **Reforma de pensiones como parte de las reformas de segunda generación.**

- A).- Privatización de fondos de pensiones.
- B).- Construcción de Sistemas Nacionales de Salud.
- C).- Participación del sector privado en la gestión y/u otorgamiento de los servicios relacionados con la seguridad social.
- D).- Mayor énfasis en las obligaciones individuales que en las responsabilidades del Estado.

## **Características de las Reformas:**

- A).- Modelo de contribuciones definidas.
- B).- Beneficios indefinidos; dependen de los fondos acumulados en forma individual = Individualización de los fondos de pensiones.
- C).- Aumento en la edad de retiro y aportaciones
- D).- Eliminación de las prácticas solidarias y redistributivas.
- E).- Se persiguen sistemas de pensiones fondeados que contribuyan al desarrollo del mercado de capitales y al crecimiento económico.

F).- No se considera que la sola competencia de agentes por promover el ahorro pensional o los seguros de salud, no eliminan los problemas del mercado de trabajo ni la caída en los ingresos.

### Problemas centrales de la seguridad social

A).- Precarización del trabajo desfinancia al ISSSTE ingresos a 1/3 de 1978 reducción de ingresos trabajo precario, caída salarial.

B).- Despojo del ahorro de los trabajadores. Inexistencia del fondo de pensiones.

C).- ISSSTE 70 mmd, IMSS 24 mmd FOVISSSTE 30 mmd

D).- Inequidad de las cuotas. Quien mas gana aporta menos y quien aporta menos mayor pensión. Tope de cotización 10 salarios minimos.

E).- Mayor demanda de los servicios. Caída de la calidad de vida.

F).- Mayores costos privatización de la producción de insumos.

G).- Deuda sangria del gasto social. Deuda vs. gasto social y empleo.

H).- Caja chica del gobierno. Corrupción sospecha

### Empleo Seguridad Social y población

A).- Población total. 104.6

B).- Población económicamente activa 43.2

C).- Asalariados:

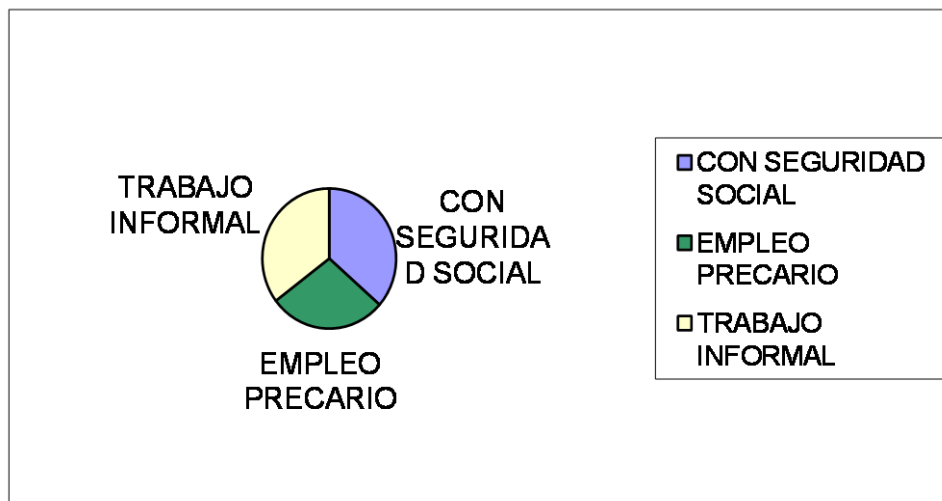
a).- Con prestaciones 15.5

b).- Sin prestaciones 10.8

D).- No asalariada 15.4

E).- Sin seguridad social 27

F).- Con seguridad social 15.5



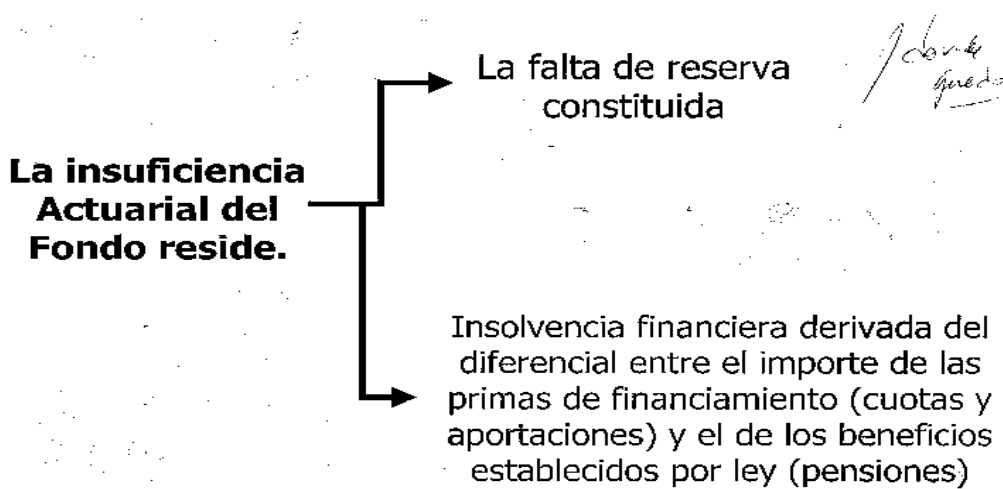
La Seguridad social acosada por el gran capital financiero.

A).- Ahorro laboral 400-700 mmd 100-110% PIB

- B).- Fondos de pensiones ISSSTE 70 mmd pasivo
- C).- Seguros de vida, e invalidez.
- D).- Fondos de vivienda
- E).- Fondos de prestaciones sociales y culturales

## INEXISTENCIA DE FONDOS

### El déficit del Fondo de Pensiones constituye el principal problema financiero del ISSSTE



### Los beneficiarios de la reformas del sistema de jubilaciones y de pensiones son; la banca nacional y las Afores.

- A).- Del año 1997 a 2006 acumula +100 mil millones de dólares.
- B).- 33 millones de cuentas de 14.5 millones de afiliados a la seguridad social.
- C).- En 2002 se transfirieron del SAR 20 mil millones de pesos a gasto corriente.
- D).- La comisión por manejo 500mil millones de dólares. (25% de las aportaciones)

### El cambio demográfico en los últimos 30 años.

Mito 1º.

- A).- Se incrementa a 5% los mayores de 60 años, mientras que Japón e Italia tiene 23 y 18%.
- B).- Se reduce 50% la población menor de 15 años.
- C).- La edad mediana es de 23 años 2004.
- La tasa de población dependiente ha caído.

## 2º. Mito

### La transición epidemiológica

A).-La gente se muere no de la diabetes, sino de la falta de atención preventiva. Industria chatarra.

B).- El número de muertes violentas y el lugar que ocupan los suicidios en los jóvenes. Es un problema social, que se agravará con el desmantelamiento de los servicios sociales teatros, centros deportivos etc.

C).- Es necesario revisar el modelo de atención a la salud y los nuevos procesos de trabajo.

### Mayores prestaciones a las aportaciones.

#### 3er mito

Las prestaciones son conquistas con cargo a la patronal.

A).- La patronal no paga los beneficios concertados.

B).- La cuota de los servicios médicos a los jubilados, es a cargo del Gob. y las instituciones, lo cual no ha sido pagado.

### Inequidades de los sistemas

Instituto	Número de pensionados	Promedio anual (pesos)
IMSS (pensiones por vejez, cesantía, invalidez muerte y riesgos de trabajo; LSS73 y NLSS 97)	2.3 millones	21,965.10 Por pensionado
ISSSTE (pensiones por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte y cesantía)	533 mil	67,679.90 Por pensionado
Ex presidentes de la República	4	45,811,000.00 Partida anual total que incluye pensión, prestaciones vehículos, infraestructura y personal a su servicio
Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	53 titulares y 28 viudas	133,544,200.00 Partida anual total que incluye sueldo base, compensación garantizada, prestaciones, estímulos más sueldos de chóferes y ayudantes

## **Las jubilaciones desfinancian las arcas nacionales.**

### **4º. mito**

- A).- Presupuesto del ISSSTE 54 mmp, jubilados 29 mmp  
0.8% del PIB
- B).- Presupuesto del IMSS 30 mmp ingreso total 164 , jubilados 11 mmp, costo de la referencia del 95, 70 mmp.  
2.6 % del PIB
- C).- Gasto en el servicio de la deuda ,128 mmp.
- D).- Gasto total del Estado 1.5 billones.
- E).- PIB. 6.5 billones.

## **El servicio de la deuda externa**

- A).-Durante los últimos años 1992-2002 alcanza la suma de 288 mil millones de dólares
- B).- 152 mil millones de dólares; 52 por ciento, corresponde a amortizaciones (o sea pago del capital) el resto 135 000 millones de dólares corresponde a intereses.
- C).- La deuda externa ha pasado de 117.6 mil millones dólares a 155 mmd
- D).- Deuda interna pasó de15 mmd a 87 mmd

## **Contenido de la reforma ISSSTE**

- A).- Reduce los 21 seguros y prestaciones a 4, seguro medico, pensiones, Riesgos de trabajo y servicios sociales. disminuyendo el acceso a los servicios Y prestaciones tanto a asegurados como familiares.
- B).- Aumento de contribuciones.
- C).- Beneficios inciertos.
- D).- Abandono de la responsabilidad del estado
- E).- Privatización de la seguridad social.
- F).- Se asume la deuda publica con los fondos, alto costo fiscal y alta carga para el trabajador

## **Desaparece la seguridad social, como derecho colectivo y público.**

- A).- Se individualiza la protección social las pensiones (vejes y riesgos de trabajo) y Se privatiza su manejo, el ISSSTE se convierte en un órgano recaudador para la PENSIONISSSTE el cual transfiere a la banca privada con alto costo de administración 25% de la pensión.
- B).- Los beneficios dependen del ahorro individual, mas intereses menos comisiones.

- C).- Reconocimiento de la deuda con los fondos de pensiones para transferir su manejo a la banca privada
- D).- Con la vigente LISSSTE implica la emisión de deuda por cerca de 1.6 billones de pesos, derivada del Bono de Pensión.
- E).- Las pensiones por riesgos e invalidez, vejez y cesantía se contrataran con una aseguradora privada.

### **Aumento de aportaciones, cuotas del 8 al 25% del mayor periodo laboral 60% 17 años mas.**

- A).- Aumento de años de servicio y edad para la jubilación hasta los 65 años (quien entra a trabajar a los 20 años debe laborar 45 años).
- B).- Aumento del 500% de las aportaciones, incremento para jubilaciones, servicios médicos, riesgos de trabajo. Servicios médicos de pensionados y cuota adicional, y sobre el salario Integrado (Enfermera con aportación actual de \$320 deberá pagar mas de \$1450), además se fijan aportaciones para los servicios de salud de los pensionados y familiares de los activos. Los trabajadores pagan por los riesgos que sufren en el trabajo (ilegal).

### **Reducción de beneficios**

- A).- Se fija como pensión garantizada un salario mínimo general para el D.F. Desaparece la pensión dinámica. La pensión por invalidez y muerte será del 35% del salario de cotización.
- B).- El nuevo seguro medico limitado a la productividad, se abre a subrogación y prestación de servicios al exterior
- C).- Desaparecen las prestaciones sociales, culturales y deportivas. Servicios con costo para el usuario.

### **Ilegalidad e inconstitucionalidad**

- A).- Reducción del acceso a los servicios de los hijos
- B).- El fondo de préstamos personales (1% del salario) formara parte del patrimonio del Instituto.
- C).- Desaparecen las unidades administrativas.
- D).- La reforma se aplicara los trabajadores actuales

### **Legislación retroactiva y elimina derechos adquiridos a la nueva generación**

- A):- La desaparición de la seguridad social. Modelo mercantil bancario
- B).-La pérdida de derechos laborales y sociales el trabajo precario.
- C).- El impacto económico de privatización
- D).-Endeudamiento y costo fiscal
- E).- El impacto social contra jóvenes y jubilados.

F).-Disminución de percepciones y Estrechamiento del mercado laboral, mayor edad para emplearse

### **La desaparición de la seguridad social.**

- A).- Perdida de los principios de integralidad, solidaridad, redistribución, público y universalidad
- B).- Aportaciones definidas, beneficios inciertos
- C).- Ahorro en riesgo. Como sucede hoy en Argentina.

### **La pérdida de derechos laborales y sociales**

- A).- Formaliza el trabajo precario,
- B).- Ilegal la eliminación de derechos adquiridos
- C).- Ilegal las aportaciones para riesgos de trabajo
- D).- Ilegal la reducción de protección a 16 años
- E).- Abre el mercado de las afores a 26 millones de trabajadores carentes de seguridad social.
- D).- Mercantilización de prestaciones sociales.
- F).- En cuestión el derecho a la salud.

### **El impacto económico de privatización**

- A).-Endeudamiento público y alto costo fiscal
- B).-Transferencia del ahorro laboral a la banca privada.
- C).-Reducción del 20 al 25% de las pensiones, mayor carga al salario de servicios médicos y prestaciones sociales.
- D).-Impulso de la industria medica.
- E).-Transferencia a la banca del costo de la deuda interna.

### **La alternativa: El saneamiento y el fortalecimiento del ISSSTE**

- A).-Transparentar la administración de los fondos
  - a).- Con una auditoria del fondo de pensiones 700 mmp, rendimiento
- B).- Saneamiento del Reparto de jubilaciones y pensiones.
- C).- Cumplimiento de la LISSSTE en referencia el artículo 177.

### **Pacto para la reconstrucción con justicia social**

- A).- Reconstrucción de la economía con distribución de la riqueza.
- B).- Política de empleo y salario equitativo
- C).- Responsabilidad del Estado de asegurar servicios públicos universales.
- D).- Fortalecimiento de la seguridad social, jubilaciones y servicios medicos.
- E).- Refundación sindical.

### **Propuestas para el fortalecimiento**

- A).- Aseguramiento de la planta laboral

- B).- Refinanciamiento de la seguridad social.
- C).- Recuperación del ahorro laboral.
- D).- Producción de insumos por el sector salud
- E).- Transparentar la Administración. Auditoría
- F).- Democratización de los servicios. Control social del financiamiento y programas.

### **Salud para todos los mexicanos**

- A).- Pensión universal ciudadana
- B).- Sistema de salud universalmente contributiva, solidaria y de calidad
- C).- Recomponer la atención integral
- D).- Desarrollar procesos modernos y populares en salud

“La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo. El seguro social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional” (Ley del Seguro Social).



## CONCLUSIONES

PRIMERA.- Pensión es la cantidad en dinero que recibe el trabajador que ha cotizado a una institución de seguridad social, (ISSSTE, IMSS, ISFAM) cuando deja de laborar por alguna de las causas previstas en la ley, hasta que muere.

SEGUNDA.- De conformidad con la LISSSTE las pensiones se clasifican en pensión por jubilación, pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, pensión por invalidez, pensión por causa de muerte, pensión por cesantía en edad avanzada, pensiones por accidentes y enfermedades de trabajo y de los subsidios por enfermedades no profesionales y éstas a su vez se dividen en pensión por viudez y pensión por orfandad.

TERCERA.- Tiene derecho a recibir una pensión el derechohabiente que ha cumplido con sus aportaciones de seguridad social durante el tiempo requerido por la LISSSTE y el RPI.

CUARTA.- Los requisitos que necesita el derechohabiente aportador de la seguridad social y el beneficiado se estipulan en la LISSSTE y en el RPI se establece el trámite a seguir para el otorgamiento de una pensión o jubilación según sea el caso.

QUINTA.- El RIP estipula un plazo máximo de tres meses para el otorgamiento de una pensión, mismo que se ve obstaculizado por las circulares internas del ISSSTE, que se modifican arbitrariamente cada seis meses causando el retardo del trámite para el otorgamiento de una pensión por más de seis meses, y en este tiempo queda en estado de incertidumbre el derechohabiente.

SEXTA.- Tanto la LISSSTE y el RIP no garantizan el pago oportuno de una pensión o jubilación según sea el caso, pues ambas normas jurídicas no son normas perfectas, es decir que no conllevan una sanción directa, donde se aprecia claramente que hay arbitrariedad por parte de los servidores públicos en su aplicación con los derechohabientes del ISSSTE, por no respetar los términos para el otorgamiento de una pensión estipulados por el propio reglamento y haciendo caso omiso de la LISSSTE.

SÉPTIMA.- Por lo antes escrito considero que se violan la garantía del debido proceso toda vez que el proceso para el otorgamiento de una pensión se ve obstaculizado por las circulares internas y la mala información que dan los servidores públicos a los derechohabientes en el trámite de una pensión retardando su curso de avanzar para concluir con el otorgamiento de una pensión.

OCTAVA.- Se quebranta la garantía de seguridad social ya que en ella se asegura el bienestar del individuo en caso de afrontar los riesgos biológicos, sociales y económicos, a través de la solidaridad social que proporciona una relativa tranquilidad al ser humano mediante la implementación

de formas de protección de la salud, con la cooperación del Estado y de los individuos, misma que no se cumple porque después de haber aportado para su seguridad social durante los años estipulados por la LISSSTE, el derechohabiente se presenta a ventanilla a pedir su pago que por derecho le corresponde y éste se retarda sin pago de intereses moratorios, menoscabando un deterioro económico en su persona.

NOVENA.- Se incumplen los derechos humanos del derechohabiente del ISSSTE, toda vez que el servidor público trata de manera despótica al derechohabiente proporcionándole información falsa como indiscutible, olvidando la calidez, eficacia con la que se debe de tratar al ser humano y más tratándose adultos mayores o personas con capacidades diferentes.

DÉCIMA.- El sistema de jubilaciones y pensiones del ISSSTE debe perfeccionar su normatividad no reformarla ya que ha sido comprobado por varios países latinoamericanos que no fue su mejor opción capitalizar la seguridad social sino conservar el antiguo régimen financiero de pensiones respetando los principios básicos de la seguridad social.

DÉCIMA PRIMERA.- En lo que se refiere a la vigente LISSSTE publicada el 31 de marzo del año 2007, rompe con la garantía de seguridad social pues al considerar cuentas individuales el principio de solidaridad desaparece.

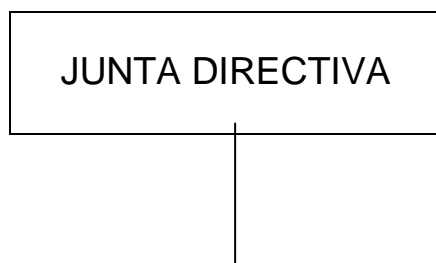
DÉCIMA SEGUNDA.- Para hacer un cambio al sistema de pensiones y jubilaciones, se debe considerar a la clase trabajadora no a circunstancias políticas, ni copiando sistemas de otros países ya que geográficamente y demográficamente no coinciden nada con las características de nuestro país.

DÉCIMA TERCERA.- Considero de suma importancia establecer un sistema de jubilaciones y pensiones integral, que no divida al sector obrero ni al burocrático, cuyos fondos sean administrados por una unidad desconcentrada de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y supervisada por la Secretaria de la Función Pública con una normatividad perfecta donde no queden huecos de interpretación jurídica y con una coacción firme en caso de su incumplimiento.

# **CUADROS Y ANEXOS**

## **Cuadro 1**

### **ÓRGANOS DEL GOBIERNO DEL ISSSTE**



DIRECCIÓN GENERAL

COMISIÓN EJECUTIVA DEL FONDO DE VIVIENDA

COMISIÓN DE VIGILANCIA

### Cuadro 3

#### Evolución histórica del Fondo de Pensiones

<b>Años</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

<b>Pago de pensiones(*)</b>	<b>11,740 0</b>	<b>14,764 4</b>	<b>17,867 7</b>	<b>21,126 6</b>	<b>25,610 0</b>	<b>31,825 5</b>
<b>Ingresos</b>	<b>5,859</b>	<b>7,377</b>	<b>8,548</b>	<b>9,713</b>	<b>10,719</b>	<b>11,128</b>

<b>legales sólo pensiones(*)</b>						
<b>Déficit cubiertos con transferencias y subsidios(*)</b>	<b>5,881</b>	<b>7,387</b>	<b>9,319</b>	<b>11,413</b>	<b>14,891</b>	<b>20,685</b>
<b>Proporción del costo de pensiones respecto a ingresos(**)</b>	<b>61%</b>	<b>65%</b>	<b>66%</b>	<b>74%</b>	<b>79%</b>	<b>92%</b>
<b>Proporción del déficit con respecto de las pensiones</b>	<b>50%</b>	<b>50%</b>	<b>52%</b>	<b>54%</b>	<b>58%</b>	<b>65%</b>

(\*)Cifras en millones de pesos

(\*\*)Ingresos totales sin incluir el SAR

#### Cuadro 4

<b>Año</b>	<b>Transferencias(millones de pesos)</b>	<b>Incremento anual</b>
<b>1993</b>	<b>744.0</b>	<b>-</b>
<b>1994</b>	<b>1,109.9</b>	<b>49%</b>
<b>1995</b>	<b>1,180.0</b>	<b>6%</b>
<b>1996</b>	<b>2,075.0</b>	<b>76%</b>
<b>1997</b>	<b>3,309.3</b>	<b>59%</b>
<b>1998</b>	<b>5,061.7</b>	<b>53%</b>
<b>1999</b>	<b>7,585.8</b>	<b>50%</b>
<b>2000</b>	<b>9,437.4</b>	<b>24%</b>
<b>2001</b>	<b>11,415.4</b>	<b>21%</b>
<b>2002</b>	<b>15,394.2</b>	<b>35%</b>
<b>2003</b>	<b>23,593.3</b>	<b>53%</b>

**Cuadro 5**

<b>AÑOS DE SERVICIOS</b>	<b>PORCENTAJE</b>
<b>15 años de servicios</b>	<b>50%</b>
<b>16 años de servicios</b>	<b>52.5%</b>
<b>17 años de servicios</b>	<b>55%</b>
<b>18 años de servicios</b>	<b>57.5%</b>
<b>19 años de servicios</b>	<b>60%</b>
<b>20 años de servicios</b>	<b>62.5%</b>
<b>21 años de servicios</b>	<b>65%</b>
<b>22 años de servicios</b>	<b>67.5%</b>
<b>23 años de servicios</b>	<b>70%</b>
<b>24 años de servicios</b>	<b>72.5%</b>
<b>25 años de servicios</b>	<b>75%</b>
<b>26 años de servicios</b>	<b>80%</b>
<b>27 años de servicios</b>	<b>85%</b>
<b>28 años de servicios</b>	<b>90%</b>



**Cuadro 6**

<b>EDAD</b>	<b>AÑOS DE SERVICIO</b>	<b>DE</b>	<b>PORCENTAJE</b>
<b>60 años de edad</b>	<b>10 años de servicios</b>	<b>de</b>	<b>40%</b>
<b>61 años de edad</b>	<b>10 años de servicios</b>	<b>de</b>	<b>42%</b>
<b>62 años de edad</b>	<b>10 años de servicios</b>	<b>de</b>	<b>44%</b>
<b>63 años de edad</b>	<b>10 años de servicios</b>	<b>de</b>	<b>46%</b>
<b>64 años de edad</b>	<b>10 años de servicios</b>	<b>de</b>	<b>48%</b>
<b>65 años de edad</b>	<b>10 años de servicios</b>	<b>de</b>	<b>50%</b>

## BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo* Porrúa, México, 2003.

Arrijo Vizcaíno, Adolfo. *Derecho Fiscal*, Themis, México 2004.

Burgoa Orihuela, Ignacio. *Garantías Individuales*, Porrúa, México, 2003.

Cárdenas Raúl, F., *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*, Porrúa, México, 2003.

Carpizo MacGregor, Jorge. *Estudios constitucionales*, Porrúa, México, 2003.

Carrillo Prieto, Ignacio. *Derecho de la seguridad social*, Instituto de Investigaciones jurídicas, McGraw-Hill, México UNAM, 1997.

Castrejón G., Gabino Eduardo. *Derecho Administrativo Mexicano*, Cárdenas, México, 2000.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Derecho Financiero Mexicano*, Porrúa, México, 2000.

\_\_\_\_\_. *Principios de Derecho Tributario*, Limusa Noriega Editores, México 2000.

García, Flores Jacinto. *Fundamentos del derecho del trabajo y de la seguridad social*, Puebla Puebla Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Dirección general de fomento, 1998.

García Nieto, Héctor Ulises. *El instituto mexicano del seguro social y la crisis financiera del esquema de jubilaciones y pensiones de sus trabajadores*, México, Fundación Friedrich Ebert, Instituto de estudios del trabajo, 2004.

Garza, Sergio Francisco de la. *Derecho Financiero Mexicano*, Porrúa, México 2002.

Faya Viezca, Jacinto. *Finanzas Públicas*, Porrúa, México 2001.

Fernández Martínez, Refugio de Jesús, *Derecho Fiscal*, Mc. Graw Hill, México 2003.

Flores Zavala, Ernesto. *Finanzas Públicas*. Porrúa, México 2003.

Martínez Morales, Rafael. *Derecho Administrativo tercer y cuarto cursos*, OXFORD, México 2002.

Navarro Flavio, Marco. *Los sistemas de pensiones en América Latina un análisis de género*, Santiago de Chile, Naciones Unidas CEPAL, 2004.

Oficina internacional del trabajo, departamento de seguridad social asociación internacional de la seguridad social, *Regímenes de pensiones*, Ginebra OIT, 2001

Patiño Camarena, Ernesto Javier. *Instituciones del derecho del trabajo y la seguridad social*, OXFORD UNIVERSITY, México 1999.

Peña Mena José Antonio de la, *Investigación y desarrollo en la Reforma Fiscal*, OXFORD, México 2002.

Rodríguez Lobato, Raúl. *Derecho Fiscal*, Harla, México, 2002.

Ruíz Moreno, Ángel Guillermo. *Nuevo derecho de la seguridad social*, México Porrúa 1997.

Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional*, Porrúa, México 2003.

Tena Suck, Rafael. *Derecho de la seguridad social*. México, 1986.

Valadez, Diego y Gutiérrez Rivas Rodrigo. *Investigación y desarrollo en la reforma fiscal*. TRILLAS, México 2002.

# **LEGISLACIÓN**

## **Legislación Federal**

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado**

**Ley Federal de las Entidades Paraestatales**

**Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**

**Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

**Código Fiscal de la Federación**

## **Legislación Local**

**Código Civil para el Distrito Federal**