



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

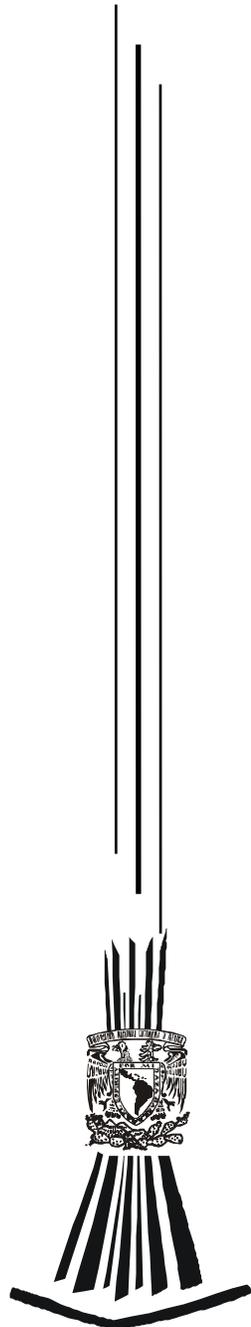
**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**“ANÁLISIS JURÍDICO DE LA JUBILACIÓN DE LOS
DERECHOHABIENTES EN LA LEY DEL
I.S.S.S.T.E.”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LORENA CARRIZOSA GARCÍA**

ASESOR: LIC. IVÁN RAMÍREZ CHAVERO



FES Aragón

SAN JUAN DE ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO

2006



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.

El presente trabajo de investigación no fue sino gracias a:

*A mi madre **Universidad Nacional Autónoma de México**, que a parte de darme una profesión, la cual pretendo ejercer a lo largo de mi vida, me dio la oportunidad de conocer a seres excepcionales, así como vivir momentos que forjaron y aun siguen forjando mi persona.*

*La **Facultad de Estudios Superiores Aragón**, a la que le estoy inmensamente agradecida por los conocimientos que me ha brindado a través de los excelentes profesores, de los cuales la gran mayoría comparten sus conocimientos con el alumnado pretendiendo no sólo cubrir con el horario de trabajo, sino que los mueve el amor a dicha institución, por lo que parte de su enseñanza se enfoca a sembrar entre sus aprendices de derecho, la misma semilla de gratitud a nuestra Universidad, por lo que el conocimiento no sólo se obtiene a través de los maestros sino también mediante los mismos compañeros de estudio.*

*A **mis padres**, que ha a través de su apoyo, de las usuales platicas familiares mediante las cuales siempre han tratado de guiarnos al camino que creen que es el más correcto, me demuestran su amor diariamente.*

*A **mis hermanos** Carolina, Beatriz y Víctor Salomón, de los que se que siempre voy a tener su apoyo, por habérmelo demostrado hasta ahora, y ha **Díos** que no sólo me dio una gran familia, sino que aparte en la misma me incluyó a mis mejores amigos.*

ANÁLISIS JURÍDICO DE LA JUBILACIÓN DE LOS DERECHAHABIENTES EN LA LEY DEL I.S.S.S.T.E.

INDICE

INTRODUCCIÓNpág. I

CAPITULO PRIMERO. HISTORIA Y GENERALIDADES DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DEL I.S.S.S.T.E.

1.1 ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	pág. 1
1.1.1 Internacionales	pág. 1
1.1.2 En México	pág. 15
1.2 CONCEPTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	pág. 25
1.3 INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	pág. 30
1.4 I.S.S.S.T.E.....	pág. 36
1.4.1 Historia	pág. 39
1.4.2 Funcionamiento	pág. 55
1.4.3 Ámbito de aplicación	pág. 59
1.4.4 Prestaciones	pág. 60
1.4.5 Estructura orgánica	pág. 65

CAPITULO SEGUNDO. LA JUBILACIÓN EN LA LEY DEL I.S.S.S.T.E

2.1 JUBILACIÓN.....	pág. 71
2.1.1 Características esenciales	pág. 73
2.1.2 Tipos	pág. 81
2.2 PROCEDIMIENTO PARA JUBILARSE.....	pág. 81
2.2.1 Trámite	pág. 82
2.2.2 Cuantía	pág. 94
2.3 LA APORTACIÓN AL FONDO DE JUBILADOS.....	pág. 97

**CAPITULO TERCERO. CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE LA
JUBILACIÓN EN LA LEY DEL I.S.S.S.T.E.**

3.1 EN GENERALpág.100

3.2 PUNTOS EN PARTICULAR

3.2.1 Análisis del plazo máximo para otorgar la pensiónpág.105

3.2.2 El artículo 57 de la ley del I.S.S.S.T.Epág.107

3.2.3 Igualdad del varón y la mujer en la jubilaciónpág.111

CONCLUSIONESpág.115

BIBLIOGRAFÍApág.119

INTRODUCCIÓN

En la presente investigación se examina desde un punto de vista jurídico uno de tantos problemas que acontecen en materia de jubilaciones de los derechohabientes en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por lo que inicialmente se establecen antecedentes y conceptos de la seguridad social, y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para de esta manera poder llegar a formar diversas opiniones sobre circunstancias en concreto, teniendo ideas más claras basadas en fundamentos jurídicos y lógicos ambos tomados de los hechos que rodean nuestro entorno social, para poder así observar la filosofía con que fue creada dicha institución y para que con estos conocimientos generales se pueda entrar a fondo en nuestro tema principal, que son las jubilaciones que establece la ley del I.S.S.S.T.E.

Lo anterior, nos servirá para entender la aparición de la seguridad social como obra de la necesidad de la humanidad, pero sobre todo de los trabajadores en particular; asimismo nos permitirá comprender la importancia de nuestro estudio por lo que observaremos que la seguridad social no es algo de lo que podamos prescindir sino que es elemento primordial dentro del desarrollo político, social, cultural

y científico de todo país, toda vez, que es la encargada de procurar una nivelación de las desigualdades existentes entre la sociedad, la cual por conducto del estado a través de instituciones, principios, normas y disposiciones, proporciona los elementos necesarios para conducir una vida digna, por lo que esta protección es de suma importancia pues toda persona busca un bienestar común, individual y para su familia.

En el capítulo segundo se entra de lleno a nuestro tema principal, por lo que se hace un estudio de la naturaleza jurídica de la jubilación en la ley del I.S.S.S.T.E, para poder tener en mente una idea global sobre el particular, observando así la forma y las formulas a través de las cuales, la ley de mérito va otorgar la respectiva jubilación, esta prestación que para ser otorgada debe cubrir ciertos requisitos que por el bienestar del individuo y de su familia deben ser de una manera sencilla y breve, por lo que deberá cubrir con el requisito de prontitud y eficacia que demandan los agremiados para poder hacer frente a los problemas que se les presentan y no esperar un trámite burocrático que les perjudique.

Por otro lado, se tomaron en cuenta puntos en particular que nos parecieron de vital importancia en relación a nuestro trabajo de tesis, (el de término y la cuantía ambos exigidos para poder otorgar la pensión por jubilación cuya importancia vela en la supervivencia del jubilado; por último veremos el tema de la igualdad entre el hombre y la

mujer, sobre el que las mayoría de las mujeres han luchado y se seguirá en lucha dado que en la actualidad aun se ven demasiadas desigualdades entre el sexo masculino y el femenino por considerarnos la sociedad como débiles y hasta cierto punto inferiores.

CAPITULO PRIMERO

HISTORIA Y GENERALIDADES DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DEL I.S.S.S.T.E

1.1 ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Es cierto, que en los orígenes del hombre no se encuentra el concepto de seguridad social, lo que se dio fueron medidas inespecíficas de protección para subsistir en el medio ambiente que lo rodeaba.

Ciertamente, el origen de las agrupaciones obedece al desarrollo histórico del hombre y fundamentalmente a la forma instintiva de luchar por su seguridad, quizá a la inseguridad que el mundo inhóspito le presentaba, por lo que sintió la necesidad de vivir en grupos con la idea del bienestar común en todos sus aspectos con el pastoreo, la domesticación de animales y el cultivo de plantas logró tener seguridad sobre el fruto de su alimentación.¹

Por lo que desde los tiempos más remotos el deseo de seguridad ha representado una necesidad primaria entre los hombres, no obstante, la enfermedad y la muerte, eran un motivo de preocupación, anteponiendo sus creencias y sus veneraciones a seres superiores o sobrenaturales como recurso a la inseguridad, que lo condujo a adoptar formas de organización social, que estudiaremos en este capítulo.

1.1.1. Internacionales

Para el pueblo griego la medicina no era ya el procedimiento mágico, sino que fueron objetivando el mal y el sistema médico llegó a fundarse en la observación y como otras culturas, crearon sistemas de ayuda mutua consistentes en organizaciones encargadas de socorrer a la población y a los menesterosos.

De igual forma, se advierte que no solo el pueblo griego, es el único donde las clases superiores no llegan a sentir, el flagelo de la angustia del mañana,

¹ Tena Suck, Rafael y Morales, Hugo Italo. Derecho de la seguridad social, Editorial Pac, México, 1987, pág. 3.

aunque no estén necesariamente libres de los riesgos; y por el contrario, las clases serviles, asimiladas al trabajo dependiente, pueden sentirla pero no remediarla.

La respuesta utópica a los males sociales la imagina Platón en La República al decir que un Estado es una integración de quienes tienen necesidades y de quienes aportan los medios de satisfacerlas y que las necesidades elementales del hombre en la primera sociedad son el alimento, la habitación, el vestido y el calzado, por lo que lo importante era que se imponga entonces la existencia de un agricultor, de un albañil, de un tejedor y de un zapatero. En la cúspide del Estado platónico, los gobernantes serían escogidos de entre quienes demostraran mayores deseos de hacer sólo lo que redundara en bien del país y de no tolerar algo contra sus intereses; esto quiere decir que deben ser los mejores de la sociedad, porque es muy cierta la idea que mientras los reyes no sean filósofos o los filósofos reyes, nunca concluirán las miserias de las ciudades ni la raza humana será feliz. De igual forma los guardianes, debían ser cuidadosamente seleccionados, y estos serían dueños de provisiones y de una situación que no los distinguiría mucho de los veteranos, pues así, acostumbrados a privaciones, comerían y vivirían en común como soldados en el campamento, ya que si poseyeran casas y tierras, o moneda, se convertirían en mayordomos y labradores, en lugar de ser aliados de los ciudadanos, devendrían en sus enemigos, odiarían y serían odiados, conspirarían y serían atacados, con lo que pasarían su vida entre temores de los de fuera y de los de dentro y habría de llegar la hora de su ruina y la destrucción del Estado.²

² Briceño Ruiz, Alberto. Derecho mexicano de los seguros sociales, Editorial Harla, México, 1997, pág.46

Algunas de las aportaciones de los romanos que son importantes para nuestro tema tienen que ver con la esclavitud que en esa época era algo tan común, por lo que empezaremos con el filósofo estoico romano- cordobés Séneca, que pidió regulación más humana de la esclavitud. Algunos emperadores siguieron dicha regulación, como Claudio, quien decretó la libertad de un esclavo abandonado por su amo a causa de enfermedad o vejez. Por su parte, Adriano prohibió matar a los esclavos sin sentencia de un magistrado; mientras Antonio Pío instituyó que los esclavos maltratados por sus amos podían quejarse ante los magistrados.

Así también, Antonio Pío no solo se avocó a la regulación de la esclavitud sino que también de la medicina al limitar el número de médicos que podrían ser nombrados por las ciudades, según sus habitantes, con goce de exención de cargas municipales.

Por otra parte, Epicuro enseñó que la felicidad y los intereses de los individuos son anteriores y superiores a los de la sociedad; y que ésta y el Estado existen solamente para proteger al individuo. El objetivo es el placer, no el corporal sino aquel que contribuya a la alegría del alma y a la liberación de sus dolores y de los del cuerpo. Esta idea es una de las que desde mi punto de vista inspiró a los romanos para la creación de las instituciones que dieron origen a la seguridad social, que en seguida analizaremos.

En la antigua Roma, encontramos la protección social con las organizaciones constituidas por artesanos o trabajadores llamadas "**Collegia**". Se trataba de asociaciones con una clara finalidad mutualista, conocidas como "artificum vel opificum" y "Collegia Tenoium", las primeras tenían como misión ayudar a sus miembros caídos en estado de necesidad y a los huérfanos, y en las últimas su constitución requería la unión de por lo menos tres individuos, que se comprometían a contribuir con una aportación inicial y las subsecuentes en forma periódica, para integrar el fondo común, que se destinaba principalmente a sufragar los gastos de entierro para ayuda de los familiares del socio fallecido, siendo estas instituciones, un primitivo antecedente de la previsión social.³ En la

³ Idem.

época de Servio Tulio es donde se define la Sodalitia. En el siglo I a. C., en los años 67 a 64, la Ley Julia abolía los colegios y la sodalitia; más tarde Julio César los restauraría, en el año 59, para volver finalmente a suprimirlos.

La organización de los colegios romanos estaba bajo la potestad del senado o del emperador. Trajano, Marco Aurelio y Alejandro Severo fueron los primeros en otorgarles privilegios o extenderlos a las provincias, pero conservando al mismo tiempo la docilidad como instrumentos de su política interior o exterior.

Su administración quedaba a cargo de los duunviro o de los cuatroviro, magistrados elegidos cada cinco años, con un patrón como jefe supremo y como principal defensor de las corporaciones ante los poderes públicos, aunque tal defensor lo era más de nombre que de hecho. Los colegios aparecen también íntimamente ligados al Estado, puesto que las artes a que se dedicaban eran indispensables para la vida del pueblo. Entre ellos encontramos a los navegantes, panaderos, carniceros, etc.⁴

Con el advenimiento del cristianismo se fundaron las hermandades y asociaciones de caridad para auxiliar a los menesterosos y más necesitados. La unión se centraba en la identidad de cultos, ayuda mutua y salvación espiritual de los participantes; asimismo la sociedad de socorros mutuos tenía como propósito la práctica de la caridad, como una nueva moral, trascendente y religiosa, impulsando a la solidaridad humana, lo que obliga a proporcionar alimento y enterrar a los muertos pobres, proteger a los indigentes y huérfanos, así como auxiliar a los ancianos.

Con las Cajas Mutualistas se presta ayuda en caso de enfermedad, invalidez, orfandad, viudez y muerte, posteriormente surgen ya diversos tipos de corporaciones como fueron las Cofradías Religiosas Benéficas y las Cofradías Gremiales, que eran instituciones de protección social, ambas asociaciones tenían finalidades mutualistas y asistenciales, cuyos nexos eran el religioso y el profesional, respectivamente.

Un antecedente directo de la previsión social lo fueron las Cofradías, mediante estas se proporcionaba ayuda a sus miembros como la dote

⁴ Ibídem, pág. 48.

matrimonial, la protección de enfermedades, la vejez, el fallecimiento, la supervivencia de viudas y huérfanos, la vejez y el fallecimiento.

Se inicia la Edad Media en el periodo de las migraciones de pueblos, como ejemplo tenemos la violenta presión de hunos y ávaros obliga a los germánicos, ostrogodos, visigodos, gépidos, suevos, longobardos, vándalos, francos y borgoñones a abandonar las tierras que ocupaban y a forzar el límite del Imperio Romano; sin que la caída gradual de la influencia política de Roma en el Occidente implicara la total desaparición de las formas de la civilización romana, sino solamente su gradual empobrecimiento, que hubiera terminado en desaparición absoluta de no mediar la posterior hegemonía de la Iglesia católica.

El feudalismo, se vio impotente para adoptar sistemas de protección general; De igual manera los malos usos, la codicia y los abusos de poder de los señores feudales se ve en cierta forma frenado por la Iglesia Católica.

La ayuda al prójimo (concretamente, la ayuda al necesitado y al desvalido) se materializa en el ejercicio de la caridad, concepción y norma moral de tipo religioso; por lo que la Iglesia, obispos y párrocos, conventos y monasterios, crean establecimientos para socorrer las necesidades humanas, escuelas para enseñar (al ignorante), hospitales para la cura de los enfermos, casas de caridad destinadas al cuidado y educación de los huérfanos, organizaciones para la asistencia domiciliaria de los necesitados y dolientes. Esta obra social es beneficencia de tipo eclesiástico si la organiza y presta directamente la jerarquía de la Iglesia o el monasterio; y privada, si aun inspirada en la caridad, el socorro es prestado por el seglar, señor o vasallo, artesano, grupo de individuos particulares, corporación o asociación laica.

En las organizaciones de caridad, la ayuda que se presta no es medida por la necesidad en sí misma: la necesidad creaba la causa del servicio, pero la cuantificación de la ayuda o del servicio ofrecido lo constituían y limitaban las disponibilidades económicas con que contaba el particular, la institución o la fundación caritativa.

También en el medievo se imaginó y reguló otra concepción: la de considerar como titulares de los bienes adcritos en los hospitales o refugios a los

enfermos mismos, a los pobres, a los leprosos, y en varios documentos encontramos estas donaciones *pauperius*, en virtud de las cuales se organizan corporativamente nombrando comisiones para administrar. Ahora bien, en la mayoría de los casos, el hospital era donado a un santo; hacia el siglo XII, se refería a las órdenes religiosas.⁵

En la Edad Media, había instituciones denominadas;

a) Corporaciones, eran organizaciones de oficios regidos por sus propios estatutos, en los que fijaban normas sobre la calidad de sus productos, condiciones de trabajo y ayuda mutua, ante la incipiente regulación y protección laboral.

b) Guildas, proporcionaba a sus agremiados protección mutua, mediante asistencia en caso de enfermedad, muerte, orfandad, viudez.⁶

c) Gremios, estas organizaciones surgen de la necesidad de protección económica de sus agremiados y familiares, que estaban formados por los maestros, oficiales, compañeros o asalariados y aprendices que reciben instrucción sobre las técnicas de fabricación mediante un sistema de producción monopólico.

También existían las Ordenes Medicantes, uno de los ejemplo de estas son las fundadas por San Francisco de Asís y San Benito. San Francisco de Asís, hijo del mercader de paños Pedro Bernardote, se desposó con la pobreza, revelándosele las palabras del Evangelio; **“Id y predicad que el Reino de los cielos se está acercando. Curad a los enfermos, resucitad a los muertos, limpiad a los leprosos y echa a los demonios, hacedlo de gracia, como de gracia lo habéis recibido. No llevéis oro, ni plata, ni cobre en los bolsillos. Pedid y se os dará”**. No esperan los franciscanos al pobre, van en su busca averiguando dónde hay un enfermo para acudir en su socorro y cuidarlo, también conviven con los miserables, dan el consejo y otorgan la ayuda.

También en esta época aparecieron los Seguros privados apareciendo en Roma las sociedades de capitales con las sociedades arrendatarias de tributos,

⁵ *Ibidem*, pág. 49.

⁶ *Op.Cit*, Tena Suck Rafael y Morales Hugo Italo, pág. 3.

sobre todo, en las empresas colonizadoras. La creación de las sociedades mercantiles se van repartiendo entre los socios cuya tendencia es distribuir el riesgo total.

El seguro marítimo es la primera forma de seguros que aparece y de él nacen las demás aplicaciones. En 1309, en un decreto dictado por el Dux de Génova, se emplea por primera vez la palabra *aseguramentum*, con la aplicación del moderno contrato de seguro. En el Archivo de Génova se conservan contratos que dan idea del desarrollo del seguro marítimo.

Según Benítez de Lugo, la primera norma jurídica escrita, obligatoria, que regula cabalmente los riesgos, aparece en los capítulos de las Cortes de Tortosa en 1412, convocados por el rey Fernando, en los cuales se establece minuciosa y regularmente el seguro contra la huida de esclavos, cuyas características del aseguramiento son la obligatoriedad en cuanto a los esclavos mayores de 10 años, con valor fijado por su dueño en el momento de iniciarse el seguro de inscripción en el registro, pagando por los asegurados una prima anual, por semestre, proporcional a la estimación registrada. En caso de siniestro; esto es, si ocurría el riesgo previsto de la fuga del esclavo y no se le restituía al poder de su dueño en el plazo de dos meses, el seguro pagaba al propietario el importe del valor asegurado. Es el primer ejemplo de un seguro a prima fija, que se aplicará inmediatamente al seguro de mar.

Con posterioridad, en 1435, un edicto de los magistrados de Barcelona precisa y regula el seguro de mar, siendo obvio que, conocida la formación consuetudinaria del derecho marítimo, debe tenerse por averiguado que el Edicto recogía usos y costumbres más antiguos normativos del seguro en aquel puerto; esta disposición fue incluida en el libro Consulado del Mar, edición 1494, con las rúbricas de las buenas costumbres y buenos usos del mar. Es de recordar que la forma de seguro regulada en este Edicto de 1435 es de prima fija.

Con el seguro marítimo se ha definido el concepto de riesgo y se inicia la técnica del aseguramiento contra el mismo; con el seguro contra las pérdidas por huida de esclavos, como hemos visto, aparecen el aseguramiento por prima fija, que los propios catalanes inventaron con la técnica será aplicada a otras clases de

riesgo.

El concepto de riesgo, apropiado para el seguro privado, pero criticado en el Seguro Social, se separa fundamentalmente del de desgracia y otorga al afligido por la pérdida o necesidad, la compensación por riesgo cubierto no siendo ya el favorecido sino quien ostenta un derecho a esta misma técnica del seguro se aplicara en definitiva al Seguro Social, con finalidad y propósitos diferentes.

La ciudad de Burgos sigue a Barcelona en la iniciativa de legislar sobre el seguro. Los comerciantes obtuvieron en 1494 la jurisdicción consular para la materia mercantil, publicando en el Consulado varias regulaciones confirmadas por don Carlos y doña Juana en pragmática del 18 de septiembre de 1538, con el título de "Ordenanzas hechas por el Prior y Cónsules de la Universidad de la Contratación de este M.N.I.M.L., ciudad de Burgos, por sus magistrados confirmados, para los negocios y cosas tocantes en su jurisdicción y juzgado".

Posteriormente, en 1554 se aprobaron las ordenanzas para el Prior y Cónsules y mercaderes de la ciudad de Sevilla, consulado que publicó en 1555 las ordenanzas para los seguros marítimos. Felipe II dictó unas ordenanzas especiales para la casa de Contratación en Sevilla, en las que trata de los seguros, prescribiéndose para evitar los muchos abusos que se cometían y asegurando algunas personas toda su hacienda, en secreto o en confianza, con diversos aseguradores que cobran después dos o tres veces el valor de lo que se perdió. En adelante, todo seguro, sera público de la manera que es costumbre ser, y nulo si no cumple con este requisito; en el caso de navíos, no pueden asegurarse por más de dos terceras partes de su valor, corriendo el asegurado el riesgo de la diferencia. De ello se infiere que el seguro se había extendido a riesgos distintos de los marítimos. El Cuaderno de Alcabalas, dispuesto por los Reyes Católicos en 1491, ley 135, mandaba que los aseguradores no recibieran más de la vigésima parte de la libranza, al llevar estas rentas de un lugar a otro.

En los Países Bajos, en 1594, se publicaron unas ordenanzas estudiadas previamente por una comisión nombrada para tal efecto, en virtud de reclamaciones y quejas debido a la frecuencia y aumento de los siniestros marítimos, encaminados a poner límite a los fraudes y baraterías que se

empleaban, cuyas anomalías deducía la comisión que podían ser originadas en el mayor valor con que se hacían los seguros de navíos y mercancías. Tiene gran importancia las Ordenanzas Amberes, promulgadas por Felipe II en Bruselas, en las que se nulificaban todos los contratos de seguros contrarios a las normas; que los seguros sobre mercaderías serían según costumbre de la Bolsa de Amberes y con arreglo a la póliza, cuyo modelo establecía, una vez ultimado el contrato, prohibiera el cambio de ruta, fijando las reglas que habrían de seguirse para valorar los efectos del seguro del casco del buque, de lo aparejos y de las mercaderías.

Las ordenanzas de 1570 dictadas por Felipe II y publicadas por el duque de Alba, gobernador de los Países Bajos, previó la intervención del Estado en los seguros y se nombró comisario a Diego González de Gante, estas prohibían todavía el seguro sobre la vida, pero hay indicios vehementes que se practicaba.

En el siglo XVI, Tomás Moro escribió la Utopía. Gracias a su alta posición en la corte de Enrique VIII de Inglaterra y debido a su depurada sensibilidad, como lo expresa su propia obra, Moro pudo percibir, angustiosa y dolorosamente, los defectos sociales y así es como tiende a referirse a lo que él llamaba los defectos sociales, que eran los problemas que agobiaban a operarios y a trabajadores del campo, con una injusta distribución de la riqueza y con una carga impositiva elevada del rey con respecto de las posibilidades económicas de sus súbditos. Aumentaba la miseria; al tiempo que se producía un cambio en las condiciones económicas: las industrias de tejidos de lana se habían desarrollado de modo extraordinario, muy especialmente en Flandes, por lo que la cría de carneros se convirtió en una pingüe fuente de ganancias.

Los que vivían del trabajo agrícola quedaron sin ocupación y sin pan, debido a lo cual fueron diseminándose; la vida vagabunda y la miseria constituyeron el destino de los campesinos desposeídos en los siglos XV y XVI.

H.E. Barnes y H. Becker han resumido lo esencial de la teoría de Moro:

- 1) Abolición de la propiedad privada.
- 2) División del trabajo según método de sentido común y general adaptabilidad:

- 3) Conservación de la vida familiar como unidad de la organización social.
- 4) Abolición del dinero como **“raíz de todo mal”**.
- 5) Reducción de la jornada de trabajo a seis horas, tomándose las medidas adecuadas para asegurar el recreo, la educación u la protección contra lo que Moro consideraba como vicio.
- 6) Libertad de creencias religiosas.
- 7) Gobierno de forma monárquica, con elección del monarca por el pueblo, mediante procedimiento indirecto.

Claro que la Utopía de Moro, como todas las concepciones análogas – anteriormente La Republica de Platón, y en la misma época, Nueva Atlantida de Bacon y La Ciudad del Sol de Campanella- no ofrecen soluciones tópicas y pragmáticas ante la inseguridad social. Resultaría contradictorio con la propia esencia de la obra. Se tiende a promover un cambio radical de la sociedad, variando la estructura social y, como corresponde, al gobierno los daños desaparecen, no tiene sentido que se ofrezcan medios singulares para combatir dichos daños.⁷

Enrique VIII, por ejemplo, en la Ley de 1534 afronta la situación que Tomás Moro ha evocado con sombríos tonos, intentando limitar los latifundios y corregir los males que de ellos se derivan y acusan: **“Varios y muchos súbditos del Rey....no sólo han arruinado ciudades e iglesias y aumentado los antiguos tipos de renta... sino también han elevado y aumentado los precios de toda clase de trigo, ganado, gansos, gallinas, pollos, huevos y otras clases, casi el doble de lo que hasta ahora se había acostumbrado pagar...”**, y como se aprecia por los reflejos de la obra de Moro la asistencia social en Inglaterra se volvió necesaria y apremiante.

El gobierno Inglés hubo de asumir la función que había sido cumplida en parte por las instituciones de caridad, por lo que, en 1531 Enrique VIII promulgó un estatuto especial donde disponía que alcaldes, jueces y otros funcionarios locales practicasen una búsqueda e investigación de indigentes, de personas ancianas o incapaces para el trabajo, quienes debían subsistir mediante la limosna,

⁷ Op.Cit. Briceño Ruiz Alberto, pág. 53

consignándoles un registro especial con el fin de otorgar a las personas afectadas una cédula de identidad con autorización para solicitar caridad.

En el reinado de Eduardo II, con el Estatuto de 1547, se reanuda en 1552 la legislación siguiendo la línea trazada por Enrique VIII, hasta la Ley de Pobres, expedida en Inglaterra en año 1561 misma que permanecería vigente por espacio de tres siglos, constituye un precedente jurídico muy importante que provoca que los gremios las guildas y las cofradías inicien su etapa de decadencia, puesto que no desaparecen sino que se van transformando, buscando su institucionalización en la política del Estado, convirtiéndose a partir del siglo XVI, en corporaciones cerradas, privilegiadas, que ponen trabas al extraño a las familias tradicionalmente vinculadas al arte y a las organizaciones gremiales.

Se acusa a las organizaciones de oficios de ser ligadas y monopolios encaminados a subir los precios. Ello suscita una reacción que, si no justifica, explica al menos, o bien sirve de pretexto para la adopción de medidas de abolición de los gremios y cofradías; las cortes de Castilla, Aragón y Navarra piden a Carlos I su supresión. Carlos I publicó una pragmática donde suprime las cofradías gremiales.

Sin embargo, no llegaron a desaparecer las corporaciones; se transformaron dejando más o menos cumplidamente sus actividades de regulación del oficio, que se prestaban a los daños y defectos acusados, dedicándose generalmente a finalidades religiosas y de mutualidad. Con la Real Cédula de 1511 –que se hiciera extensiva a los mercaderes de la Villa de Bilbao- nacieron las ordenanzas de Bilbao, que regirían en toda España casi exclusivamente hasta la publicación del Código de Comercio de 1829. En el Capítulo 22 de estas ordenanzas se regulan los seguros y se da la definición del contrato como hoy se entiende; se tipifican las pólizas, con dos formularios, uno para mercaderías y otro para los navíos; por primera vez se autoriza y reglamenta el reaseguro, si bien por lo que se refiere a los asegurados se califica de reaseguro a la operación que actualmente se denomina seguro subsidiario; se dan normas asimismo, para la prescripción de las acciones que dimanaron de la póliza y, en último término, se autoriza el seguro para navegantes y viajeros, en previsión de caer cautivos, sin

derecho para los sucesores de cobrarlos en caso de fallecimiento.⁸

La Iglesia, convencida, se aparta de estas luchas. Si en el medievo asumió y cumplió funciones sociales, docentes y de beneficencia, se verá paulatinamente limitada por el Estado, hasta perder en definitiva tales funciones, que pasan así a ser funciones de gobierno. El Estado llegará a ser una institución al servicio de la utilidad común, para crear el bienestar de todos.

Christian Wolf fue quien introdujo esta teoría, al afirmar que el más alto fin del hombre era tender al logro de la felicidad, consistente en la perfección; y ella ha de ser la finalidad a la cual se dirijan las reacciones del prójimo. Afirma que la *vitas, sufficientia, tranquillitas et securitas* de las cuales las dos últimas son condición para alcanzar la felicitas y constituyen el fin del Estado Providencia que anhelan muchos utopistas conduce al Estado Omnipotente sin embargo, lo transformó en un infierno fue el intento del hombre de convertirlo en un cielo.⁹

Harol J. Laski escribió que la riqueza era un fondo de sentido social, no una posesión individual: el rico no la disfrutaba por sí o para su propio gusto, sino como administrador y en nombre de la comunidad. Se encontraba, así, limitado a la vez en lo que podía adquirir y en los medios para adquirirlo. Toda la moralidad social de la Edad Media estaba construida sobre esta doctrina, sostenida igualmente por los ordenamientos de la iglesia y del derecho civil.

Advierte Vives que los que se ocupan sólo de los ricos, con menosprecio de los pobres, ***“hacen lo mismo que aquel médico que creyera que no debe subvenir a las dolencias de las manos y de los pies porque están lejos del corazón...las clases humildes no se descuidan sin peligro de los poderosos”***.

Carlos I y Felipe II en España dictaron leyes sobre mendicidad; las cortes de Valladolid de 1555 solicitaron del rey que las leyes sobre mendigos crearan en todos los pueblos un Padre de Pobres, encargado de buscar una ocupación remunerada a los que careciesen de ella.

El Estado liberal, cuya doctrina y estructura correspondientes se desarrollan

⁸ Ibídem, pág. 55.

⁹ Ibídem, pág. 56.

a finales del siglo XVIII, tras del ensayo del despotismo ilustrado, toma aliento en los esquemas de Juan Jacobo Rousseau (Contrato Social) y Montesquieu (El Espíritu de las Leyes).

Estas doctrinas confluentes; dan el espíritu y el mecanismo del Estado liberal y democrático.

La reacción contra los abusos del poder y el doctrinarismo individualista y liberal de la Ilustración inspiraron las Declaraciones de los derechos del hombre y del ciudadano, que fueron el pronunciamiento solemne de la independencia de los Estados Unidos de América en 1776 y el de la Revolución Francesa de 1789.

En la incipiente época moderna, la clase trabajadora no tuvo la protección oficial necesaria y con el fenómeno del maquinismo y la revolución industrial tuvo la urgente necesidad de agruparse con fines profesionales y una mayor seguridad industrial y social integral.

Alemania, retoma esta idea y finca razones fundamentales que determinaron la creación de los seguros sociales, en una primera etapa de carácter voluntario y, a partir de 1883 se crea el seguro obligatorio para todos los trabajadores amparados por el Estado, mediante medidas de previsión en beneficio de la colectividad.

Otto Von Bismarck, figura señera de la política social concebida en la Alemania de finales del siglo XIX, quien logra aumentar el poder imperial a través de la expedición de leyes de excepción social y fuera autor de una importantísima estrategia de control del proletariado.¹⁰ Como una estrategia de control de proletariado y en contra del socialismo, instituye el seguro para riesgos de enfermedades y posteriormente en 1889 el seguro contra accidentes de trabajo que fue ampliado para la vejez e invalidez.

De 1883 a 1919 otros países tomaron la experiencia de la seguridad social en Alemania, como Francia, Dinamarca e Inglaterra.

Inglaterra después de una larga lucha sindical en el año de 1907, introduce la ley de reparación de accidentes de trabajo y el sistema de asistencia para

¹⁰ Ruiz Moreno Ángel Guillermo, Nuevo derecho de la seguridad social, Editorial Porrúa, México, 1997, pág. 49

ancianos. Sin embargo, en 1911 promulga la de la denominada “National Insurance Bill”, la cual obtuvo la solidaridad nacional, que abarcó en forma completa y perfeccionada los riesgos de enfermedad, invalidez y el paro voluntario, colocándose como líder mundial en materia de seguros sociales.

Los principios de obligatoriedad del seguro social inglés se basó en la participación tripartita de los recursos económicos, por parte de los trabajadores, patrones y Estado, gran aportación a nivel internacional.

En 1914, Inglaterra avanza incontenible al revisar los sistemas existentes del seguro social y sus servicios conexos. La Comisión Revisora del sistema inglés de seguridad social, presidida por William Beveridge, en el año de 1942, presento un informe denominando su estudio “informe sobre el seguro social y servicios conexos” o “Plan Beveridge”, que implicaba una recopilación de todas las experiencias obtenidas mediante una política social permanente de garantía y solvencia en contra de la miseria, la enfermedad, la desocupación y la ignorancia de la sociedad a través del estado y con la contribución de los sujetos interesados. Sobre esas bases, en julio de 1948 se promulga la ley del Seguro Nacional, con la cual Inglaterra establece su sistema de seguridad social integral

Con el perfeccionamiento del “Plan Beveridge”, en julio de 1948 se promulga la “Ley del Seguro Nacional” con la cual Inglaterra establece su seguridad social integral protegiendo los accidentes y enfermedades de trabajo, la sanidad, atención a la niñez y asistencia a los desvalidos entre otros, así como el seguro social.

España fue otro país que destacó en la legislación de los seguros sociales, creando en 1883 una comisión de reformas sociales abocándose al estudio y resolución de estos problemas.

La primera ley española al igual que Alemania, se funda en los seguros voluntarios, principalmente en lo relativo a los accidentes de trabajo como consecuencia del desarrollo industrial (ley del 30 de enero 1900).

Se responsabiliza a los patrones de las consecuencias de los riesgos de trabajo, transformándose en seguridad del riesgo de trabajo.

En la ley del 7 de febrero de 1908 se crea el Instituto Nacional de

Prevención y en mayo de 1917 se consolida la necesidad de la obligatoriedad, y es hasta el 11 de marzo de 1919 cuando se dicta la ley del Seguro Social obligatorio y el reglamento respectivo se da a conocer el 21 de enero de 1921, con una preocupación de bienestar colectivo.

Por otra parte, los Estados Unidos de Norteamérica, con motivo de la crisis económica de 1929, que dejó sin empleo a miles de trabajadores y la quiebra de incontables fuentes de trabajo, se crea la ley del seguro social, aprovechando las experiencias en la materia de otros países.

En 1935 adoptó el sistema del seguro social, promulgando la ley contra la desocupación, la vejez, de retiro y la ley del seguro de desempleo de los ferrocarrileros en 1946 en los diversos estados de la Unión Americana, con excelentes logros.

Así universalmente se ha extendido la idea de la seguridad social y con las luchas obreras en la mayoría de los países se ha implantado afortunadamente el sistema de bienestar integral colectivo, promoviendo inclusive reglas a nivel institucional por la Organización Internacional del Trabajo y otros organismos análogos.¹¹

1.1.2 En México

En nuestro país, la seguridad social tiene un carácter dinámico y latente que se ha fortalecido a través del tiempo, desde la época precortesiana se puede identificar con las denominadas cajas de comunidades indígenas, que funcionaban con aportaciones de la comunidad para cubrir los infortunios de la muerte, otros infortunios o festividades a sus dioses.

Posteriormente, en las leyes de Burgos, siglo XVI, se crearon débiles normas de protección a los indígenas de la Nueva España, otorgándoles el derecho de tener en las mismas chozas, templos, tierras de cultivo y buen trato en el servicio, lo que desgraciadamente nunca ocurrió.

En el año de 1756, se fundó el hospital de los hermanos de la Orden de San Francisco, en 1763, ordenanzas de protección a la viudas en caso de fallecimiento, así como una institución que proporcionaba a los Ministros de

¹¹ Op. Cit., Tena Suck Rafael y Morales Hugo Italo, pág.5

audiencia, tribunales de cuenta y oficiales de hacienda determinados beneficios.

A raíz de una epidemia de viruela en 1779, se habilitó la orden del Virrey, el Colegio de San Andrés como hospital para atender a la población necesitada, muchos eran los riesgos y pocos los recursos e intenciones de los virreyes para ofrecer seguridad social al pueblo, por lo que la población en general se encontraba insatisfecha e inconforme.

Los Montepíos de viudas y pupilos, empiezan a funcionar en el año de 1770, otorgando descuentos al sueldo para asegurar una determinada suma que permita conceder subsidios a los familiares del asegurado. Los Montepíos en México, y los gremios y corporaciones en Europa, influyen notablemente en la creación de las Sociedades Mutualistas y Unidades de Seguridad Colectiva, en donde aparecen conceptos reales de nuestro sistema de Seguridad Social, como lo son la ayuda y cooperación mutua de los propios asegurados.

Así, apartir del 16 de septiembre de 1810 se inicia la lucha armada por la Independencia de la Nueva España, inspirada por los ideales del liberalismo de la época, que se identifica con el pensamiento de José María Morelos y Pavón, cuando en el Congreso Constituyente de Chilpancingo señaló: ***“Como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro congreso serán tales que obliguen a la constancia y patriotismo, moderen la opulencia e indigencia y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que modere sus costumbres y alivie la ignorancia, la rapiña y el hurto”***.

Durante años anteriores recientes, varios problemas sociales como el nacimiento de la nueva industria y el problema político militar de una larga dictadura paralizaron la evolución de la seguridad social en nuestro país, lo que originó movimientos, planes, leyes y diversas campañas que reflejaban la necesidad del pueblo por obtener seguridad; esta necesidad, desencadenó la lucha revolucionaria de 1910 que terminó al quedar plasmados en la Constitución de 1917 los ideales de seguridad social por los que luchaba, traducidos a elevar el nivel de vida de la población en general procurando su seguridad física y económica.

En el período de 1910-1917, la clase trabajadora se favoreció con la

promulgación de leyes en diversos estados de la República, entre las que cabe destacar las siguientes:

- El 30 de abril de 1904, en el estado de México, José Vicente Villada promulgó una ley referente a los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en la que obligaba al patrón a responsabilizarse de los riesgos laborales de sus empleados y cubrirles indemnizaciones de pago de salarios y atención médica, durante tres meses y en caso de muerte, funerales y salarios de quince días.
- En el Estado de México, José Vicente Villada, y en Nuevo León, Bernardo Reyes, reformaron en beneficio de los trabajadores cuestiones sobre los problemas de las familias de los obreros, cuando ocurrían riesgos profesionales, en que se obligaba al patrón a dar prestación médica, farmacéutica y salario al trabajador, por incapacidad temporal o permanente e indemnizar en caso de muerte. Asimismo, se presentó en el año de 1907 un proyecto de Ley Minera, propuesto por Rodolfo Reyes. Este proyecto establecía en su capítulo IX diversas medidas protectoras de los trabajadores y de sus familias, quienes eran indemnizadas en caso de algún siniestro.

En 1913, Don Venustiano Carranza declara en el Ayuntamiento de Hermosillo que:

“Terminada la lucha armada, del Plan de Guadalupe, debía principiar la lucha social, la lucha de clases, para realizar los nuevos ideales sociales, que no sólo repartir tierras, y sufragio efectivo; evitar y reparar riesgos; es más grande y sagrado establecer la justicia, buscar la igualdad, la desaparición de los pobres para establecer la conciencia nacional”.

- El 7 de octubre de 1914, Manuel Aguirre Berlanga promulga en el Estado de Jalisco una ley de seguridad social que fue un antecedente importante y decisivo de la institucionalización del seguro social, ya que esta ley comprende en su artículo 17 la obligación de depositar el empleado por lo

menos un cinco por ciento de su salario para crear un servicio de mutualidad que se reglamentaría en cada municipio.

- En 1915, Salvador Alvarado expide, en el estado de Yucatán, un decreto de la Ley del Trabajo en el que se establece un sistema de seguros sociales como instituciones estatales. En el mismo año se promulgó también en dicho estado una ley para crear la seguridad mutualista en la cual los trabajadores pudieran depositar una pequeña cantidad de sus salarios para asegurarse contra riesgos, vejez y muerte.

La primera disposición de seguridad social propiamente dicha, establecida en nuestro país, aparece en la Ley del Trabajo del Estado de Yucatán de 1915, que en su artículo 135, textualmente decía: **“El Gobierno fomentará una Asociación Mutualista, en la cual se asegurarán a los obreros contra los riesgos de vejez y muerte”**:

Subsistió la política mutualista de los trabajadores hasta el estallido de la Revolución Mexicana, y es así que en el artículo 123 de nuestra Constitución de 1917, consigna expresamente en su versión original un seguro potestativo en su fracción XXIX que indica:

“Se considera de utilidad social: El establecimiento de cajas de seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e involucrar la previsión popular”.

A partir de la Constitución de 1917, en la que se plasmó nuestro ideal de seguridad social, los estados miembros de la Federación quedaron facultados para legislar en este aspecto de acuerdo a sus necesidades particulares, trayendo como consecuencia la creación de una gran diversidad de legislación con diferentes alcances y contenidos.

Este precepto Constitucional, no obstante su timidez, provocó la aspiración hacia una ley del Seguro Social, no sólo en nuestro país sino en toda América Latina y Europa.

En tal virtud, el 6 de septiembre de 1929 se promulgó una reforma a la citada fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, base jurídica para la creación del Seguro Social con carácter obligatorio:

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

Recordemos que el texto original encomendó a los Estados la expedición de leyes de trabajo; pero dichos códigos solamente pudieron indicar, dada la insuficiente base legal, que los patrones podrían cumplir sus obligaciones sobre riesgos profesionales contratando seguros, en beneficio de sus trabajadores, tal es el caso de los Estados de Puebla, Campeche, Veracruz, Tamaulipas, Aguascalientes, Hidalgo, Jalisco, el Estado de México, Coahuila, Chihuahua y Colima.

Las reformas de 1929 a la fracción XXIX del artículo 123 por las cuales se faculta únicamente al Congreso Federal para legislar en materia laboral y concretamente en lo que se refiere a seguridad social, dejó sin efecto las leyes que los estados habían decretado para regular en esta materia.

En 1921 el Presidente Obregón elaboró el primer proyecto de la Ley del Seguro Social, aunque no llegó a promulgarse, pero sirvió para canalizar una corriente de opinión a favor del Seguro Social. Tan es así, que el general Obregón, interesado en el proyecto, en 1927-1928, durante su campaña política para ocupar nuevamente la Presidencia de la República, adquirió el compromiso prometiendo una Ley del Seguro Social, cristalizando en una iniciativa de Ley elaborada en 1928, en la cual se obligaba a trabajadores y patrones que depositaran en un banco de 2 a 5% del salario mensual para entregarlo posteriormente a los obreros a cuyo beneficio se creaba.

Ciertamente, el primer proyecto de la ley del Seguro Social elaborado el 9 de diciembre de 1921 y aprobado por Alvaro Obregón, aún cuando no llegó a promulgarse despertó más el interés de los trabajadores por los problemas inherentes a su establecimiento.

Igualmente, el proyecto presentado el 5 de noviembre de 1928, pretendía el establecimiento del Seguro Social con carácter obligatorio en los Estados Unidos Mexicanos, denominándose Instituto Nacional del Seguro Social. Esta ley comprendía la organización de su autonomía, así como la cobertura de riesgos profesionales y no profesional.

Por otra parte, cabe mencionar que el día 12 de agosto de 1925, cuando el Presidente de la Republica era Plutarco Elías Calles se promulgó la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, antecedente y motivación importante de la Ley del Seguro Social, por medio de la cual los funcionarios y empleados públicos del Departamento del Distrito Federal, tenían derecho a una pensión cuando tuvieran la edad de 55 años, 35 años de servicio o cuando se inhabilitaran para el trabajo.

También tenían derecho a la citada pensión, los deudos de los funcionarios y empleados. El fondo de pensiones se formó principalmente con el descuento forzoso de los sueldos, durante todo el tiempo de servicios y con las subvenciones de las Federación y Distrito y Territorio Federales.

En efecto, los empleados públicos fueron quienes primero gozaron de seguridad social institucional después de la Constitución de 1917, en virtud de que se promulgó la Ley General de Pensiones de Retiro, la cual fue creada para funcionarios y empleados públicos de la federación, del Distrito y Territorios Federales.¹²

Esta ley comprendió dentro de sus disposiciones generales:

- Las pensiones de retiro (a los empleados y funcionarios que han servido al Estado).
- El derecho de continuar el otorgamiento de la pensión a los deudos o familiares en caso de fallecer el pensionado.

La ley excluyó a militares e incluyó a:

- Funcionarios con 60 años de edad y 15 de servicios.
- Funcionarios que fallezcan en el cumplimiento de sus deberes.
- Funcionarios que se inhabiliten física o intelectualmente por causa de su servicio.

- Funcionarios con 10 años de servicio que se inhabiliten física o intelectualmente en forma permanente, por causas ajenas al trabajo si no hubo mala conducta.
- Servidores públicos docentes, si su trabajo tiene carácter permanente.

En lo referente a la forma de integrar el fondo de pensiones, estableció lo siguiente:

Descuentos forzosos sobre el sueldo de los funcionarios durante todo el tiempo de sus servicios.

El 10% del sueldo, de los primeros 30 días de los que entran a trabajar o dejen de hacerlo por más de 6 meses.

Diferencia de sueldo de 30 días en cada ascenso

Subvenciones mensuales del Estado.

Operaciones realizadas.

Pensiones caducadas.

Multas.

Donaciones.

Asimismo, la Ley de Pensiones de Retiro fue sin lugar a dudas el antecedente directo de la actual Ley del ISSSTE.

Así también, la Secretaría de Educación Pública impulsó el decreto de 13 de noviembre de 1928, en el que se creaba el Seguro Federal del Maestro, con el objeto de ayudar a los deudos y familiares de los maestros, en caso de defunción.

Una vez hecha la reforma al artículo 123, la Seguridad Social asciende a la categoría de un derecho público obligatorio, y se reserva al Congreso de la Unión la facultad exclusiva de legislar en materia del trabajo y de la Seguridad Social, en reforma también de la fracción X del artículo 73 Constitucional.

Por decreto de 27 de enero de 1932, el Congreso de la Unión otorgó facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal, para que expidiera la Ley del Seguro Social obligatorio, en un plazo que terminaba el 31 de agosto de ese mismo año, no cumplimentándose lo anterior por acontecimientos políticos que culminaron con la renuncia presentada el dos de septiembre de 1932, por el Ing.

¹² Op. Cit. Tena Suck Rafael y Morales Hugo Italo, pág. 9

Pascual Ortiz Rubio, a la Presidencia de México.

Al presentarse al Congreso de la Unión, en el año de 1929, el proyecto de la Ley Federal del Trabajo, en el artículo 368 se sigue pensando en instituciones de carácter privado, para aplicar los Seguros Sociales, la misma idea se conservó al promulgarse dicha Ley el 18 de agosto de 1931.

Siendo Presidente de la República el General Abelardo L. Rodríguez, a través de la Oficina de Previsión Social del Departamento de Trabajo, asignó en febrero de 1934, una comisión encargada de elaborar la Ley del Seguro Social, integrada por los señores: Ing. Juan de Dios Bojórquez, Lic. Vicente González, Lic. Adolfo Zamora, Lic. Alfredo Iñarritu, Dr. Mario de la Cueva, Ing. Juan F. Loyola, Ing. Emilio Alanís Patiño y Prof. Fritz Bach.

Los trabajadores de dicha comisión establecieron los principios generales, que debían normar el proyecto de Ley, determinando las bases e instituciones y se determinó que debía organizarse sin fines de lucro y administrado y financiado en forma tripartita.

En los últimos días del Gobierno del General Lázaro Cárdenas, el 27 de diciembre de 1938, envió al Congreso de la Unión un Proyecto de la ley del Seguro Social, que cubría los riesgos de enfermedad y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales, maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria, así como la creación con personalidad jurídica propia, de un organismo descentralizado que se denominará Instituto de Seguros Sociales, con domicilio en la ciudad de México. Este organismo se encargaría de la aplicación de su ley y reglamento, así como de recaudar cuotas, celebrar contratos, adquirir bienes, organizar sus dependencias, etc. Sus funciones estarían enfocadas a las prestaciones individuales y colectivas que consistían en la indemnización o prevención de los riesgos antes señalados, teniendo el mismo éxito que los anteriores, ya que el Congreso nunca llegó a discutirlo, y con el pretexto de que debía elaborarse un nuevo proyecto más completo y que tuviera como base esencial un buen estudio de actuariado social.

En la campaña Presidencial y al tomar posición como Presidente de la República el General Manuel Avila Camacho, prometió a los trabajadores expedir

la Ley del Seguro Social y con esa finalidad el Lic. Ignacio García Téllez, nombrado Secretario del Trabajo y Previsión Social, crea en el año de 1941 el departamento de Seguros Sociales, el cual inmediatamente comienza a trabajar sobre el estudio de las Leyes sobre Seguros Sociales.

En los Diarios Oficiales del día 2 al 18 de junio de 1941, aparecen publicados los acuerdos presidenciales que ordenan la formación de una comisión técnica, encargada de redactar un proyecto de ley.

Dicha comisión analiza el anteproyecto elaborado por la Secretaría del Trabajo, quien a su vez crea el proyecto de la Ley del Seguro Social, ese proyecto es enviado al Congreso de la Unión y después de los trámites legales se convierte en Ley, por decreto de fecha 31 de diciembre de 1942.

El anteproyecto en cuestión, que fue estudiado por la comisión que justamente lleva el nombre de “Proyecto García Téllez” y el cual, con reformas insignificantes, fue presentado a la Oficina Internacional del Trabajo y a la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en Santiago de Chile en 1942. Ambos organismos dieron una opinión favorable al proyecto, ocurriendo a su publicación mediante un Decreto Presidencial.

Después de todos los esfuerzos realizados, el 15 de enero de 1943 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Seguro Social, y el 14 de mayo de ese mismo año se publica su Reglamento en lo referente a la inscripción de trabajadores y patrones, y la organización y funcionamiento de dicho Instituto, base de la Seguridad Social en México.

Por Decreto de 30 de diciembre de 1959, se reformó la Ley del Seguro Social, quitándole al IMSS las facultades que le habían otorgado para organizar la Seguridad Social de los Trabajadores al servicio del Estado.

Conjuntamente con dicha reforma, se expidió la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado el 28 de diciembre de 1959, dando nacimiento al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cual fue publicada en el Diario Oficial del 30 del mismo mes y año.

Se incorporaron a dicho Instituto los trabajadores del servicio civil de la

Federación, del Departamento del Distrito Federal, así como los trabajadores de Organismos Públicos que por Ley, o por acuerdo del Ejecutivo Federal sean incorporados.

Dicha cobertura ha sido ampliada constantemente, toda vez que en 1976 el Presidente Echeverría otorga mejores prestaciones de carácter social a dichos trabajadores, tal es el caso de lo relativo a vivienda y tienda de consumo popular y diversas reformas y modificaciones a los ordenamientos legales como el desarrollo de la seguridad social, en nuestro país, los elementos que integran las Fuerzas Armadas mexicanas, de aire, mar y tierra, creándose para tal efecto un organismo público descentralizado, el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas mexicanas, cuyas funciones sociales se concretan a la presentación y administración de servicios de carácter social para los miembros de las Fuerzas Armadas, y de los recursos del Fondo para la Vivienda.

Así las cosas, mediante Decreto expedido por el Congreso de la Unión, el 1° de abril de 1973 entró en vigor la ley del Seguro Social misma que nos regiría hasta el 30 de junio de 1997. Dicha ley, promulgada por el Presidente Luis Echeverría Álvarez, fue de una trascendencia enorme. En ella se creó;

- El seguro de guarderías
- Se estableció el llamado régimen voluntario
- La inserción de las prestaciones sociales.

La legislación en comento, fue reformada y adicionada en múltiples ocasiones, con la intención de adecuarla a los reclamos sociales de fin de milenio. Imposible resulta soslayar el hecho de que una de las figuras jurídicas en dicha legislación, es la introducción mediante reforma legal de principios del año 1992, de un nuevo seguro de retiro, mismo que formara parte del llamado “sistema de ahorro para el retiro”¹³

La extensión de los Seguros Sociales continúan su marcha, para integración de la Seguridad Social; sin embargo, aún muchos sectores de la población se encuentran al margen de sus beneficios, por lo que es necesario que las metas por cumplir tengan como objetivo hacer posible la mejor distribución del

¹³ Op. Cit. Ruiz Moreno Angel Guillermo, pág. 47

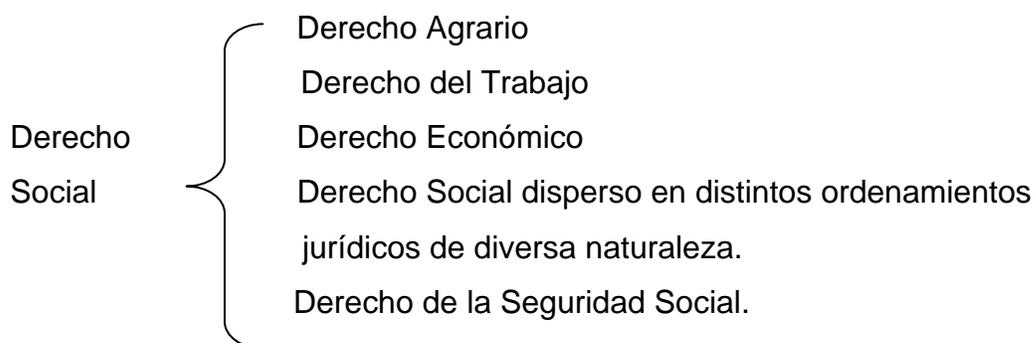
ingreso nacional y proporcionar el mayor bienestar a la población del país, protegiendo en sus servicios y en su esfera jurídica a todos y cada uno de los sectores.

1.2 CONCEPTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

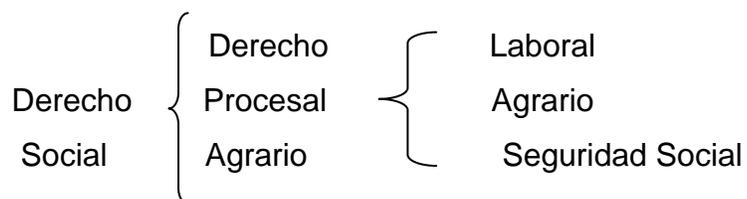
A fin de poder ubicar a la Seguridad Social considero conveniente dar el concepto de Derecho Social que esta integrado por las normas jurídicas especiales de orden público, destinadas a la protección del hombre colectivo, común o general, en la satisfacción de ciertas necesidades laborales, familiares, habitacionales, económicas, educativas, procesales, agrarias y de salud, así como en las demás en que requiere de salvaguardia, por encontrarse sujeto a vínculos sociales frente a individuos, grupos, entidades o clases con posición de poder, para lograr la nivelación o equilibrio de sus desigualdades a fin de que alcance su plena realización y se logre el bien común.¹⁴

Este derecho se inspira no en la idea de igualdad de las personas, sino en la idea central de nivelación o equilibrio de las desigualdades. El Derecho Social se traduce en lograr un equilibrio efectivo entre los diversos grupos o clases sociales, el sentido social del derecho no es sólo una doctrina, no es sólo una escuela jurídica, es la vida misma. Es tanta la trascendencia del Derecho Social, que sus reglas fundamentales han sido consagradas en los textos constitucionales de la mayoría de las naciones del mundo.

Ubicación del Derecho de la Seguridad Social.



¹⁴ Sanchez León Gregorio, Derecho Mexicano de la Seguridad Social, Ed. Cardenas, México 1987, pág.3



Las normas de seguridad social contienen una nueva aspiración humana. Mario de la Cueva dice que el derecho del Trabajo y el de la Seguridad Social tienen un mismo origen e idéntica naturaleza, ambos buscan la justicia social.

El Derecho de la Seguridad Social, es una parte de Derecho Social y constituye un conjunto de normas jurídicas de orden público, que tiende a realizar la solidaridad social, el bien colectivo e individual, la capacitación y adiestramiento del hombre y el desarrollo de la cultura, para proteger a la clase trabajadora, en sus relaciones de trabajo subordinado, o independiente, cuando el producto de su trabajo es la fuente fundamental de subsistencia garantizando a los trabajadores, contra las eventualidades susceptibles de reducir o suprimir su capacidad de trabajo, consignando a cargo de una institución estatal, la prestación del servicio público de carácter nacional, para el socorro o providencia mediante el pago de prestaciones en dinero o en especie, a que dan derecho los seguros sociales establecidos y adecuados a cada contingencia, a favor de los trabajadores, sus familiares o beneficiarios, decretándose el pago de una contribución a cargo del propio Estado, de los patrones y de los trabajadores asegurados, para la efectiva prestación del servicio.¹⁵

También existen múltiples opiniones con relación a la precisión terminológica del concepto de seguridad social y otros tantos términos que parecen sinónimos y que definitivamente no lo son, que pueden crear confusión y distorsionar el sentido de la misma. En efecto, “la Asistencia Social”, “la Previsión Social”, “el Seguro Social”, y “la Seguridad Social”, suelen confundirse y equipararse, no obstante ser diferentes en su esencia y estructura intrínseca, aunque sus objetivos coincidan en proteger al ser humano, motivo por el cual resulta necesario y conveniente distinguir cada concepto.

¹⁵ *Ibíd.*, pág. 5.

Empezaremos con Asistencia Social, el maestro Francisco González Díaz Lombardo, conceptúa el Derecho asistencial como ***“la rama del derecho social cuyas normas ordenan la actividad del Estado y de los particulares, destinadas a procurar una condición digna, decorosa y humana, para aquellas personas y aun sociedades o Estados que, sin posibilidad de satisfacer por sí mismos sus más urgentes necesidades y de procurar su propio bienestar social, requieren de la atención de los demás jurídica y políticamente, en función de un deber de justicia o, en todo caso, de un altruista deber de caridad.”***¹⁶

Para José Manuel Almanza Pastor, la asistencia no es más que el instrumento protector de que se vale la sociedad para remediar y proteger a sus miembros contra la indigencia, entendiéndose a esta como un estado de privación en que incurre la persona a quien faltan total o parcialmente los medios indispensables para satisfacer las necesidades más esenciales de subsistencia. Luego entonces, la asistencia pública llamada también beneficencia general ***“constituye una parcela de la Administración pública integrada por mecanismos protectores de necesidades sociales dirigidos a garantizar al ciudadano por el Estado y entidades públicas, con carácter graciable, los medios suficientes para atender a sus necesidades vitales”***, misma que actualmente conocemos como Asistencia Social.¹⁷

En cuanto a la previsión social veremos primero que es la previsión que acorde al diccionario de la Real Academia de la lengua significa: ***“acción de disponer lo conveniente para atender a contingencias o necesidades previsibles”***.

La previsión es la acción de los hombres, de sus asociaciones o comunidades y de los pueblos o naciones que dispone lo conveniente para promover a la satisfacción de contingencias o necesidades previsibles, por lo tanto futuras en el momento en que se presenten, esto es, la previsión es transplante

¹⁶ González Díaz Lombardo Francisco, Cursillo de seguridad social mexicana, Universidad de Nuevo León, Monterrey.N.L., 1959, pág. 132

¹⁷ Almanza Pastor José Manuel, Derecho de la seguridad social, 7ma. ed., Ed. Tecnos, S.A., Madrid, 1991, pág. 3.

del presente al futuro a fin de prever su satisfacción, el aseguramiento para el futuro de las condiciones en que se desarrolla en el presente la existencia, o en una formula breve; la seguridad de la existencia futura todo lo cual producirá la supresión del temor del mañana.

Tomando un concepto del doctrinario Marcos Flores Alvarez, para completar nuestro entender, conceptúa la previsión social como: **“el conjunto de normas, principios o instituciones destinados a asegurar la existencia de los asalariados que dejen de percibir el sueldo o salario que les permita subvenir a sus necesidades fundamentales y ala de sus familias, cuando este fenómeno se produce por circunstancias ajenas a su propia voluntad.”**¹⁸

Por ultimo para pasar a nuestro concepto de seguridad social conoceremos el termino de seguro social, para que el maestro Mario de la Cueva tenía una connotación laboral, al señalar que: **“El Seguro Social es la parte de la previsión social obligatoria que, bajo la administración o vigilancia del Estado, tiende a prevenir o compensar a los trabajadores por la pérdida o disminución de su capacidad de ganancia, como resultado de la realización de los riesgos materiales y sociales a que están expuestos.”**¹⁹

El tratadista Gustavo Arce Cano, concordando con la visión laboralista, dice que el seguro social: **“es el instrumento jurídico del Derecho Obrero por el cual una institución pública queda obligada, mediante una cuota o prima que pagan los patrones, los trabajadores y el Estado, o sólo alguno de éstos, a entregar al asegurado o beneficiarios, que deben ser elementos económicamente débiles, una pensión o subsidio, cuando se realicen algunos de los riesgos profesionales o siniestros de carácter social”**.²⁰

Analizadas las anteriores significaciones podrá ser más fácil entender lo que es la seguridad social y las diferencias que existen entre ella y los citados términos.

Por principio de cuentas, el concepto definicional de la seguridad Social podemos encontrarlo:

¹⁸ Op. Cit. Citatum pos González Díaz Lombardo Francisco, pág. 122.

¹⁹ Op. Cit. Citatum pos Briceño Ruiz Alberto, pág. 18

²⁰ Arce Cano Gustavo, De los seguros sociales a la seguridad social, Editorial Porrúa, México, 1972, pág.13

- 1.- En la fracción XXIX, Apartado “A” del artículo 123 Constitucional
- 2.- En el artículo 3° de la Ley Federal del Trabajo; y
- 3.-Particularmente, en el artículo 2° de la Ley del Seguro Social, que a la letra dice: **“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.”**²¹

Miguel A. Cordini propone este concepto: **“Es el conjunto de principios y normas que, en función de solidaridad social, regula los sistemas e instituciones destinados a conferir una protección jurídicamente garantizada en los casos de necesidades bioeconómica determinados por contingencias sociales”**.

Las normas y principios que regulan los sistemas e instituciones sólo pueden entenderse en función de la solidaridad social y al propio objeto de los sistemas e instituciones.

Se propone otorgar protección jurídicamente garantizada; esto es, legalmente exigible, en los casos de necesidad bioeconómica. Esta necesidad estará determinada por contingencias sociales.

Para Ramón Gómez **“La Seguridad Social nace de realidades sociales y de necesidades económicas del individuo y se traduce en una unidad universal de protección biosocioeconómica.”**

Arthur J. Altmeyer y Abraham Epstein, conceptúan a la Seguridad Social, diciendo: **“que es el deseo universal de todos los seres humanos por una vida mejor, atendiendo a la libertad de la miseria, la salud, la educación, las condiciones decorosas de vida y principalmente al trabajo adecuado y seguro”**.²²

Gustavo Arce Cano, nos da una definición más desarrollada, concibiendo a la Seguridad Social como: **“el instrumento jurídico y económico que establece el Estado para abolir la necesidad y garantizar a todo ciudadano el derecho a un ingreso para vivir y a la salud, a través del reparto equitativo de la renta**

²¹ Baez Martínez Roberto, Lecciones de seguridad social, Ed. Pac, México, 1994, pág. 243.

²² De la Cueva Mario, Derecho mexicano del trabajo, tomoII, Ed. Porrúa, S.A, México, 1986, pág. 37.

nacional y por medio de prestaciones del seguro social, al que contribuyen los patrones, los obreros y el Estado, o alguno de éstos, como subsidios, pensiones y atención facultativa, y de servicios sociales, que otorgan de los impuestos las dependencias de aquél, quedando amparados contra los riesgos profesionales y sociales, principalmente de las contingencias de la falta o insuficiencia de ganancia para su sostenimiento y el de su familia”.²³

En resumen, la Seguridad Social es el conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protege a todos los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pudieran sufrir, y permite la elevación humana en los aspectos psicofísico, moral, económico, social y cultural.

Concluiremos diciendo que la seguridad social no es un concepto estático sino dinámico, que se basa en la evolución social del género humano, procurando lograr la nivelación de las desigualdades existentes entre la sociedad, para elevar los niveles de vida de la población y conseguir el desarrollo material y espiritual de cada persona, proporcionándole por conducto del Estado a través de instituciones, principios, normas y disposiciones, los elementos necesarios para conducirla con dignidad a lo largo de su existencia, mediante la protección preventiva de los medios de subsistencia para su sostenimiento y el de su familia, a fin de estar disponibles en cualquier contingencia que pudiera sufrir o cuando por alguna circunstancia no pueda trabajar, para quedar cubierto de la indigencia y a su vez garantizar a todo ciudadano el derecho a la salud, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

1.3 INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

La búsqueda de seguridad social es, y ha sido, el móvil de la acción humana en todos los tiempos. En la evolución de los pueblos siempre ha estado presente el interés por establecer modos que les proporcionen seguridad para el futuro, garanticen su bienestar presente y reivindiquen sus anhelos de justicia. De esta manera se llegó a la creación de los primeros seguros sociales, cuya atención

²³ Op. Cit. Arce Cano Gustavo, pág. 723.

se centraba en la necesidad de resolver los problemas de inseguridad de la clase trabajadora como consecuencia del desarrollo industrial y la presencia de enfermedades, accidentes de trabajo, invalidez y desempleo.

De esta manera es como el Estado, en un acto de protección a sus miembros, de política social y como respuesta a las presiones sociales, mediante una serie de políticas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivan de la desaparición o de una fuerte reducción de los ingresos, como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez, muerte y protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos

La seguridad social cumple las funciones de proteger a la colectividad al compartir riesgos y recursos; de fomentar el ahorro y construir un patrimonio social e individual; y de redistribuir el ingreso. Es, de esta manera, expresión de un acuerdo social y un compromiso ético del Estado para dar cumplimiento a su obligación de velar por el bienestar de la población.

Al cubrir estos rubros el Estado nos habla de integralidad y al extenderlos a toda la población nos habla de universalidad. Por lo que podemos ver que las leyes son un importante instrumento jurídico cuyo objetivo es lograr mejorar las condiciones de vida de la población. Como ya vimos con anterioridad la seguridad social nace en el siglo XIX en Alemania y se consolida en el siglo XX en todo el mundo, de igual forma la Declaración Universal de Derechos Humanos establece en 1948 que la seguridad social es un derecho humano. Hoy día, su derecho es reconocido en la mayoría de las constituciones políticas de los países, entre ellas la nuestra, la cuál lo primordial se encuentra definido inicialmente el derecho del trabajo por el artículo 123 de la Constitución de la República, constituye una conquista de la clase trabajadora al establecer un equilibrio entre los factores de la producción mediante el principio compensatorio de la igualdad.

La primera legislación que reglamentó el artículo 123, fue la Ley del Trabajo del Estado de Veracruz, de 14 de enero de 1918. Posteriormente, se promulgó la primera Ley Federal del Trabajo, el 18 de agosto de 1931, la cual se reformó el 10 de mayo de 1970, incorporándose modificaciones vía la interpretación de los

órganos jurisdiccionales competentes. Sin embargo, la urgencia de agilizar los procesos laborales, la introducción de un periodo previo de conciliación y, en general, la conveniencia de expeditar la litispendencia ante las Juntas, impulsó la necesidad de promulgar nuevas reformas en enero de 1980.

Respecto a la relación laboral del Estado con sus trabajadores, su primer ordenamiento fue el Estatuto Jurídico de los Empleados al Servicio de la Federación, de 1938. Sin embargo, fue hasta el 5 de diciembre de 1960 que el artículo 123 de la Constitución se reformó, dividiéndose en dos apartados: el "A", destinado a regular las relaciones obrero-patronales, y el "B", las establecidas entre la Federación y sus servidores.

Por lo anterior, se constata que el Derecho Mexicano de la Seguridad Social, encuentra su base constitucional, en el artículo 123 de la Constitución Federal que en lo conducente dispone:

"Art. 123....."

El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

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

I.

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 servicio 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:

I.

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 integro 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; y**
- 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;”.²⁴

La fundamentación legal se distribuye en cuatro niveles, de mayor a menor importancia jerárquica:

- 1)** Normas Constitucionales. Contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2)** Normas Ordinarias y Ordinarias Supletorias. Contenidas en las leyes específicas de la materia. Las supletorias se aplican también en el campo de otras normas ordinarias, ante la falta de disposición específica o para evitar innecesarias repeticiones.
- 3)** Normas reglamentarias. Amplían y precisan disposiciones contenidas en leyes ordinarias. Son muchas y, sin ser limitativas, se puede mencionar el Reglamento.
- 4)** Normas operativas o de operación. Fijan criterios de aplicación o interpretación a casos generales concretos o establecen procedimientos. Se contienen en acuerdos, circulares, instructivos, etc.²⁵

Y la integración del sistema jurídico vigente de la seguridad social se efectúa en términos de tres sectores importantes: por un lado el de la seguridad social de los trabajadores en general, por otro el de los servidores públicos y, finalmente, el de la población no sujeta a una relación de trabajo.

- a)** En relación con la seguridad social de los trabajadores en general

²⁴ Op. Cit. Sanchez León Gregorio, pág.7

podemos decir que está constituida por el sector más importante en la materia de estudio. El sustento de este sector se da por medio de cuotas obrero-patronales, y sus servicios son prestados por el Instituto Mexicano del Seguro Social. En el mismo se incluyen los regímenes de seguros de enfermedad, maternidad, riesgos de trabajo, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, y las guarderías infantiles. En relación con la legislación aplicable, tenemos en principio el propio artículo 123 constitucional en su apartado A, y particularmente las fracciones XII, XIV y XXIX; por otro lado, también la Ley del Seguro Social.

Como disposiciones reglamentarias o complementarias de éstas tenemos las siguientes: Reglamento de la Ley del Seguro Social; Reglamento para la imposición de multas por infracciones a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus reglamentos; Reglamento del seguro obligatorio de los trabajadores temporales y eventuales urbanos; Reglamento del seguro social obligatorio para los trabajadores de la construcción por obra o por tiempo determinado; Reglamento para el seguro social obligatorio de los trabajadores del campo, y Reglamento para la incorporación voluntaria al régimen obligatorio del seguro social de los trabajadores domésticos, etcétera.

b) Por lo que respecta al segundo grupo, es decir, a la seguridad social de los servidores públicos, llamada también seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, ésta presenta diferencias sustantivas según las particularidades del servidor público sujeto a protección social, ya que existen servidores públicos de empresas van disminuyendo y, consecuentemente, sus asegurados, que en algunos casos llegan a circunscribirse en las regulaciones normativas obrero-patronales según el apartado B del artículo 123 constitucional. La seguridad social para los servidores públicos se encuentra normada por diversas disposiciones, entre las que destacan: la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley del Seguro Social y la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas, así como los diversos reglamentos y demás disposiciones producto de las leyes antes

²⁵ González y Rueda Porfirio Teodomiro, Previsión de la Seguridad Sociales del Trabajo, Ed. Noriego, México, 1990, pág. 59

citadas, las constituciones de las entidades federativas y las leyes reglamentarias en la materia. Como lo señala Luis Ponce de León, la seguridad social de los servidores públicos puede clasificarse para su análisis en cuatro grandes grupos: la seguridad social de los servidores públicos civiles de la federación, la seguridad social de los servidores públicos militares, la de los servidores de las entidades de la federación y municipios, y la seguridad social de los trabajadores universitarios.

c) Por lo que respecta a la seguridad social de la población no sujeta a una relación de trabajo, tenemos que en dichas circunstancias este tipo de sujetos requiere protección contra las diversas contingencias sociales y naturales, por lo que no se puede limitar el derecho de la seguridad social al derecho del trabajador, ni el financiamiento de la seguridad social a cuotas obrero-patronales.

Se ha afirmado que el derecho a la seguridad social, que nació como tal a partir de la clasificación del derecho social aunado al público y privado, puede adoptar los principios de universalidad y de integridad mediante nuevos modos de financiamiento que permitan a toda la población disfrutar de instrumentos efectivos de protección.

Actualmente la población no sujeta a una relación de trabajo se encuentra en algunos aspectos protegida ya en materia de seguridad social por la Ley General de Salud, por la Ley Federal de Vivienda, y por la Ley del Seguro Social en lo referente a los servicios sociales y de solidaridad social, así como por lo relacionado con el régimen obligatorio. También son aplicables, entre otras, leyes relativas a instituciones de seguros o de contratos de seguros. También se incluye en este apartado la población protegida por programas de asistencia y prevención social.

1.4 ISSSTE.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, creado por la Revolución Mexicana como respuesta a las luchas seculares y permanentes de los trabajadores, es un organismo público descentralizado con

personalidad jurídica y patrimonio propios y con domicilio en la Ciudad de México.

De la integración de su órgano principal la Junta Directiva, se deriva que es de gobierno bipartita (Estado-patrón y trabajadores), que tiene el encargo de otorgar los servicios de la seguridad social a los trabajadores al servicio del Estado. Los organismos descentralizados lo son por región, servicio y colaboración. El ISSSTE es descentralizado por servicios públicos porque tiene a su cargo la realización de actividades que tienden a resolver las necesidades de los trabajadores a fin de que logren un nivel de vida mejor. Los servicios que presta el ISSSTE requieren, como en todos los organismos descentralizados, la intervención de elementos técnicos que coadyuven en la realización de sus tareas específicas.

La personalidad jurídica propia la dá una ley exclusiva que rige la vida institucional, aunque como organismo descentralizado debe acatar las disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, cuyo cumplimiento vigiló la Secretaría de Patrimonio Nacional.

El Patrimonio propio se origina en el hecho de que el instituto integra su economía fundamentalmente con las cuotas y aportaciones que marca la ley.

En relación al patrimonio mencionaremos solo como conocimiento general la tesis jurisprudencial localizable con el número de registro 212265, de la octava época, de los Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, tomo XIII, junio de mil novecientos noventa y cuatro, visible a foja quinientas ochenta y nueve, Tesis: I.4o. C. J200 C, Jurisprudencia, cuyo rubro y texto son del tenor literal siguiente;

“INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. SUS BIENES INMUEBLES SON IMPRESCRIPTIBLES. La interpretación sistemática del artículo 176 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en relación con los numerales 16 y 60 de la Ley General de Bienes Nacionales, lleva al conocimiento de que los bienes inmuebles que constituyen el patrimonio de ese organismo, sean de dominio público o de dominio privado, no son

susceptibles de adquirirse mediante la usucapión... Ahora bien, es indudable que la determinación legislativa de que los bienes de la Federación sean imprescriptibles es una prerrogativa o gracia concedida como liberación de la situación general que pesa sobre la generalidad de personas respecto a la prescriptibilidad de sus bienes, así como esa situación excepcional se otorga en razón de que la persona que los posee es el Estado, en la más amplia extensión del concepto, por lo que resulta inconcuso que se trata de un privilegio, que como tal comprende también a los bienes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, conforme a la norma en comento de la ley de este organismo.”

El hecho de que la definición hable de que el ISSSTE es un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios, no quiere decir que esté facultado para hacer y deshacer las cosas según el criterio de los funcionarios en turno, pues intervienen la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Presidencia de la República, cada una en uso de las facultades que le señala la Ley, en efecto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público esta facultada para aplicar y vigilar el cumplimiento de esta ley del instituto, así como para interpretarla administrativamente, por medio de disposiciones generales que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con lo establecido por el artículo 137 de la Ley del ISSSTE,

La Previsión y Seguridad Social del Trabajo se proporcionan a los trabajadores civiles de los Poderes Federales incorporados al Apartado B del Artículo 123 Constitucional, con las excepciones que establece la ley, y de entidades de la Administración Pública Paraestatal que sean incorporados por Ley, Decreto Presidencial o Acuerdo de su Junta Directiva, a través del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

La institución está encargada de administrar el Seguro Social para estos trabajadores, pensionados y beneficiarios, comprendiendo los regímenes obligatorio, de continuación voluntaria en el régimen obligatorio y de incorporación

voluntaria; Así como el otorgamiento de pensiones, atención médica y hospitalaria y otras prestaciones y servicios que rigen por normas que regulan la vigencia de derechos, la suspensión, la terminación o extinción, la compatibilidad o incompatibilidad.

Sus órganos principales son la Junta Directiva, el Director General, la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda y la Comisión de Vigilancia. Financia sus operaciones con aportaciones que deben hacer los trabajadores en activo, los pensionistas con pensión superior a la mínima y las dependencias y entidades-patrón.

1.4.1 Historia

La primera disposición que existió en México para pensionar al empleado público, fue dictada por el Gobierno Colonial en el año de 1761 al crearse un montepío militar, cuya finalidad era de asistencia social para el personal militar de tropa, ejército y de la armada del Virreinato, tal disposición fue adicionada en 1776 para hacer extensivo el régimen de montepío a las viudas y huérfanos de los empleados de los Ministerios de Justicia y de la Real Hacienda, por medio del Reglamento para la Organización de Oficinas y para la aplicación de la Ley de 1761; sin embargo, la protección que en este sentido daba el Estado no era general, situación que perduró hasta la consumación de la Independencia.

El 4 de octubre de 1824 fue promulgada por el Congreso Constituyente la primera Constitución Federal de la República, aparece reglamentada dentro de las facultades del Congreso General, una mención que permite conocer la existencia de retiros y pensiones para los empleados público de la Federación; también, durante la gestión del General Guadalupe Victoria, primer presidente de nuestro país (1824 a 1829), con motivo del estado desastroso de los Montepíos al estar funcionando con pérdidas y quiebras económicas, se emitió el Decreto de 11 de noviembre de 1824 mediante el cual el Gobierno determina liquidarlos y hacerse cargo directo del pago de las pensiones de sus funcionarios en ellos comprendidos.

Con posterioridad, por Ley de 3 de septiembre de 1832, el beneficio de la pensión se hizo extensivo a las madres de los servidores públicos, dándose en el transcurso del mismo año casos excepcionales, en que las pensiones alcanzaron la cuota del 100% de los sueldos.

Es así que los beneficios de la seguridad social fueron aplicados a un mayor número de personas y por Decreto de 12 de febrero de 1834, se otorga el derecho a la pensión a los cónsules mexicanos, y a su vez se les reconoce la “jubilación por incapacidad” en el desempeño de sus servicios, introduciéndose en este ordenamiento por primera vez la palabra “jubilación” en forma de concepto jurídico.

En 1837 ante la precaria situación del Erario Público, el Gobierno de la Republica expidió el Decreto de 18 de abril de dicho año, mediante el cual se restringió el beneficio de la pensión, otorgándose sólo en aquellos casos de suprema vejez e incapacidad absoluta. En cuanto a los empleados del servicio diplomático estaban sujetos al Decreto de 25 de agosto de 1855, mismo que establecía pensiones alimenticias de retiro para los trabajadores.

Posteriormente, por Decreto de 31 de diciembre de 1855, se tuvo que acudir una vez más a la liquidación de los “Nuevos Montepíos” que se habían constituido, autorizándose a los empleados públicos a formar una agrupación desligada del Estado para la defensa de sus intereses; tal agrupación nunca llegó a formarse y los empleados civiles, a excepción de los adscritos a la carrera diplomática, perdieron no sólo la inamovilidad en sus empleos sino también la posibilidad de obtener pensión alguna, luego entonces, la tensión generada en los empleados civiles por las medidas adoptadas, condujeron a la reflexión en el Gobierno y es así que se logra por Decreto de 20 de noviembre de 1856, que se conceda a los empleados de correos una jubilación de \$ 12.00 mensuales, misma que se otorgaba como compensación al peligro que corrían, de perecer al ser asaltados en el desempeño de sus funciones.

Por otra parte, la Constitución de 1857 en su artículo 73 fracción XXVI, consignaba como facultad del Congreso, conceder premios y recompensas por servicios eminentes prestados a la Nación y a la humanidad, lo que originó que se

acostumbrara en la práctica a substituir las pensiones de derecho por las de gracia, hasta que la nueva Constitución de 1917 suprimió la disposición señalada.

En la época del Porfiriato que comprendió de 1877 a 1911, lo único sobresaliente en materia de seguridad social para los empleados civiles fueron: el Decreto de 29 de mayo de 1896 que expide la Ley de Pensiones, Montepíos y Retiros para Civiles y Militares, en la cual se concede como montepío la cuarta parte del causante; se reconoce con derechos a la viuda, a las hijas hasta que se casen o mueran y a los hijos hasta los 21 años.²⁶ Por lo que comprende al magisterio, el 3 de junio de 1896 se expidió la Ley Reglamentaria de la Instrucción Obligatoria en el Distrito Federal y Territorios de Tepic y Baja California, en la cual se concedió la pensión a los profesores con más de 30 años de servicio y siempre que hubieren cumplido sus cargos satisfactoriamente; posteriormente en este contexto, en diciembre de 1898 fue expedida la Ley de Educación Primaria, en ella se disponía que se podían otorgar pensiones a los maestros en los términos que el Ejecutivo definiera, norma que no fue aplicada sino hasta el 20 de abril de 1916, mediante unas Bases que entraron en vigor el 16 de mayo de dicho año y que fueron modificadas por Ley de 8 de julio de 1924.

Al consumarse el movimiento revolucionario que se generó tras una larga dictadura de 34 años durante el régimen de Porfirio Díaz, los trabajadores al servicio del Estado fueron los que inicialmente promovieron la integración de agrupaciones con fines mutualistas o de protección social y laboral, mismas que empezaron a surgir a partir de 1918, entre ellas destacan el sindicato de limpia y transportes de la ciudad de México y la unión de empleados de aguas potables, además, por ley algunos empleados ya gozaban de garantías de seguridad social como el caso del personal militar, de Hacienda, del Servicio Exterior Mexicano, de Correos y de Educación Pública.

En el periodo de gobierno del General Alvaro Obregón (1920 a 1924), en el año de 1922 se expidió la Ley de Organización de Tribunales del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales, la cual dispuso que tanto los Magistrados, Jueces y

²⁶ Trueba Urbina Alberto, La nueva legislación de seguridad social en México, U.N.A.M., Ed. Unión Gráfica, S.A., México, 1977, pág. 219

Oficiales que no gozaran de fortuna tendrían derecho a ser pensionados. Por otra parte, las organizaciones que iban apareciendo, así como la diversidad de disposiciones legislativas emitidas, en las que se establecían pensiones muy distintas y sujetas a diversas modalidades, a las que se agregaba la práctica presidencial de su otorgamiento por gracia, conducía a una verdadera anarquía que culminaba en casos de notoria injusticia y favoritismo.

En virtud de lo señalado en el párrafo precedente, una de las preocupaciones gubernamentales en la gestión presidencial del General Plutarco Elías Calles (1924 a 1928) fue la de unificar las pensiones y servicios, es así que adoptó el principio de que a todos los que percibieran un sueldo con cargo al Estado se les considerara empleados públicos, cualquiera que fuera la denominación de su cargo, dando por resultado que el 12 de agosto de 1925 se promulgara la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro.

La finalidad del citado ordenamiento legal fue estructurar un sistema en virtud del cual, el propio trabajador con ayuda del Estado contribuía a la formación de un fondo sobre el cual gravitaría el otorgamiento de pensiones, además de beneficiarse con préstamos hipotecarios, fomentar el ahorro y quitarle a la pensión el aspecto de acto caritativo por parte del Gobierno Federal.

Dicha ley se aplicó a los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales; en ella se establecía la pensión de retiro a los 60 años de edad después de 15 años de servicio, siendo obligatoria para los que hubiesen cumplido 65 años, pero se podía continuar en el servicio activo hasta los 70 años en casos excepcionales, en que el retiro sería forzoso; también contemplaba la pensión por inhabilitación y las pensiones para los adeudos del trabajador que a causa de sus labores perdiera la vida. Asimismo, una vez hecho el pago de pensiones y los gastos de administración de fondo de pensiones, se empleaban los excedentes para otorgar préstamos hipotecarios hasta por \$5,000.00 para adquisición o construcción de casa habitación y hasta \$15,000.00 para compras de tierra de cultivo y su habilitación, pagaderos a 5 y 10 años respectivamente.

Después de creada la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, siguieron emitiéndose otras disposiciones de este carácter en forma dispersa; ejemplo de éstas lo constituye el Seguro Federal de Maestro, que surgió mediante el Decreto de 13 de noviembre de 1928, con la finalidad de ayudar a los deudos y familiares de los maestros en caso de defunción.

Con posterioridad, durante la gestión de gobierno del General Lázaro Cárdenas del Río (1934 a 1940), el número de trabajadores que prestaban sus servicios en el sector público se incrementó y se originaron las condiciones necesarias para la unificación de los mismos, al constituirse el “Congreso Pro-Unidad” del que surgiría en 1936 la “Federación Nacional de Trabajadores del Estado”. Es así que el Presidente Lázaro Cárdenas, en septiembre de 1937 al abrirse las sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, presentó una iniciativa que proponía la sindicalización de los trabajadores al servicio del Estado y la elevación a norma jurídica de los derechos de los servidores públicos, que concluyó con la formación de la “Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado” el 1° de noviembre de 1938 y el 5 de diciembre de dicho año, se expidió el “Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión”, que tuvo vigencia hasta el año de 1941 en que fue reformado, y el cual legitimó la existencia de dicha y única central sindical, estableciéndose diversas normas tanto de carácter laboral como de seguridad social. En consecuencia, los trabajadores afiliados a la federación indicada quedaron protegidos por la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro.

Durante el periodo presidencial del General Manuel Avila Camacho (1940 a 1946) se expidió el 5 de marzo de 1946 una nueva Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, cuya vigencia fue suspendida por el poder Legislativo y solo se aplicó a los trabajadores del magisterio y a los veteranos de la revolución.

Al inicio del régimen presidencial del Licenciado Miguel Alemán Valdés (1946 a 1952), en el año de 1947, se formuló el proyecto de la nueva Ley de Pensiones Civiles, en cuya exposición de motivos se indicó que: ***“...la elaboración de la Ley de 1946 no fue precedida de los estudios técnicos pertinentes, pues se omitió el cálculo actuarial indispensable para***

determinar el costo del servicio y, no pudo, además, utilizarse censo alguno de probabilidades de incapacitación o muerte del trabajador o supervivencia de los deudos de éste, el Ejecutivo Federal no estuvo en posibilidad de apreciar según lo dispuso el artículo 11 transitorio de dicha Ley, la cuantía de las diversas erogaciones y por lo tanto, las responsabilidades del Erario. Ha sido por ello que el Gobierno de la República, deseoso de satisfacer las demandas justas de los trabajadores del Estado, de mejorar la cantidad y monto de las pensiones, pero interesado, al mismo tiempo, en no exponer el servicio a desequilibrios o insolvencia, por falta de previsiones técnicas, consideró necesario verificar una cuidadosa revisión legislativa del ramo de pensiones civiles y efectuar los estudios matemáticos para poder confiar en las posibilidades de realización que esta iniciativa representa...” ²⁷

Posteriormente al ser aprobada por el Congreso Federal, se expidió con carácter de Ley el 30 de diciembre del mismo año.

En dicha Ley se introdujeron reformas sustanciales al elevar la cuantía en el otorgamiento de pensiones (de retiro, inhabilitación y muerte) y préstamos hipotecarios y a corto plazo; también se estableció la devolución íntegra de los descuentos hechos al trabajador en caso de que éste se separe del servicio antes del tiempo pensionable, o a sus deudos, si aquél muriese. Otros beneficios que se señalaron fueron: atención médica aunque restringida a accidentes laborales y la reducción de la edad pensionable a 55 años, asimismo, la cuota correspondiente a pensión por vejez (que anteriormente se denominaba pensión de retiro) se determinó mediante una tabulación porcentual progresiva entre el tiempo de servicios del trabajador y la cuota establecida que empieza en su base con el 40% del sueldo en disfrute y un mínimo de 15 años de servicio, y que culmina con el otorgamiento de pensión al 100% de sueldo íntegro a los 30 años de servicio, efectuándose el pago de la pensión desde el día siguiente al que el trabajador causara baja en el servicio y para los inhabilitados desde el día en que ocurriera la inhabilitación y si ésta se trataba de incapacidad por causa del servicio se

²⁷ Manual de organización general del Instituto de seguridad y servicios sociales de los trabajadores del Estado, tomo I, México, 1999, pág. 14

aumentó la pensión hasta el 100% de los sueldos disfrutados, en vez del 50% permitido en la Ley de 1925.

Por otra parte, en la Ley de Pensiones Civiles se suprimieron las palabras “de Retiro” toda vez que este calificativo resultaba inadecuado, pues parecía restringir las funciones de la Dirección de Pensiones Civiles al otorgamiento de pensiones por retiro, siendo que tal manejo constituía en realidad sólo una de sus atribuciones. Cabe mencionar que el sistema de seguridad social que en ella se establecía no alcanzaba a cubrir campos importantes como son la atención a la salud en su amplitud para los trabajadores y sus familias, así como la protección del salario, entre otros.

En los años subsecuentes a la emisión de la Ley de referencia, el crecimiento cada vez mayor del sector público y la necesidad de ampliar la política de bienestar repercutió en adecuar la estructura administrativa de la Dirección de Pensiones Civiles, lo que condujo a otros problemas de carácter técnico, económico y político, que se convierten en un factor determinante para la creación de un organismo nuevo que hiciera frente a los requerimientos de una población derechohabiente en constante aumento, en consecuencia, en la gestión presidencial del Licenciado Adolfo López Mateos (1958 a 1964), se expidió el 28 de diciembre de 1959, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de dicho mes y año, vigente a partir del 1° de enero de 1960, misma que abrogó la Ley de Pensiones Civiles de 1947 y transformó a la Dirección de Pensiones Civiles al dar surgimiento al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

La Ley que dio origen al I.S.S.S.T.E., tuvo como propósito el dar una protección integral a los servidores públicos y a sus familias, otorgándoles las prestaciones sociales que no habían disfrutado en igualdad de condiciones que aquellos regidos por la Ley del Seguro Social de 1943, pues en las prestaciones que en esta Ley se establecen, se advierte el compromiso del Estado de cuidar de la salud de los trabajadores y de sus familias, así como de la percepción continúa del salario, el mejoramiento de la alimentación y la vivienda, la promoción de su

elevación social y cultural, igualmente se norma su separación del servicio, la invalidez, la vejez y la muerte.

Es así que en la Ley del I.S.S.S.T.E. indicada, en su artículo 3° se señalo literalmente: **“Se establecen con el carácter de obligatorias las siguientes prestaciones:**

I.- Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad;

II.- Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales;

III.-Servicios de reeducación y readaptación de inválidos;

IV.-Servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia;

V.-Promociones que mejoren la preparación técnica y cultura y que active las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia;

VI.-Créditos para la adquisición en propiedad, de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinados a la habitación familiar del trabajador;

VII.-Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;

VIII.- Préstamos hipotecarios;

IX.- Préstamos a corto plazo;

X.- Jubilación;

XI.- Seguro de Vejez;

XII.-Seguro de Invalidez;

XIII.-Seguro por causa de muerte;

XIV.-Indemnización global.”²⁸

Los grandes beneficios que la ley antes mencionada otorgó, al incluir nuevas y mejores prestaciones a su régimen de seguridad social, constituyeron un paso trascendental en la protección integral a los servidores públicos y a sus familias durante el tiempo en que prestaran sus servicios y después del mismo,

²⁸ Diario Oficial de la Federación, tomo CCXXXVII, número 49, México, 30 de diciembre de 1959, pág. 42.

cuando por edad, tiempo de trabajo, separación de su cargo, invalidez, vejez o muerte, requerían más de un sistema tutelar.

Dentro de la amplia cobertura de sus prestaciones se contemplan las innovaciones siguientes: el derecho a la protección de la salud, tanto de los servidores públicos como de los pensionistas y familiares de unos y otros (esposa o concubina, hijos menores de 18 años, el padre y la madre dependientes económicos) consistente en asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria; se establece el derecho a la jubilación de todos aquellos servidores públicos que hayan cumplido 30 años o más de servicios cualquiera que sea su edad, con la oportunidad de recibir el pago de una cantidad equivalente al 100% de su sueldo regulador, consistente en el promedio de los sueldos disfrutados durante los últimos 5 años de servicio precedentes a su separación; igualmente se implanta como nueva prestación la indemnización global, que se otorgaría a los trabajadores que sin tener derecho a pensión se separasen definitivamente del servicio y que va desde el pago de una cantidad equivalente al monto total de las cuotas del 2% con que contribuyen para las prestaciones del seguro de enfermedad no profesional y de maternidad, hasta dos meses de sus último sueldo, en consideración al tiempo de servicios, asimismo se estatuyen las prestaciones sociales para mejorar el nivel de vida en el ámbito espiritual y material de los trabajadores, pensionados y sus familias de ambos, mediante el establecimiento de centros de capacitación y extensión educativa, de guarderías y estancias infantiles, centros vacacionales y deportivos, almacenes y tiendas para la adquisición a precios económicos de alimentos, ropa y artículos para el hogar, tendientes a proteger el salario, así como servicios de reeducación y readaptación de inválidos.

En cuanto a los préstamos hipotecarios y a corto plazo, se eleva el monto de los mismos, se establecen créditos para la adquisición de habitaciones y arrendamientos de interés social del propio Instituto.

Por otra parte, se considera dentro del concepto de sueldo básico, además del presupuestal, el sobresueldo y las compensaciones que recibía el trabajador, para determinar el monto de los seguros, pensiones, subsidios y préstamos

señalados en dicha Ley de Pensiones Civiles que tomaba en cuenta sólo el sueldo presupuestal.

El sistema de contribución al Instituto se dividió entre los trabajadores que deberían aportar una cuota obligatoria del 8% del sueldo básico de los trabajadores, básico de los trabajadores, (aplicándose el 6% para cubrir el seguro de enfermedad no profesional y de maternidad, el 0.75% para cubrir íntegramente el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y el 6% restante para cubrir las demás prestaciones, aclarándose que las aportaciones al seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales quedarían totalmente a cargo del Estado). La Ley comentada también dispuso la “pensión móvil” en el sentido de revisar cada 6 años las cuantías de las jubilaciones y pensiones para mejorarlas en caso de aumento en el costo de la vida.

Debido a la obligatoriedad que esta nueva Ley impuso al Estado el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 14 de Abril de 1941, y con objeto de reafirmar los derechos laborales y de seguridad social de los servidores públicos, el 5 de diciembre de 1960 se elevaron a rango constitucional, al adicionarse al artículo 123 Constitucional el apartado B), integrado con catorce fracciones en cuya fracción XI se establecen las bases mínimas de la seguridad social.

Posteriormente, el Estatuto jurídico señalado quedó abrogado, el expedirse el 28 de diciembre de 1963 la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 de nuestra Carta Magna, que contiene además de normas laborales, normas de seguridad social como contra prestación de la relación laboral entre los trabajadores y el Estado.

En el régimen presidencial del Licenciado Luis Echeverría Alvarez (1970 a 1976), la Ley del I.S.S.S.T.E. fue reformada en dos ocasiones: el 28 de diciembre de 1972 para crear el Fondo de la Vivienda operado por un órgano denominado Comisión Ejecutiva, en el que se establece un sistema de financiamiento que permite a los trabajadores obtener créditos baratos para la adquisición en propiedad de habitaciones, así como la construcción, ampliación y mejoramiento de las mismas y el pago de pasivos contraídos por dichos conceptos, además el

de coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores, integrándose los recursos del fondo con las aportaciones realizadas por las entidades y organismos públicos al Instituto por el equivalente a un 5% sobre los sueldos básicos o salarios de sus trabajadores; y el 24 de diciembre de 1974 en que se incorpora como población asegurada a partir del 1° de enero de 1975 a los trabajadores temporales incluidos en las listas de raya.

El constante incremento de la incorporación de trabajadores al régimen de la Ley del I.S.S.S.T.E., motivado por el impulso de ampliar la política de seguridad social y la posibilidad de extender un mejor esquema de prestaciones y servicios para los servidores públicos, dio inicio en septiembre de 1983, durante el periodo de gobierno del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado (1982 a 1988), a un profundo proceso de reorganización y modernización administrativa y financiera en el I.S.S.S.T.E., con el propósito de darle solidez y mayor eficiencia operativa, que permitiera un manejo más ordenado de sus inversiones y reservas para la prestación de sus servicios a los trabajadores del Estado, lo que conllevó a la aprobación y publicación en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 1983, de la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, misma que entró en vigor el 1° de enero de 1984, quedando abrogada la Ley del I.S.S.S.T. E. de 1959.

Los beneficios en materia de seguridad social que establece la nueva Ley son significativos al aumentarse de 14 a 20 el número de seguros, prestaciones y servicios otorgados, sin necesidad de incrementar el monto de las cuotas del 8% del trabajador y aportaciones del 17.75% de las dependencias y entidades públicas, aún cuando los seguros son de mayor previsión y la cobertura de los servicios es mucho más amplia.

Por otra parte, las prestaciones en especie que comprenden la protección a la salud y la protección al salario mediante las diversas prestaciones tanto sociales como las culturales, se otorgan a todos los derechohabientes en igualdad de condiciones, sin distinguir el nivel salarial o de antigüedad (con excepción en este

último, de las licencias médicas otorgadas a los trabajadores en activo por enfermedades no profesionales).

En el ámbito de la protección a la salud, se adiciona al artículo 3° de la Ley del I.S.S.S.T.E., la aplicación de la medicina preventiva y se incrementan los rubros relativos a la atención médica, extendiéndose además sus beneficios a los hijos asegurados, hasta la edad de 25 años, siempre y cuando acrediten ser estudiantes y no tener trabajo remunerado, así como a las hijas de los trabajadores o pensionistas que sean madres solteras, menores de 18 años y dependientes económicos de estos, asimismo, se da una importancia fundamental a la rehabilitación no solo física sino también mental. Aunado a las prestaciones en especie, se implantan los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; servicios de integración a jubilados y pensionados; servicios turísticos y funerarios, además, se amplían las promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y de recreación.

En cuanto a las prestaciones económicas que agrupan las pensiones, las indemnizaciones globales, los riesgos del trabajo, los créditos personales y los destinados a la adquisición de vivienda, así como las devoluciones de depósitos del Fondo de la Vivienda, que se conceden exclusivamente a los trabajadores asegurados y a los pensionistas; se señalan prioridades al considerarse el sueldo básico y el computo de años de servicio para su otorgamiento.

En lo tocante al rubro de pensiones se establecieron las mejoras y reformas siguientes: el término de "pensión de retiro por edad y tiempo de servicios", sustituye al utilizado como "pensión por vejez", eliminando este término para establecer un respeto y reconocimiento a los derechos generados por quienes prestaron sus servicios cotizando al instituto, durante más de 15 años y que tienen una edad no menor de 55 años, asimismo, se modificó la tabulación del porcentaje progresivo para su otorgamiento, entre el tiempo de servicios del trabajador y la cuota establecida, que inicia en su base con el 50% del sueldo regulador que disfrute y un mínimo de 15 años de servicio y concluye con la concesión de la pensión al 100% del sueldo regulador a los 30 años de servicio. También se integró la "pensión de cesantía en edad avanzada", otorgándose a los

trabajadores que se separen del servicio con 60 años o más de edad y hubieran cotizado por un mínimo de 10 años al Instituto. Por lo que se refiere a la pensión por invalidez comprendió inhabilitación no solo física, sino incluso mental y en la pensión por causa de muerte, se suprimió el mandato previsto en la Ley del I.S.S.T.E de 1959, que reducía al 50% la pensión a las viudas de los asegurados, según los años transcurridos, quedando estas en un 100% de manera permanente.

Por último, para calcular el monto de las cantidades correspondientes a las pensiones por jubilación; de retiro por edad y tiempo de servicios; por invalidez y de muerte, se tomó en cuenta el promedio del sueldo básico disfrutado en los 3 años inmediatos anteriores a la fecha de la baja del trabajador a de su fallecimiento, denominado dicho promedio “sueldo regulador”, disminuyéndose en consecuencia el periodo de 5 años que establecía la ley de 1959.

En cuanto a las indemnizaciones globales, se aumentó su cuantía así como la de los créditos personales a corto plazo y se adicionaron los préstamos a mediano plazo. Asimismo, se estableció un sistema de financiamiento para la obtención de crédito barato que permitiese a los trabajadores y pensionados la adquisición de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto, comprometiéndose al Fondo de la Vivienda para los trabajadores al servicio del Estado de una manera integral, al asignársele las atribuciones para la administración de los mismos, así como de los préstamos hipotecarios, que se conceden por una ocasión y preferentemente a quien carece de vivienda en propiedad, con el propósito de que este beneficio abarque a un mayor número de derechohabientes.

Por otra parte, constituyó una novedad en la Ley de referencia, el establecimiento del régimen voluntario para la continuación en el seguro de enfermedades, maternidad y medicina preventiva a las personas que dejaran de ser servidores públicos, mediante el pago de las cuotas correspondientes, siempre y cuando hubieran cotizado al Instituto cuando menos durante 5 años anteriores a la fecha de su separación, asimismo, se instituyó la incorporación voluntaria al régimen obligatorio, total o parcial, de las entidades de la Administración Pública

de los Estados y de los Municipios, mediante convenios celebrados con el Instituto.

Cabe señalar que en cuanto a la organización administrativa del I.S.S.S.T.E., en sus Órganos de Gobierno, se estableció una nueva integración de la Junta Directiva ampliándose sus facultades, así como las del Director General y las de la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda, asimismo, se creó la Comisión de Vigilancia, para supervisar los regímenes financieros del Instituto, a efecto de asegurar la eficiencia y honestidad en su manejo.

Con posterioridad, el 24 de diciembre de 1986, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación diversas reformas a la Ley del I.S.S.S.T.E., entre las que se contemplan las relativas a los instrumentos de regulación y control, al establecerse una nueva redistribución en el destino de las cuotas y aportaciones que recibe el Instituto (equivalentes al 25.75% del salario de los trabajadores, integrada esta base porcentual con las aportaciones del 17.75% a cargo del Estado y el 8% por cuotas de los trabajadores), con la finalidad de asegurar que su asignación recayera en aquellas prestaciones y servicios que incidieran en el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores, como es el aumento en el porcentaje destinado a la atención a la salud, la asignación precisa de recursos en los rubros de protección al salario (Sistema de Tiendas) y de préstamos personales. Asimismo, se establecen las Delegaciones como unidades administrativas desconcentradas del Instituto, ampliándose sus facultades para modificar su carácter de simples instancias de trámite y convertirlas en verdaderos órganos desconcentrados de ámbito local en el otorgamiento de los seguros, prestaciones y servicios a sus derechohabientes.

En cuanto al rubro relativo al otorgamiento de los seguros, prestaciones y servicios, destacan las reformas relacionadas con las jubilaciones y pensiones. Es así que los servicios de integración a jubilados y pensionados se redefinen como “servicios integrales de retiro” a jubilados y pensionados, que incluyen la realización de acciones consistentes en la preparación del trabajador próximo a jubilarse, hasta las de apoyo solidario y humanista a quienes ya se han pensionado. Por otra parte, en la pensión por jubilación, se reduce el límite para

tener derecho a la misma exclusivamente a las mujeres trabajadoras, al haber cumplido un mínimo de 28 años de prestación de servicios o más al Estado e igual tiempo de cotización al Instituto, cualquiera que sea su edad.

Finalmente, para calcular el monto de las pensiones (por jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicio, por invalidez, de muerte y de cesantía en edad avanzada) se estableció el tomar en cuenta el promedio del sueldo básico que el trabajador hubiese percibido en el último año inmediato anterior a la fecha de su baja o fallecimiento, reduciéndose el término de 3 años que se señalaba con antelación, para que el pensionista pudiese tener una subsistencia más digna y decorosa.

Durante el periodo de gobierno del Licenciado Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), la Ley del I.S.S.S.T.E. fue reformada en tres ocasiones; la primera el 23 de julio de 1992, al eliminarse la cotización de los pensionistas del 4% sobre la pensión de que disfruten, para que ellos y sus familiares derechohabientes pudiesen gozar del seguro de enfermedades, de maternidad y medicina preventiva que establecía el artículo 25 de dicha ley, redistribuyéndose la cotización respectiva a cargo de las dependencias o entidades y el propio Instituto, lo cual constituyó una acción solidaria en apoyo a los pensionistas.

La segunda reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1993, en donde se implanta el “Sistema de Ahorro para el Retiro” al régimen obligatorio de los seguros, prestaciones y servicios, previstos en el artículo 3° de la Ley del I.S.S.S.T.E., con la finalidad de impulsar al fomento del ahorro interno y el mejoramiento de la situación económica del trabajador al momento de su retiro, así como el financiamiento de su vivienda, mediante el establecimiento de cuentas bancarias individuales abiertas a su nombre en las instituciones de crédito u otras entidades financieras autorizadas, mismas que reflejan dos subcuentas: la de ahorro para el retiro y la del Fondo de la Vivienda. Asimismo, se obliga a las dependencias y entidades a cubrir las aportaciones por el importe equivalente al 2% del sueldo básico de cotización del trabajador, para su abono en las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro abiertas a nombre de los trabajadores, acreditándose las aportaciones enteradas, mediante

la entrega que las dependencias y entidades hagan a cada trabajador, del comprobante expedido por la institución de crédito respectiva. Cabe destacar, que se estableció que los saldos de las subcuentas de ahorro para el retiro, obtendrían intereses a una tasa no inferior al 2% anual, pagaderos mensualmente mediante su reinversión en las respectivas cuentas. Lo anterior, con el propósito de que el ahorro formado por el trabajador en su vida laboral, mantuviese su poder adquisitivo y se incrementase en términos reales; igualmente, se señaló que los fondos del Sistema de Ahorro para el Retiro, pueden ser retirados por el trabajador cuando cumpla 65 años de edad o adquiera el derecho a recibir alguna pensión del I.S.S.S.T.E., y en caso de que el trabajador dejare de estar sujeto a una relación laboral, la posibilidad de retirar con las excepciones previstas en la ley, hasta por el 10% del saldo de la subcuenta de ahorro para el retiro de su cuenta individual.

Por otra parte, nuevamente se redistribuye el monto porcentual destinado a los distintos seguros, servicios y prestaciones a cargo del Instituto, sin incrementar las cuotas de los trabajadores y las aportaciones de las dependencias y entidades públicas sujetas al régimen que la propia Ley regula, asignándose mayores recursos a los rubros de pensiones y servicios médicos, a efecto de proporcionar la suficiencia presupuestaria para su atención. En lo tocante a la cuantía de las pensiones, se establece su incremento en relación directa al aumento porcentual del salario mínimo general para el Distrito Federal.

La tercera reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 22 de julio de 1994, para adecuar el marco jurídico de los sistemas de ahorro para el retiro, en virtud de la creación de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), a la que se le confirieron las atribuciones de regulación, inspección, vigilancia y fiscalización en los sistemas de ahorro para el retiro.

En la gestión de gobierno del Licenciado Ernesto Zedillo Ponce de León (1994- 2000), la Ley del I.S.S.S.T.E. fue reformada el 23 de enero de 1998 en cuanto a sus órganos de gobierno, al establecer que para ser integrante de la Junta Directiva o titular del Instituto, se requiere ser mexicano por nacimiento y

que no se adquiriera otra nacionalidad. Asimismo fue reformada el 12 de mayo de 2000, en lo relativo a la extensión de las prestaciones en especie en caso de enfermedad para los familiares derechohabientes del trabajador o pensionista, otorgándose no solo a la esposa del trabajador sino también al esposo de la trabajadora o a falta de estos, al concubino o concubina siempre y cuando hubiesen vivido con ese carácter durante 5 años anteriores a la enfermedad, con la excepción de que si el trabajador o la trabajadora, el o la pensionista, tuvieran varias concubinas o concubinos, ninguno tendría derecho a recibir la prestación.

En conclusión, los avances sociales plasmados en las legislaciones de la Ley General de pensiones Civiles de Retiro de 1925 y 1946, la Ley de Pensiones Civiles de 1947 y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1959 y 1984, conjugan los esfuerzos de labor continua en la evolución de la seguridad social, obteniéndose gradualmente mejores prestaciones y servicios así como extendiendo su cobertura a un mayor número de derechohabientes integrados por los trabajadores, pensionistas y familiares de unos y otros, con el propósito de disfrutar con el mismo derecho, proporción y en igualdad de condiciones las prestaciones establecidas en la Ley vigente, lo cual se traducen en un objetivo incesante de progreso y bienestar colectivo integral para los trabajadores al servicio de Estado.

1.4.2 Funcionamiento.

Para el desarrollo de sus funciones, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se encuentra integrado por los órganos de gobierno y las unidades administrativas correspondientes que crean los programas y presupuestos, para hacer frente al cumplimiento y satisfacción de los seguros, prestaciones y servicios establecidos con carácter obligatorio, a que tienen derecho los servidores públicos (a nivel federal o estatal), pensionistas y familiares derechohabientes de unos y otros.

Es así que el artículo 4º de la Ley del I.S.S.S.T.E. establece que la administración de los seguros, prestaciones y servicios, así como la del Fondo de la Vivienda, estarán a cargo del organismo descentralizado con personalidad

jurídica y patrimonios propios, denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con domicilio en la Ciudad de México.

En este sentido, es conveniente analizar dicha disposición con la finalidad de entender el concepto de organismo público descentralizado. En primer lugar, conforme a nuestro sistema jurídico, encontramos el fundamento legal de los llamados entes paraestatales en el artículo 90 de la Constitución Federal, que a la letra dice:

“Artículo 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías del Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”

En consecuencia, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamentaria del citado precepto constitucional, establece en su artículo 1º, que la administración pública federal será centralizada y paraestatal, integrada esta última, entre otros organismos e instituciones, por los organismos descentralizados, asimismo, el artículo 45 de la legislación de referencia señala que: ***“son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”***

Igualmente, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (también reglamentaria del artículo 14), se manifiesta que serán organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y cuyo objeto sea entre otros la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

En conclusión, las instituciones que actualmente brindan servicios públicos directos de seguridad social, creadas específicamente para ello por la ley o decreto del Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal, tienen sin excepción, la característica de ser entes jurídicos que adoptan la figura de organismos descentralizados, siendo estos: el IMSS, el INFONAVIT, la Dirección de Pensiones Militares y el ISSSTE, siendo este último el que ocupa nuestra atención y se analiza en el presente.

Por otra parte, el artículo 149 de la Ley del I.S.S.S.T.E., aclara y limita la referencia a la personalidad jurídica del mismo, al señalar: ***“El Instituto tendrá personalidad jurídica para celebrar toda clase de actos y contratos, así como para defender sus derechos ante los tribunales o fuera de ellos, y para ejercitar las acciones judiciales o gestiones extrajudiciales que le competen. El Instituto deberá obtener la autorización previa del Gobierno Federal, por conducto de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, para desistirse de las acciones intentadas o de los recursos interpuestos, así como para dejar de interponer los que las leyes le concedan, cuando se trate de asuntos que afecten al erario federal”***.

En este contexto, las funciones del Instituto se establecen en el artículo 150 de la propia Ley, el cual literalmente señala:

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

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

II.- Otorgar jubilaciones y pensiones;

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

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

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

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

VII.-Administrar las prestaciones y servicios sociales, así como desarrollar las promociones señaladas en las fracciones XI, XII, XVII, XVIII, y XIX del artículo 3° de esta Ley;

VIII.-Difundir conocimientos y prácticas de previsión social;

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

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

XI.- Las demás funciones que le confiere esta Ley y sus reglamentos.”

La fracción VII del artículo antes citado, señala que el Instituto desarrollará determinadas promociones contenida en el artículo 3° de dicha Ley, las cuales en el orden establecido en el mismo, son las siguientes: servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; servicios integrales de retiro a jubilados y pensionistas; servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes; servicio turísticos; y promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación.

Asimismo, es menester mencionar, que para que el Instituto ejerza sus funciones, cuenta con los Órganos de Gobierno establecidos en el artículo 151 de la Ley del propio Instituto y que continuación se detallan:

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

1.4.3 **Ámbito de aplicación.**

El ámbito de aplicación de la Ley del I.S.S.S.T.E. es a nivel federal y estatal; si analizamos este ámbito, veremos que es bastante amplio, porque cubre tanto a los trabajadores y familiares de éstos, así como a los pensionistas y familiares de los mismos; es así que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en su artículo 1º, señala a quiénes se aplica la misma.

En efecto, el artículo 1º de la Ley del I.S.S.S.T.E. literalmente establece: **“La presente Ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República; y se aplicará:**

- I. A los trabajadores al servicio civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, así como a los pensionistas y a los familiares derechohabientes de unos y otros;**
- II. A las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Poderes de la Unión a que se refiere esta Ley;**
- III. A las dependencias y entidades de la Administración Pública en los estados y municipios y a sus trabajadores en los términos de los convenios que el Instituto celebre de acuerdo con esta Ley, y las disposiciones de las demás legislaturas locales;**
- IV. A los Diputados y Senadores que durante su mandato constitucional se incorporen individualmente al régimen de esta Ley; y**
- V. A las agrupaciones o entidades que en virtud de acuerdo de la Junta Directiva se incorporen al régimen de esta Ley.”**

Asimismo, el ámbito de aplicación se extiende, ya que como sabemos cubre tanto a los trabajadores, pensionistas y familiares de unos y otros, pero al fallecer el trabajador o pensionista, los beneficios continuarán, toda vez que serán transmisibles a sus familiares.

Finalmente, tenemos que existen diversos organismos que se han incorporado por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal al régimen de la Ley del I.S.S.S.T.E. a partir de la Ley de 1959, en tal virtud, a continuación se citarán algunos de ellos:

En 1964, se incorpora el organismo público federal descentralizado denominado Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos;

En 1965, por Decreto se incorporan a los funcionarios y empleados del Poder Legislativo Federal y por Acuerdo la Comisión Nacional de Salarios Mínimos;

En 1966, se incorpora a los trabajadores del Instituto Mexicano del Petróleo, Aeropuertos y Servicios Auxiliares y el personal militarizado de la Jefatura de la Policía y de la Dirección de Tránsito del Distrito Federal, estos dos últimos se incorporan solo en la rama de enfermedades no profesionales y de riesgos profesionales;

En 1967, se incorpora a los trabajadores del organismo público descentralizado, Sistema de Transporte Colectivo; y

En 1974, por Acuerdo se incorpora al personal de la Comisión Nacional de la Industria del Maíz para consumo humano y por Decreto a los Trabajadores a lista de raya y eventuales.

1.4.4 Prestaciones

Las prestaciones que otorga el I.S.S.S.T.E. pueden considerarse entre las más amplias del mundo en materia de seguridad social del sector público, es así que el artículo 3° de la Ley del I.S.S.S.T.E. vigente, dispone:

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

- I. Medicina Preventiva;***
- II. Seguro de enfermedades y maternidad;***
- III. Servicios de rehabilitación física y mental;***
- IV. Seguro de riesgos del trabajo;***
- V. Seguro de jubilación;***

- VI. Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios;**
- VII. Seguro de invalidez;**
- VIII. Seguro por causa de muerte;**
- IX. Seguro de cesantía en edad avanzada;**
- X. Indemnización global;**
- XI. Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil;**
- XII. Servicios integrales de retiro a jubilados y pensionados;**
- XIII. Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;**
- XIV. Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos y/o casa habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos;**
- XV. Préstamos a mediano plazo;**
- XVI. Préstamos a corto plazo;**
- XVII. Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes;**
- XVIII. Servicios Turísticos;**
- XIX. Promociones culturales, de preparación técnica , fomento deportivo y recreación;**
- XX. Servicios Funerarios, y**
- XXI. Sistema de Ahorro para el Retiro.”**

Ahora bien, los seguros, prestaciones y servicios se clasifican en dos grupos principales: las prestaciones en especie y las prestaciones económicas.

Las prestaciones en especie comprenden la protección a la salud y la protección al salario mediante las diversas prestaciones sociales, así como las culturales, deportivas y recreativas, otorgándose tanto a los trabajadores como a los pensionistas y familiares derechohabientes de ambos, en igualdad de condiciones, sin distinguir el nivel salarial o el de antigüedad, con excepción en

este último, de las licencias médicas otorgadas a los trabajadores en activo por enfermedades no profesionales.

Dentro del rubro de protección a la salud, se consideran las prestaciones médicas siguientes;

- a) Seguro de enfermedades y maternidad que comprende atención médica de diagnóstico, odontológica, quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica y de rehabilitación que sea necesaria desde el comienzo de la enfermedad. Asimismo, asistencia obstétrica necesaria a partir del día en que se verifique el estado del embarazo hasta la fecha probable del parto, para la trabajadora, pensionista, esposa o concubina del trabajador o del pensionista, así como a la hija de uno u otro menor de 18 años dependiente económico de éstos.
- b) Medicina preventiva, que atenderá entre otros campos de la salud, el control de enfermedades prevenibles por vacunación, el control de enfermedades transmisibles, planificación familiar, atención materno infantil y nutrición.
- c) Servicios de rehabilitación física y mental.

En cuanto al seguro de riesgos de trabajo clasificado en el grupo de prestaciones económicas, se otorga únicamente a los trabajadores con motivo de los accidentes y enfermedades a que están expuestos en el desempeño de sus labores y dará derecho también a que se les concedan las siguientes prestaciones en especie: diagnóstico, asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica; servicios de hospitalización;

Aparatos de prótesis y ortopedia; y rehabilitación; en consecuencia, la responsabilidad del I.S.S.S.T.E. en la materia, abarca aspectos relativos que van, desde la prevención y diagnóstico como nueva prestación de los riesgos, hasta la rehabilitación de quienes han sufrido un accidente de trabajo, así como el otorgamiento de una pensión cuando se produzca alguna incapacidad del trabajador deriva del mismo.

En lo relativo a la protección al salario, se agrupan las diversas prestaciones sociales, tales como venta de productos básicos y de consumo para el hogar a precios módicos, centros turísticos, servicios funerarios, entre otras, así como las prestaciones culturales dentro de las que se ofrecen los servicios de

estancias de bienestar y desarrollo infantil, de atención a jubilados, pensionados e inválidos, programas culturales, educativos, de preparación técnica e instalaciones deportivas para el fomento deportivo .

Por lo que se refiere a las prestaciones económicas, que se conceden por Ley exclusivamente a los trabajadores y pensionistas, se establecen prioridades para su otorgamiento, al considerarse el sueldo básico de los mismos y el computo de los años de servicio. Dentro de estas prestaciones podemos citar las siguientes:

- A) El seguro de riesgo de trabajo, en el que además de cubrirle al trabajador las prestaciones en especie de atención médica señaladas con antelación, tendrá derecho a las siguientes prestaciones en dinero: licencia con goce de sueldo íntegro cuando el riesgo de trabajo lo incapacite para desempeñar sus labores. El pago del sueldo básico 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 por el I.S.S.S.T.E. la incapacidad parcial permanente o incapacidad total permanente del trabajador, momento en el que se le concederá una pensión.
- B) Las pensiones por jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, por invalidez, por causa de muerte y por cesantía en edad avanzada. Las pensiones por jubilación se otorgan a los trabajadores con 30 años o más de servicios y a las trabajadoras con 28 años o mas de servicios e igual tiempo de cotizaciones al Instituto; las de retiro por edad y tiempo de servicios, a los trabajadores que habiendo cumplido 55 años, tenga 15 años de servicios como mínimo e igual tiempo de cotizaciones; las de invalidez, a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, siempre y cuando hayan contribuido con sus cuotas al Instituto cuando menos durante 15 años; la pensión por causa de muerte del trabajador por motivos ajenos al servicio, se otorga cualquiera que sea su edad, siempre que haya cotizado al Instituto por más de 15 años, o bien acaecida, cuando haya cumplido 60 o más años de edad y un mínimo de 10 años de cotización y la de cesantía en edad avanzada, se otorga al trabajador

que se separe del servicio o que quede privado de trabajo remunerado, después de los 60 años de edad y haya cotizado por un mínimo de 10 años al Instituto. Finalmente, las pensiones por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez o cesantía en edad avanzada, darán origen a las pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia en su caso.

Como consecuencia de lo anterior, es menester indicar que la Ley establece un tope máximo para el salario base de cotización, que será no mayor de 10 veces el salario mínimo general vigente en la fecha en el Distrito Federal, siendo dicho límite aplicable al otorgamiento de las citada prestaciones, protegiéndose así a quienes obtienen menores ingresos. Igualmente, se señala que la cuantía de las pensiones aumentará al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumenten de manera general los sueldos básicos de los trabajadores en activo.

- C) La indemnización global que es otorgada a los trabajadores que causen baja definitiva en su trabajo, calculándose con relación a los años de servicio prestados, siempre y cuando no rebasen los 14 años y no tengan derecho a ninguna de las pensiones indicadas con anterioridad.
- D) Los préstamos personales a corto y a mediano plazo, los destinados para la adquisición de viviendas de interés social pertenecientes al Instituto y los hipotecarios destinados a la adquisición de vivienda, a las tasas de interés preferenciales, así como las devoluciones de depósitos del Fondo de la Vivienda
- E) En Sistema de Ahorro para el Retiro, que se constituye con las aportaciones realizadas por las dependencias y entidades, por el importe equivalente al 2% del sueldo básico de cotización del trabajador, para su abono en las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro abiertas a nombre de cada trabajador en las instituciones de crédito u otras entidades financieras autorizadas, mismas que reflejan dos subcuentas: la de ahorro para el retiro y la del Fondo de la Vivienda, en las que sus saldo obtendrán intereses a una tasa no inferior al 2% anual, tratándose de la de ahorro para el retiro y de la otra subcuenta, en función del remanente de operación del Fondo de la

Vivienda, pagaderos mensualmente mediante su reinversión en las respectivas cuentas, pudiendo ser retirados sus fondos por el trabajador cuando cumpla 65 años de edad o adquiera el derecho a recibir alguna pensión del I.S.S.T.E., y en el caso de que el trabajador dejare de estar sujeto a una relación laboral, la posibilidad de retirar con las excepciones previstas en la ley, hasta por el 10% del saldo de la subcuenta de ahorro para el retiro de su cuenta individual.

Por último, es menester señalar que cada grupo de prestaciones tiene un respaldo financiero y un tratamiento contable por separado, para garantizar que los fondos correspondientes para el pago de las pensiones y la cobertura de los servicios médicos, no se desvíen para financiar otras prestaciones, cuyo manejo de reservas actuariales y financieras se realiza mediante dos regímenes financieros.

El primero es el de primas escalonadas para el pago de las prestaciones económicas de otorgamiento inmediato o diferido, en ese orden (tales como las pensiones que incluyen la que se otorga por riesgos del trabajo, las indemnizaciones globales y las devoluciones de depósitos del Fondo de la Vivienda), a efecto de garantizar su cumplimiento puntual a lo largo de un lapso prolongado.

El segundo régimen es el de reparto anual el resto de las prestaciones, tanto económicas (préstamos a corto y mediano plazo y préstamos para vivienda) como en especie (atención a la salud, protección al salario, estancias de bienestar infantil, servicios turísticos y funerarios, entre otras), cuya cobertura estará sujeta a los recursos presupuestales de cada año después de garantizar la de las prestaciones inmediatas o diferidas.

1.4.5 Estructura Orgánica

Históricamente se ha acreditado la necesidad de una organización autónoma para administrar los seguros sociales, mantener su credibilidad y, mediante la participación de los sectores y grupos interesados, preservar su confiabilidad. De esta manera, el ser humano sabrá que, frente a un infortunio o al llegar a la ancianidad, contará con recursos suficientes para atender sus

necesidades en forma conveniente a su nueva condición. Se ha demostrado cómo la persona conserva y aumenta su creatividad cuando no tiene que preocuparse por atender sus necesidades primarias. En cambio, la ausencia de medios le hace dependiente; la vida se acorta y el individuo muere ante la imposibilidad de sostener por sí mismo su existencia.

El artículo 4 lleva a cabo la creación del organismo administrador: ***“La administración de los seguros, prestaciones y servicios a que se refiere el artículo anterior, estará a cargo del organismo público descentralizado denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y domicilio en la Ciudad de México”. El artículo 149 aclara y limita la referencia a personalidad jurídica, al indicar que “El Instituto tendrá personalidad jurídica para celebrar toda clase de actos y contratos, así como para defender sus derechos ante los tribunales o fuera de ellos, y para ejercitar las acciones judiciales o gestiones extrajudiciales que le competen. El Instituto deberá obtener autorización previa del Gobierno Federal, por conducto de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, para desistirse de las acciones intentadas o de los recursos interpuestos, así como para dejar de interponer los que las leyes del concedan, cuando se trate de asuntos que afecten al erario federal”.***²⁹

Los organismos de gobierno del Instituto son:

- La Junta Directiva como órgano máximo de Gobierno, se compondrá de 11 miembros:
 - 1 Director General designado por el Presidente de la República.
 - 5 miembros de las siguientes Secretarías: El titular y un subsecretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de las Secretarías de Salubridad y Asistencia; de Desarrollo Social; y de Trabajo y Previsión Social, y
 - 5 miembros designados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

²⁹ Op. Cit. Briceño Ruiz Alberto, pág. 337

Por cada miembro propietario de la Junta Directiva, se nombrará un suplente el cual lo sustituirá en sus faltas temporales, en los términos del Estatuto Orgánico del Instituto, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de junio de 1988.

- El Director General, designado por el Poder Ejecutivo y que será auxiliado por los trabajadores de confianza que al efecto señale el Estatuto Orgánico del Instituto y que a propuesta del mismo, nombre la Junta Directiva
- La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda, estará integrada por 9 miembros:
 - 1 Vocal Ejecutivo de la Comisión, designado por la Junta Directiva, a propuesta del Director del Instituto.
 - 4 Vocales nombrados a proposición de las siguientes dependencias: 2 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1 de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y 1 de la Secretaría de Desarrollo Social, y
 - 4 Vocales nombrados por la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por cada vocal propietario se designará un suplente, asimismo, los Vocales de la Comisión Ejecutiva no podrán ser miembros de la Junta Directiva.

- La Comisión de vigilancia, se compondrá de 7 miembros:
 - 1 representante de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
 - 2 representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
 - 1 Secretario Técnico, designado por el Director General del I.S.S.S.T.E. con derecho a voz pero sin voto.
 - 3 representantes designados por la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Junta Directiva, cada 6 meses designará de entre los miembros de la Comisión de Vigilancia, a quien deberá presidirla y por cada miembro de la Comisión se nombrará un suplente quien actuará en caso de faltas temporales del titular.

Los órganos colegiados señalados y el Director General, tendrán a su cargo el estudio, planeación, despacho y ejecución de los asuntos que le competen al Instituto y sus trabajadores, tal y como se detalla en el Título Cuarto, Capítulo

Segundo de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Por otra parte, el artículo 3° del Estatuto Orgánico del I.S.S.S.T.E., reformado por Acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación del 28 de abril de 1997, 30 de marzo y 23 de agosto de 1999, literalmente establece:

“Artículo 3.- Para el estudio, planeación, atención y ejecución de los asuntos y actos que le competen el Instituto, además de los órganos a que se refiere el artículo 151 de la Ley, contará con:

I. Unidades Administrativas Centrales:

A. Subdirección General Médica

B. Subdirección General de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales

C. Subdirección General Jurídica y de Relaciones Laborales

D. Subdirección General de Obras y Mantenimiento

E. Subdirección General de Finanzas

F. Subdirección General de Abasto y Servicios Generales

G. Subdirección General de Comunicación Social

H. Subdirección General de Delegaciones

I. Subdirección General de Atención al Derechohabiente.

El Instituto contará con una Contraloría General, órgano de control Interno, que se regirá conforme al artículo 52 de este Estatuto Orgánico.

II. Unidades administrativas desconcentradas:

II. Fondo de la Vivienda

III. Delegaciones

IV. Centro Médico Nacional “20 de Noviembre”

V. Hospitales Regionales

VI. Sistema Integral de Tiendas y Farmacias

VII. Gerencias Regionales

VIII. Escuela de Dietética y Nutrición

IX. Sistema de Agencias Turísticas TURISSSTE

Así mismo, el Fondo de la Vivienda y el Sistema Integral de Tiendas y Farmacias del Instituto contarán, respectivamente, con una Contraloría Interna, órgano de control interno, que se regirá conforme al artículo 52 A de este Estatuto Orgánico.

III. *Comisión Interna de Administración y Programación.*”.

El Director General tendrá a su cargo la conducción y ejecución de las acciones operativas del Instituto conforme a la Ley del I.S.S.S.T.E., su Estatuto Orgánico y las demás disposiciones aplicables, quien será auxiliado por los Subdirectores Generales, Coordinadores Generales, el Vocal Ejecutivo de la Comisión Ejecutiva, Delegados, Directores de unidades administrativas desconcentradas y demás servidores públicos de primer nivel que, a propuestas del mismo, nombre la Junta Directiva.

Dichos órganos, integrados en cuerpos colegiados a excepción del Director General.

Pueden cometer actos contra el Instituto, los servidores Públicos de las dependencias y entidades; los trabajadores del propio Instituto y los asegurados, pensionados o sus familiares.

Cuando los que trabajan en las dependencias o entidades dejen de cumplir alguna de las obligaciones señaladas en la ley, podrán ser sancionados con multa por el equivalente de una a diez veces el salario que perciban, según la gravada del caso; a los pagadores y encargados de cubrir sueldos que no efectúen las retenciones en los términos de la ley, se les aplicará multa equivalente al 5% de las cantidades no descontadas, independientemente de cualquier otra responsabilidad legal.

Para los servidores públicos ajenos al Instituto, intervendrá la Secretaría de la Función Pública (antes Secretaría de la Contraloría General de la Federación Secretaría de la Función Pública), en ejercicio de sus facultades con vista a la documentación que el envíe el Director General.

Los servidores del Instituto estarán sujetos a las responsabilidades civiles, administrativas y penales en que pudieran incurrir.

Las personas que sin tener derecho, mediante engaño, simulación, sustitución de personas o cualquier otro, obtengan prestaciones y servicios cometerán actos equiparables a fraude y se sancionarán en los términos del Código Penal para el Distrito Federal.³⁰

Su patrimonio se integra con las propiedades, posesiones, derechos y obligaciones, con excepción de los afectos al fondo de la Vivienda. De manera específica con:

1. Las cuotas de los trabajadores y pensionistas.
2. Las aportaciones de las dependencias y entidades.
3. Los créditos o intereses a favor del Instituto.
4. Los intereses, rentas, plusvalías y utilidades que se obtengan de las inversiones.
5. Las indemnizaciones, pensiones caídas e intereses que prescriban a favor del Instituto.
6. Las sanciones pecuniarias derivadas de la aplicación de la ley.
7. Las donaciones, herencias y legados.
8. Los bienes muebles e inmuebles que las dependencias o entidades destinen y entreguen para los servicios y prestaciones.
9. Cualquier otra percepción.

Conforme al artículo 175, los asegurados, pensionistas y jubilados y sus familiares no adquieren derecho alguno sobre el patrimonio del Instituto, sino sólo el de disfrutar los beneficios establecidos en la ley.

Los bienes muebles e inmuebles gozarán de las franquicias, prerrogativas privilegios que tengan los bienes de la Federación. Los contratos estarán exentos de impuestos y derechos. El Instituto se considera de acreditada solvencia, por lo que no está obligado a constituir depósito no otorgar fianza.

En el supuesto de que los recursos del Instituto no bastaran para cumplir las obligaciones a su cargo, el déficit será cubierto por las dependencias y entidades de forma proporcional.³¹

³⁰ *Ibíd.*, pág. 342.

³¹ *Ibíd.*, pág. 343.

CAPITULO SEGUNDO

LA JUBILACIÓN EN LA LEY DEL I.S.S.S.T.E.

2.1 JUBILACIÓN

Antes entrar de lleno a nuestro tema de tesis, lo primordial es entender de que estamos hablando por lo que se debe empezar con el concepto de jubilación, que para su estudio es menester retroceder en la historia, para conocer sus antecedentes cuyos orígenes derivaron del “seguro de vejez” y la “pensión por retiro”, entendiéndose estos como el derecho reconocido a los empleados públicos a continuar recibiendo emolumentos determinando por parte del Estado, al cesar en sus funciones activas.

Así mismo, José Manuel Almanza Pastor en su libro Derecho de la Seguridad Social, señala que la vejez puede entenderse fundamentalmente en dos sentidos distintos, de los cuales depende el criterio que justifica su protección:

“En un primer sentido, la vejez es sinónima de ancianidad, entendida como último período de la vida ordinaria del hombre, al que llega tras un largo recorrido vital dedicado a la producción...La protección, entonces, se fundamenta y justifica en el derecho al descanso, obtenido y ganado en virtud de la aportación a la actividad productiva durante un largo período de tiempo. La protección se considera como jubilación, en terminología trasplantada de los funcionarios del Derecho administrativo, y se concibe como una contraprestación o recompensa por los años de actividad productiva.

En un segundo sentido, la vejez es sinónima de senectud o senilidad, entendida como minoración psicosomática producida por la erosión del tiempo. En tal sentido, no basta con alcanzar el último período vital, sino que además ha de concurrir esa minoración psíquica o física de la edad avanzada. La protección entonces, no se fundamenta

en el derecho al descanso, sino que se justifica por la situación de necesidad social en que sume al individuo la incapacidad fisiológica que le impide obtener sus propios ingresos. La protección es calificada de –retiro-, como apartamiento de las ocupaciones habituales, dado que la incapacidad fisiológica que la vejez entraña impide continuar en la actividad laboral. La entidad de la protección, por último, no aparece como resultante del tiempo de servicios, con el que se desconecta, sino que atiende más directamente a la necesidad social en que consiste la incapacidad laboral.³²

Hechas las consideraciones anteriores, analizaremos la palabra jubilación, la cual deriva del latín iubilatio, -onis, y significa “acción y efecto de jubilar o jubilarse. A su vez, jubilar, proviene del latín iubilare, que significa; “eximir del servicio por razón de ancianidad, por imposibilidad física de la persona que desempeña o ha desempeñado algún cargo, señalándole pensión vitalicia en recompensa a los servicios prestados”.

Otro de los estudiosos del derecho Joaquín Escriche, conceptúa la jubilación como; **“La relevación del trabajo o carga de algún empleo, conservando al que le tenía los honores y el sueldo en todo o en parte”**.³³

De igual forma Rafael Bielsa, indica que la jubilación es **“el derecho que el agente de la Administración pública (civil) tiene de percibir su sueldo o parte de él (según se trate de jubilación ordinaria o extraordinaria en su caso), bien sea por su edad o por su imposibilidad física, debido a lo cual es relevado de la prestación del servicio.”** Y agrega que la jubilación **“consiste en la continuación, por parte del Estado, de la renumeración correspondiente al funcionario (y eventualmente a sus parientes: pensión) que cesó en el ejercicio de sus funciones por inhabilidad o incapacidad física, habiéndose cumplido las condiciones legales.**³⁴

En el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., se define la jubilación como; **“Retiro otorgado a un trabajador o a**

³² Almanza Pastor José Manuel, Derecho de la seguridad social, 7ª. ed., Ed.Tecnos, Madrid, pág.462.

³³ Escriche Joaquín, Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia, tomo III, Ed. Temis, S.A., Colombia, 1987, pág. 206.

un empleado del servicio público o de la administración pública, por haber cumplido un determinado número de años de servicios, con pago mensual de una remuneración calculada conforme a una cuantía proporcionada del salario o sueldo percibido.³⁵

Por nuestra parte y acoplándonos a la disposición legal expresa de la Ley del I.S.S.S.T.E., que reconoce la jubilación como un derecho, se puede elaborar el siguiente concepto: la jubilación es un derecho de previsión social otorgado por la Ley a favor del trabajador público (civil) sin límite de edad, para que al retirarse de su empleo o función, continúe percibiendo una cantidad periódica de dinero, como compensación a su esfuerzo y servicios prestados durante un determinado número de años, al haber cumplido con las condiciones y requisitos que la misma Ley establece.

2.1.1 Características esenciales

Cabe indicar que en este punto no se analizarán los elementos del concepto de jubilación, sino que se estudiarán sus características esenciales de donde se desprenden algunos de los componentes del mismo, las cuales se enuncian enseguida:

A) La jubilación en la administración pública es un derecho de previsión social que la ley otorga.- El derecho a la jubilación existe desde que surge la relación de empleo público entre el trabajador y el Estado, esto es, a partir del momento en que empiezan a efectuarse los descuentos sobre el sueldo del servidor público, mismos que la Ley determina con carácter obligatorio para contribuir al patrimonio del I.S.S.S.T.E., con cargo al cual son pagadas dichas jubilaciones, una vez cumplidas las condiciones y requisitos señalados en la Ley. En consecuencia, la jubilación constituye un verdadero derecho que nace ex lege y no un simple privilegio o acto de gracia del Estado a favor de sus trabajadores.

³⁴ Bielsa Rafael, Derecho administrativo, 5ª. ed ,tomo III, Ed. Roque Desalma, Buenos Aires, 1956, pág. 156.

³⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Diccionario jurídico mexicano, 13ª. ed., tomo III, Ed. Porrúa, S.A., México, 1999, pág. 1838.

Al respecto, basta citar algunos preceptos de la Ley del I.S.S.S.T.E. en vigor, para corroborar que en el referido ordenamiento jurídico se establece a la pensión por jubilación como un derecho; es así que el artículo 48, categóricamente señala:

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

Así mismo, el artículo 60 literalmente indica:

“Artículo 60.- Tienen derecho a la pensión por jubilación los trabajadores con 30 años o más de servicios y las trabajadoras con 28 años o más de servicios e igual tiempo de cotizaciones al Instituto, en los términos de esta Ley, cualquiera que sea su edad...”

La pensión por jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente al 100% del promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja del trabajador o de su fallecimiento y su percepción comenzará a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador hubiese disfrutado el último sueldo antes de causar baja.

Y en su artículo 175 establece:

“Artículo 175.- Los trabajadores contribuyentes o los pensionistas y jubilados y sus familiares derechohabientes, no adquieren derecho alguno, individual o colectivo, sobre el patrimonio del Instituto, sino sólo a disfrutar de los beneficios que esta Ley les concede.”

Al respecto, es menester interpretar el artículo anterior, según el cual, si bien el descuento no da derecho ni individual ni colectivo al empleado sobre el Patrimonio del Instituto, si origina el derecho para obtener jubilación y pensión, así como también para gozar de los demás servicios consignados en la propia Ley.

En consecuencia, de las disposiciones legales enunciadas se concluye que este derecho que la Ley otorga, es privativo de los trabajadores al servicio del

Estado, excluyéndose a los demás trabajadores que no prestan sus servicios al mismo y solo se otorga esta pensión en compensación al esfuerzo realizado por el trabajador, cuando se cumplen determinados requisitos establecidos en la Ley, como lo es un periodo prolongado de servicios prestados al Estado e igual tiempo de cotizaciones al I.S.S.S.T.E.

Así mismo, decimos que es un derecho de previsión social ya que le ha sido concedido por la Ley al trabajador, para protegerlo en su vejez o inhabilitación, por eso se ha señalado que la jubilación es una institución que corresponde a razones de previsión y seguridad social.

B) Para tener derecho a la jubilación el trabajador debe estar separado del servicio.- Así es, dado que en el segundo párrafo del artículo 60 de la Ley del I.S.S.S.T.E., establece que la percepción de la pensión por jubilación comenzará a partir de día siguiente a aquél en que el trabajador hubiese disfrutado el último sueldo antes de causar baja.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado en diversas ejecutorias que el derecho a la jubilación no puede ejercitarse sino a partir de la fecha de retiro, tal y como podemos observarlo en las que a continuación transcribimos:

“Jubilación de los trabajadores.- Es evidente que para reclamar el pago de pensiones de jubilación, es necesario establecer, previamente, que el trabajador ha dejado de prestar sus servicios, puesto que la jubilación implica la cesación en el servicio que se presta.”³⁶

“Jubilación de Ferrocarrileros, cuando deben empezar a pagarse las pensiones relativas.- La Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México está obligada a pagar las pensiones jubilatorias, desde la fecha en que el trabajador se retire del servicio y no desde que el mismo reúna los requisitos para obtener su jubilación; y si en el caso, consta que en la fecha

³⁶ Semanario Judicial de la Federación, ejecutoria correspondiente a la cuarta sala, Quinta época, tomo LXXXII, pág. 3727.

de la demanda del actor, éste aún no se retiraba del servicio, es indudable que carece de derecho para que le sea pagada alguna pensión jubilatoria, mientras no se retire de dicho servicio.³⁷

Por otra parte, al ejercitar el empleado del derecho de jubilación, adquiere la categoría de jubilado y en consecuencia la pérdida de la calidad de trabajador al no prestar ningún servicio personal, así como el derecho a cobrar salarios, toda vez que al no desempeñar labores tendrá derecho a la pensión jubilatoria, pero no al salario.

Al respecto, dicho criterio se encuentra sustentado en la ejecutoria que pronunció nuestro más alto Tribunal, que literalmente dispone:

“Trabajadores jubilados, carácter de los.- Un trabajador jubilado no puede ser considerado con el carácter de trabajador en actividad, puesto que ese carácter lo da el hecho mismo de prestar servicios; y las cantidades de dinero que periódicamente se entregan al jubilado, no constituyen salarios, sino simplemente una pensión, como recompensa por los servicios anteriores prestados, porque el salario sólo se paga en función del servicio que actualmente se está prestando.³⁸

C) La jubilación, es un derecho futuro que se encuentra sujeto a condición suspensiva.- En efecto, depende del cumplimiento de las exigencias legales el nacimiento del derecho a la jubilación, luego entonces, el momento en que nace el mismo, es aquél en que el trabajador ha cumplido con un determinado número de años de servicios prestados al Estado e igual tiempo de cotizaciones al instituto, se explica, por eso, que el término de servicios prestados se computa atendiendo solamente a los años en que se ha realizado el descuento obligatorio.

D) La jubilación es personal y potestativa para los empleados civiles en el sector público.- Es decir, constituye un derecho personalísimo, que no puede ser ejercido sino únicamente por el trabajador público, ningún tercero puede ejercerlo bajo título alguno, no siendo transmisible por herencia.

³⁷ Semanario Judicial de la Federación, ejecutoria correspondiente a la cuarta sala, Quinta época, tomo LXXXIII, pág. 4525.

³⁸ Semanario Judicial de la Federación, ejecutoria correspondiente a la cuarta sala, Quinta época, tomo LXX, pág. 1872.

En virtud de la unilateralidad del retiro, el derecho a la jubilación no es forzoso para el trabajador, así lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia en la siguiente ejecutoria, que en su parte conducente señal:

“Jubilación, el derecho a la, no significa la extinción de la relación contractual.-...por tanto, no puede decirse que sea forzosa la obligación del obrero de hacer uso del derecho a la llamada jubilación, después de transcurrido el número de años de servicios que para cada caso se fijen en el contrato de trabajo, sino que está en la posibilidad de retirarse o no, transcurridos esos años.”³⁹

Así mismo, en la ejecutoria en la que se manifiesta: **“Jubilación. Es un derecho optativo para el trabajador.- La jubilación es un derecho establecido contractualmente a favor de los trabajadores y como nadie puede ser obligado a ejercer sus derechos en contra de sus propios intereses, entonces si el patrón y un sindicato convienen jubilar por vejez a un trabajador, sin que éste haya otorgado su consentimiento, es nula dicha jubilación.”⁴⁰**

E) La jubilación es un derecho de carácter económico, vitalicio y de tracto sucesivo.- Esto significa que el contenido económico de la jubilación se traduce en el pago mensual de una remuneración que se otorga al trabajador público que se separe del servicio activo por haber prestado sus servicios determinado número de años, calculada conforme a una cuantía proporcionada del salario o sueldo que percibía, con la finalidad de asegurarle una renta alimentaría vitalicia durante su vejez o invalidez y hasta su fallecimiento, misma que sólo puede ser suspendida o extinguida por las causas que expresamente determina la Ley. Y decimos que es de tracto sucesivo, toda vez que el pago de la pensión que genera la jubilación se realiza periódicamente, durante un tiempo determinado, que se prolonga durante la vida del trabajador, y por lo mismo, no constituye una obligación de ejecución momentánea, como la prestación de un hecho o de una cosa.

³⁹ Semanario Judicial de la Federación, ejecutoria correspondiente a la cuarta sala, Quinta época, tomo LXXXI, pág. 3600.

⁴⁰ Semanario Judicial de la Federación, ejecutoria correspondiente a la cuarta sala, Séptima época, volumen 205-216, quinta parte, pág. 33.

F) La jubilación es irrenunciable.- Lo anterior quiere decir que al establecerse el seguro de jubilación con carácter obligatorio en el artículo 3° de la Ley del I.S.S.T.E y en virtud de que la pensión que origina el derecho de jubilación es pagada con el patrimonio del Instituto, mismo que está formado principalmente con las retenciones obligatorias que se hacen quincenalmente a los trabajadores de la Administración Pública comprendidos en dicha Ley, en consecuencia el empleado no puede pretender que se le exima de esa contribución o aporte alegando que no acepta el régimen de la jubilación ya que como se mencionó es irrenunciable, así mismo, la obligatoriedad de la contribución tanto por parte del trabajador como del Estado, contribuye a configurar como seguro obligatorio la relación jurídica.

El carácter de irrenunciabilidad de la jubilación, también lo ha contemplado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la siguiente ejecutoria que a la letra señal:

“Jubilación, no es renunciable ni puede ser objeto de transacción el derecho a la.- La jubilación y la pensión vitalicia en el Derecho Laboral, no son, en esencia, sino obligación del patrón de dar alimentos, proporcionar medios de subsistencia para los trabajadores, en su vejez o invalidez. En consecuencia, y conforme al artículo 16 de la Ley Federal del Trabajo, son aplicables al caso las disposiciones relativas a la legislación civil que, en tratándose de alimentos, establecen: a) que dichas pensiones no son renunciables ni pueden ser objeto de transacción; b) que serán nulas las transacciones que versen sobre el derecho a percibir alimentos; c) que sólo podrá haber transacción sobre las cantidades que ya sean debidas y, finalmente, d) que la obligación de dar alimentos es imprescriptible. (Arts. 321, 2950, 2951 y 1160 del Código Civil par el Distrito y Territorios Federales, aplicable en materia federal).”⁴¹

G) La jubilación no puede ser objeto de enajenación o cesión.- En virtud del carácter de renta alimentaría que tiene la jubilación no se concibe que pueda ser

⁴¹ Semanario Judicial de la Federación, ejecutoria correspondiente a la cuarta sala, Sexta época, volumen CV, quinta parte, pág. 53.

enajenada o cedida. Al respecto, el artículo 55 de la Ley del I.S.S.S.T.E. establece: **“Es nula toda enajenación, cesión o gravamen de las pensiones que esta Ley establece...”**

H) La jubilación no puede ser objeto de embargo total.- El mismo precepto legal citado en el párrafo precedente, señala; **“...Las pensiones devengadas o futuras, serán inembargables y sólo podrán ser afectadas para exigir el pago de adeudos con el Instituto, con motivo de la aplicación de esta Ley”**. La inembargabilidad es consecuencia del principio de protección o tutela que se reconoce a todo crédito que tenga carácter de renta vitalicia, o pensión alimentaría.

I) La jubilación es un derecho imprescriptible.- En efecto, la Ley del I.S.S.S.T.E. en su artículo 186 establece: **“El derecho a la jubilación y a la pensión es imprescriptible. Las pensiones caídas, las indemnizaciones globales y cualquier prestación en dinero a cargo del Instituto que no se reclame dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que hubieren sido exigibles, prescribirán a favor del Instituto, el que apercibirá a los acreedores de referencia, mediante notificación personal, sobre la prescripción, cuando menos con seis meses de anticipación”**.

Debemos de señalar que interpretada dicha disposición la prescripción se refiere a la acción para reclamar el pago de las pensiones vencidas o caídas, es decir, que se hubieran dejado de pagar y no al derecho en sí mismo. Igualmente, las pensiones acumuladas sólo se pagarán retroactivamente hasta 5 años, contados a partir de la fecha en que se presente la solicitud de cobro de la pensión.

Así ha reafirmado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la siguiente ejecutoria, que señala: **“Jubilación, el derecho de, es imprescriptible.- El derecho a la jubilación impone a la parte patronal una obligación de tracto sucesivo, que perdura por toda la vida del trabajador, de naturaleza jurídica idéntica al fenómeno jurídico de orden civil que constituye la renta vitalicia; de donde resulta que el derecho a la jubilación, considerado intrínsecamente, es**

imprescriptible, y sólo pueden prescribir las pensiones que han dejado de cobrarse, por el lapso que indica la Ley".⁴²

Además, en la tesis jurisprudencial que a continuación se detalla, se manifiesta: ***"Jubilación, es imprescriptible el derecho a la.- En atención a que la jubilación constituye una compensación a los esfuerzos desarrollados durante determinado tiempo por el trabajador, en beneficio de una empresa, y a que, una vez llenados los requisitos contractuales, el derecho a ella pasa a formar parte del patrimonio del trabajador, mientras subsista, tal derecho debe juzgarse imprescriptible"***.⁴³

Así mismo, los Tribunales Colegiados de Circuito, se han pronunciado en el mismo sentido, en la siguiente jurisprudencia por reiteración de criterios: ***"Jubilación. Imprescriptibilidad de las acciones relativas a la pensión.- Las pensiones jubilatorias que fincan algunos contratos de trabajo a cargo de los patrones, se equiparan en cierta forma a la obligación de dar alimentos, ya que ambos casos se trata de proporcionar a personas que no tienen plena capacidad para obtener sustento, determinadas prestaciones que lo ayuden a subsistir. Consecuentemente, las acciones que tienden a obtener la pensión jubilatoria o la fijación correcta de la misma, no prescriben, pues la privación del pago de la pensión o el otorgamiento de una inferior a la que realmente corresponde, son actos de tracto sucesivo que se producen día a día, por lo que en realidad, el término para ejercitar esas acciones comienza a computarse todos los días, lo que hace que sea imprescriptible el derecho para ejercitarlas. Lo que prescribe en términos del artículo 516 de la Ley Federal del Trabajo, es la acción para cobrar las pensiones que se hubieran dejado de pagar o la diferencia cuando se trate de un pago incorrecto, cuando esas pensiones o diferencias se hubieran causado con anterioridad a un año contado a partir de***

⁴² Semanario Judicial de la Federación, ejecutoria correspondiente a la cuarta sala, Quinta época, tomo CXXI, pág. 2726.

⁴³ Semanario Judicial de la Federación, ejecutoria correspondiente a la cuarta sala, Séptima época, volumen 163-168, quinta parte, pág. 61

la presentación de la demanda. Primer Tribunal Colegiado en materia de trabajo del Primer Circuito.”⁴⁴

2.1.2 Tipos

Por su aplicación, en nuestro país se distinguen dos clases de jubilación; la jubilación contractual y la jubilación legal. La jubilación contractual se implanta como resultado de un acuerdo de voluntades para producir efectos jurídicos propios y distintos entre las partes y es establecida en los contratos colectivos de trabajo. La jubilación legal es el resultado de un derecho creado en una ley a favor de determinadas personas, bajo ciertas condiciones y requisitos señalados en la misma, a la que nos avocamos al estudio en este trabajo.

2.2 PROCEDIMIENTO PARA JUBILARSE

Para poder iniciar los trámites para obtener la pensión jubilatoria, el empleado público deberá cumplir con condiciones y requisitos señalados en el artículo 60 de la Ley del I.S.S.T.E., esto es, en cuanto a los trabajadores, cumplir con 30 años o más de servicios y las trabajadoras con 28 años o más de servicios e igual tiempo de cotización al Instituto, en los términos de dicha Ley, cualquiera que sea su edad.

Al respecto, para el otorgamiento de las pensiones el artículo 59 del citado ordenamiento jurídico dispone que toda fracción de más de 6 meses de servicio se considerará como año completo, situación que reafirma el párrafo segundo del artículo 12 del Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del I.S.S.T.E. publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de junio de 1988, al establecer:

“Artículo 12.-...Las pensiones se otorgarán conforme a las bases siguientes:

I. La de jubilación, cuando el trabajador tenga 29 años, 6 meses y 1 día o más de servicios e igual tiempo de cotización al Instituto; en el caso de las trabajadoras, cuando tenga 27 años, 6 meses y 1

⁴⁴ Apéndice al Seminario Judicial de la Federación de 1995, jurisprudencia correspondencia a los tribunales colegiados de circuito, Octava época, tomo V, parte T.C.C., materia del trabajo, tesis núm. 776, pág. 532.

día o más de servicios e igual tiempo de cotización al Instituto;...”.

Cabe destacar que en los preceptos de referencia, se extienden los beneficios para los trabajadores, al señalarse que el excedente a 6 meses de servicio e igual tiempo de cotizaciones, se considerara como año de servicio completo.

Por otra parte, la Ley del I.S.S.ST.E. no indica el procedimiento correspondiente para la obtención de la pensión por jubilación, estableciéndose únicamente en el artículo 49 de dicho ordenamiento legal que el Instituto estará obligado a otorgar la pensión en un plazo máximo de 90 días, contados a partir de la fecha en que reciba la solicitud con la documentación respectiva, así como la constancia de licencia 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 consecuencia, es menester adentrarnos en los trámites que se deben llevar a cabo, para que el empleado público obtenga la pensión por jubilación.

2.2.1 Tramite.

Al ejercitar el trabajador el derecho a la jubilación, inician las gestiones oficiales para la obtención de la pensión correspondiente, mediante la solicitud de su licencia prepensionaria por 90 días con goce de sueldo en la unidad administrativa de su dependencia de adscripción, así como con la presentación de su escrito de renuncia en el puesto que ostenta, la cual coincidirá con la fecha en que concluye la licencia de referencia, para la elaboración de su aviso oficial de baja.

Cabe señalar que la licencia citada, es considerada como tiempo de servicio laborado, motivo por el cual se podrá iniciar el trámite en el caso de las trabajadoras, a los 27 años, 3 meses y 1 día de servicio y de los trabajadores a los 29 años, 3 meses y 1 día de servicios, para que a su conclusión se reúnan los requisitos que establece el artículo 12 del Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del I.S.S.S.T.E. para el otorgamiento de la pensión por jubilación.

Así mismo, procederá el trabajador al llenado de la solicitud de hoja única de servicios en el formato establecido por el área de recurso humanos de su

dependencia, indicando el motivo de la misma, a la que acompañara copia autorizada de la licencia prepensionaria o del aviso oficial de baja que le será entregado por el área administrativa de su unidad de adscripción al término de su licencia prepensionaria.

Por otra parte, si el trabajador prestó o presta sus servicios en otra unidad administrativa que cotice al I.S.S.S.T.E., deberá solicitar su hoja única de servicios respectiva, para comprobar su antigüedad o cotización en su momento oportuno, ante la dependencia o entidad en que actualmente se encuentre desempeñando sus servicios y ante el Instituto.

Al respecto, si el trabajador labora en más de una dependencia sujeta al régimen obligatorio de la Ley del I.S.S.S.T.E., tendrá que darse de baja en todas en la misma fecha para pensionarse, ya que de no hacerlo se suspenderá su pensión y obviamente afectará la cuantía de la misma, toda vez que para calcular la cuota pensionaria se considerarán y acumularán los sueldos de las otras dependencias en las cuales prestó sus servicios el trabajador, durante el último año inmediato anterior a la fecha de baja definitiva.

En relación a lo anterior se encuentra la tesis de la Novena Epoca, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, tomo XVII, enero de 2003, pág. 731, tesis 2a. CCIV/2002, aislada, Constitucional, Administrativa, cuyo texto a la letra dice:

"PENSIÓN JUBILATORIA. EL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN III, DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, QUE IMPONE A LOS PENSIONISTAS LA OBLIGACIÓN DE DAR AVISO AL INSTITUTO DE SU REINCORPORACIÓN AL RÉGIMEN DE DICHA LEY O CUANDO LES SEA OTORGADA OTRA PENSIÓN, Y QUE SEÑALA QUE ANTE SU INCUMPLIMIENTO PODRÁ SUSPENDERSE AQUÉLLA, NO ES VIOLATORIO DE LOS ARTÍCULOS 5o. Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El precepto legal de referencia establece que cuando algún pensionista desempeñe un cargo, empleo o comisión remunerados en cualquier dependencia o entidad que impliquen la incorporación al régimen de la ley, salvo los casos de excepción

contemplados en dicho precepto, deberá dar aviso inmediato al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de esa situación y que igual obligación tendrá cuando se le otorgue otra pensión, pues el incumplimiento de lo anterior será causa fundada para suspender la pensión recibida; además, el citado numeral señala que si el Instituto advierte la incompatibilidad de la pensión o pensiones que esté recibiendo un trabajador o pensionista, éstas serán suspendidas de inmediato, pero que podrá gozar de ellas nuevamente cuando desaparezca la mencionada incompatibilidad y se reintegren las sumas recibidas en el plazo y con los intereses fijados por el Instituto. De ahí que lo dispuesto en el artículo de referencia no vulnera los artículos 5o. y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a que el primero de ellos no incluye el derecho a la percepción de ningún tipo de pensiones, es decir, si los trabajadores tienen o no esa prerrogativa y en caso afirmativo, cómo y cuándo se otorgaría, sino únicamente el de recibir el pago correspondiente a los servicios prestados por una persona y, el segundo numeral, en su apartado B, fracción XI, inciso a), contempla los derechos mínimos de los trabajadores al servicio del Estado, dentro de los cuales se encuentra el relativo a la jubilación, por lo que, cuando se ve suspendida la pensión que se recibe por tal concepto, en virtud de que el pensionado reingresa al servicio activo, pero de la que puede seguir gozando cuando deja de existir esa incompatibilidad, no se transgrede ese derecho constitucional, que nace hasta que se verifica la separación en definitiva del trabajador."

Posteriormente a su solicitud, en un plazo aproximado de 15 días hábiles, al trabajador le será entregada por el área de recursos humanos de la dependencia o entidad pública en la que se encontraba adscrito, la hoja única de servicios en dos ejemplares con sus respectivas copias, en la que se asentará el tiempo de servicios prestados en la dependencia en que laboraba, los distintos puestos que se le

asignaron y los sueldos integrados a los mismos, los quinquenios, prima de antigüedad, así como en su caso, las licencias médicas o particulares sin goce de sueldo que se le hubieren concedido; con la cual estará en posibilidad de efectuar los trámites ante el I.S.S.S.T.E., con un ejemplar para gestionar la pensión y con el otro para la devolución de fondos del FOVISSSTE.

En este sentido, el párrafo primero del artículo 12 del Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del I.S.S.S.T.E. establece literalmente:

“Artículo 12 .- Para iniciar el trámite con el fin de obtener una pensión, el Instituto requerirá del trabajador o sus familiares derechohabientes, según proceda, la solicitud respectiva a la que se integrarán, la hoja única de servicios, la licencia prepensionaria, el aviso oficial de baja y la copia certificada del acta de nacimiento...”

Por lo anterior, al efectuar el trabajador el acopio de los documentos solicitados por el Instituto, si radica en provincia acudirá a la Delegación Estatal del I.S.S.S.T.E. que le corresponda y en el Distrito Federal a la Delegación Regional correspondiente a la de su domicilio particular; destacándose que actualmente la operación desconcentrada del Instituto se realiza en 35 delegaciones, 31 estatales y 4 regionales en las que fue dividido el Distrito Federal: Zona Norte, Zona Oriente, Zona Poniente y Zona Sur.

Al respecto, el artículo 8° del Reglamento de las Delegaciones del I.S.S.S.T.E., publicado en el Diario Oficial de la Federación del 1° de octubre de 1997 y reformado por Acuerdos del 29 de junio de 1998 y 27 de septiembre de 1999, señala:

“Artículo 8°.- Al frente de cada Delegación habrá un Delegado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, contará con las Unidades Administrativas Delegacionales siguientes:

- I. Subdelegación Médica;***
- II. Subdelegación de Prestaciones;***
- III. Subdelegación de Administración;***

IV. Unidad de Atención al Derechohabiente y Comunicación Social, y

V. Unidad Jurídica.

Asimismo, contará con una Unidad de Auditoría Interna dependiente de la Contraloría General en el Instituto.”

En tal virtud, el trabajador se presentará en la Delegación que le corresponda, en el área de “ventanilla de tramites pensionarios y retiro de fondos” dependiente del Departamento de Pensiones de la Subdelegación de Prestaciones, a efecto de que le sea proporcionado el formato denominado “Solicitud de Pensión Directa” para su llenado correspondiente, a la que adjuntara los documentos señalados en el artículo 12 del Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del I.S.S.T.E., consistentes en; original de la hoja única de servicios, la licencia prepensionaria o el aviso oficial de baja, copia certificada del acta de nacimiento, además fotocopia del último comprobante de pago, 2 fotografías recientes tamaño infantil de frente e identificación personal (credencial de elector, pasaporte, cartilla de servicio militar nacional o filiación de empleado federal) del interesado, procediendo el encargo de la recepción de los documentos a turnarlos al empleado con funciones de codificador, a efecto de revisar y verificar si éstos reúnen los siguiente requisitos:

- 1) Que los documentos sean concordantes con la pensión solicitada y que se encuentren completos.
- 2) Que la información contenida en los mismos sea congruente, y
- 3) Que los documentos oficiales tengan firmas autógrafas y sellos.

Al reunir la documentación de referencia los requisitos señalados, asignará el codificador a la “Solicitud de Pensión Directa” un número de control (compuesto de 5 dígitos, los dos primeros correspondientes al mes del proceso final para el pago de la pensión y los 3 restantes que van de 001 al 999, al número progresivo de ingreso que le corresponda conforme a las “solicitudes” del mes en que se tramite la misma) y se entregará al interesado un comprobante de recepción que será desprendido de la parte inferior de la propia solicitud, el cual contendrá el número de control, nombre del interesado, registro federal de contribuyente, tipo de pensión, fecha en que deberá presentarse de nueva cuenta (para su primera liquidación de la pensión, que

será a los 90 días contados a partir de la fecha de su “solicitud”), fecha de recepción y el sello de la Delegación del I.S.S.S.T.E., correspondiente.

Así mismo, con dicho trámite se investigará si existen antecedentes a nombre del trabajador de solicitudes presentadas con antelación, en caso afirmativo, se adjuntará la nueva documentación.

En el supuesto de no existir antecedentes del trabajador, se integrará el expediente respectivo en el Departamento de Pensiones y procederá el codificador, en la “solicitud de pensión directa” en los espacios para uso exclusivo del Instituto, a continuar con su llenado correspondiente después de haberle asignado el número de control, iniciando con el registro federal de contribuyentes y enseguida el reglón de homónimo (que solo utilizara en el caso de que existan pensionistas con el mismo registro federal de contribuyentes al del interesado solicitante de la pensión, al que se le asignarán los números 100, 200, 300 y así sucesivamente, dependiendo del número de pensionistas que se encuentren en la misma situación, para diferenciar a cada uno de ellos), así mismo llenará el número codificado del sexo de que se trate, el tipo de pensión (que en el caso de jubilación corresponderá al número codificado 101), localidad de pago, sucursal de pago, fecha de solicitud, entidad de trámite, fecha de inicio de la pensión y los números codificados establecidos en la parte posterior de la “solicitud” para los documentos presentados por el trabajador. Posteriormente procederá a sumar los números codificados de cada dato para obtener las cifras de control “A” que corresponden a los números claves de la aceptación de la “solicitud” en el “sistema integral de retiro”.

En cuanto a la hoja única de servicios del trabajador, el codificador asentará el número de ramo (compuesto de 5 dígitos) de la dependencia o entidad de que se trate, en el entendido de que la Subdirección de Pensiones dependientemente de la Subdirección General de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales como unidad administrativa central, remite periódicamente a las Delegaciones Estatales y Regionales del I.S.S.S.T.E., las actualizaciones de altas o bajas de las dependencias y entidades incorporada al régimen de la Ley en la materia.

Una vez codificada la “solicitud de pensión directa” y asignado el número de ramo a la hoja única de servicios del trabajador, se integrarán a su expediente

respectivo (identificado en color amarillo por tratarse del beneficio pensionario de jubilación), en el que se asentará en la parte de la carátula superior el año de trámite de la solicitud, el número clave de entidad de trámite de la Delegación Regional o Estatal del I.S.S.S.T.E., el número de control progresivo del expediente que corresponda al trabajador y el número clave del movimiento del trámite, en la parte central el número codificado de la pensión correspondiente y en la parte inferior el nombre del trabajador y en su oportunidad el número asignado de pensionista.

Posteriormente, se procederá a elaborar la credencial del pensionario, sin número de pensionista, que contendrá los datos consistentes en el nombre del interesado, registro federal de contribuyentes, domicilio particular, fotografía, número de folio y sello, para que enseguida se relacionen en forma alfabética los expedientes integrados del día correspondiente y se turnen al empleado con funciones de capturista.

El capturista procederá a ingresar la información al “sistema integral de retiro” de la red terminal de computo, en la que se capturarán los datos de la “solicitud de pensión directa”, el número de ramo de la dependencia o entidad, fechas de altas y bajas del trabajador así como los periodos cotizados al I.S.S.S.T.E., y en su caso las licencias sin goce de sueldo concedidas al mismo y el reporte de sueldos de su(s) hoja(s) única(s) de servicios durante el último año inmediato anterior a la fecha de baja definitiva en la dependencia o dependencias en las que prestó sus servicios, para su transmisión a la red central de computo de la Jefatura de Servicios de Asignación de Derechos dependiente de la Subdirección de Pensiones de la Subdirección General de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales del I.S.S.S.T.E., en donde al día siguiente será transmitida por dicha área la hoja denominada “reporte de validación de solicitudes y hoja de servicios” del trabajador, para su validación o corrección. Así mismo por la Jefatura señalada son operados los programas correspondientes por medio del sistema computarizado a fin de que en forma automatizada proporcione entre otros antecedentes, la fecha en que se procesa la información, el tiempo cotizado I.S.S.S.T.E., por el trabajador, el tiempo reconocido por licencias al mismo en su caso, los periodos que desempeñó sus servicios en las distintas dependencias o entidades, así como los del último año

inmediato anterior a la fecha de su baja definitiva, el sueldo mensual, diario e ingreso acumulado durante dicho año, para obtener la cuota diaria asignada por concepto de pensión y la liquidación de la misma, que se reflejará en la emisión de los productos pensionarios consistentes en:

- 1) la hoja de análisis laboral (del trabajador solicitante de la pensión).
- 2) la hoja de liquidación de pago previa incorporación a nómina; y
- 3) la hoja de concesión de pensión.

Al respecto, cabe señalar que el tiempo de respuesta entre la captura de información de las solicitudes de pensiones al “sistema integral de retiro” y la emisión de los productos pensionarios son aproximadamente de 7 a 15 días hábiles.

Dichos productos pensionarios, son transmitidos por la unidad administrativa central indicada con antelación hacia las terminales de red computarizadas de las Delegaciones Regionales o Estatales del I.S.S.S.T.E., correspondientes, así como la nómina del primer pago pensionario al interesado, la cual conjuntamente con los productos de referencia ya cuentan con la asignación del número clave de pensionista, para la impresión de los mismos en el Departamento de Pensiones.

Por otra parte, cabe mencionar que cada inicio de año la Subdirección de Pensiones remite a las Delegaciones Regionales y Estatales del I.S.S.S.T.E., un calendario anual en el que se detallan los procesos semanales para la emisión de los productos pensionarios mensuales.

Una vez impresos los productos pensionarios, son turnados al día siguiente a los empleados con funciones administrativas, quienes se encargarán de revisar, cotejar y validar que la información se encuentre correcta, para asentar el número clave de pensionista a las credenciales de los trabajadores solicitantes de la pensión y a la carátula de sus expedientes individuales e integrar a los mismos la hoja de análisis laboral, para que supervisados por el Jefe de Departamento de Pensiones, se ordenen alfabéticamente y se relaciones por fecha del proceso de la emisión de los productos pensionarios, a efecto de turnarlos con las credenciales de los nuevos pensionistas, la hoja de liquidación de pago previa incorporación a nómina y la hoja de concesión de pensión a firma y autorización; de las credenciales y liquidaciones por el Subdelegado de Prestaciones y de la concesión de pensión por el Delegado

Regional o Estatal correspondiente, así como también son tunadas las nóminas del primer pago pensionario a los interesados, que serán firmadas por ambos servidores públicos superiores.

Una vez firmados y autorizados los productos pensionario, se integran a los expedientes individuales respectivos de los interesados, en el Departamento de Pensiones, para que al presentarse en la fecha señalada en el comprobante de su “solicitud de pensión directa”, se les entregue la hoja de liquidación de pago previa incorporación a nómina, la hoja de concesión de la pensión y su credencial de pensionista, previo acuse de recibo correspondiente, igualmente, procedan a firmar la nómina de su primer pago pensionario y se les haga entrega de su cheque nominativo para su cobro, así mismo se les informará que deberán presentarse en la Subdirección General de Finanzas del Instituto, a efecto de recibir su tarjeta de débito para el cobro de las pensiones mensuales subsecuentes en el banco correspondiente.

En este sentido, el artículo 5° del Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del I.S.S.S.T.E., literalmente establece:

“Artículo 5°.- La calidad de pensionista se adquiere a partir del momento en que el interesado ha causado baja; la fecha se señalará en la resolución mediante la cual el Instituto conceda el beneficio pensionario. Dicha resolución se notificará al interesado y en la misma se especificará el tipo de pensión concedida, la cuota asignada, la fecha de inicio del pago así como la del término de la pensión y el número clave asignado al pensionista.

Así mismo, el Instituto notificará la resolución por la que se niegue el beneficio pensionario cuando no se reúnan los requisitos que para tal efecto se establezcan, fundando y motivando la causa que origine tal negativa.”

Los productos pensionarios firmados por los interesados, se integran a los expedientes individuales de los mismos, para que concluido el trámite se envíen al archivo central de la Subdirección de Pensiones (ubicado en la Avenida de la

República, número 134, Colonia Tabacalera, Delegación Cuahutemoc, en México, Distrito Federal).

Por otra parte tenemos que si el Instituto no otorga la pensión en un plazo máximo de 90 días, contados a partir de la fecha en que reciba la solicitud del interesado con la documentación respectiva, en términos de lo dispuesto por el artículo 49 de la Ley del I.S.S.S.T.E.,a que hizo referencia en el punto precedente, se estará a lo establecido en el segundo párrafo de dicho numeral, que a la letra señala: ***“...el Instituto estará obligado a efectuar el pago del 100% de la pensión probable que pudiera corresponder al solicitante que estuviere separado definitivamente del servicio, sin perjuicio de continuar el trámite para el otorgamiento de la pensión y de que se finquen las responsabilidades en que hubieren incurrido los funcionarios y empleados del Instituto y los de las dependencias o entidades que en los términos de las leyes aplicables estén obligados a proporcionar la información necesaria para integrar los expedientes respectivos.”*** Además, señala que todas las pensiones que se concedan se otorgarán por cuota diaria.

Aunado a lo anterior, las resoluciones de la Junta Directiva que nieguen el beneficio de la pensión jubilatoria o cualquier otra pensión, por no reunir los requisitos que para tal efecto se establezcan, conforme a lo señalado por el artículo 6° del Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del I.S.S.S.T.E., podrán recurrirse por los trabajadores que consideren afectados sus intereses ante la misma, en un término de 30 días hábiles, contados a partir de la fecha en que sean notificados de la resolución. Si la Junta sostiene su resolución, el interesado inconforme podrá acudir ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dentro de un término de 30 días hábiles contados a partir de la fecha de la notificación respectiva, para que ésta resuelva en definitiva. Si los recursos no se hacen valer dentro de los términos previstos, la resolución emitida se tendrá por consentida.

Así mismo, las resoluciones dictadas en materia pensionaria que emanen de las Delegaciones del Instituto, en términos a lo dispuesto por el artículo 31 del Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del I.S.S.S.T.E., serán recurribles dentro de un término de 120 días hábiles contados a partir de la fecha de

su notificación, ante el área central de prestaciones económicas. Si la autoridad inmediata superior confirma la resolución, el interesado inconforme podrá acudir ante la Junta Directiva dentro de un término de 120 días hábiles contados a partir de la fecha de la notificación respectiva. Contra la resolución de la Junta Directiva, procederán los recursos a que se refiere el artículo 6° de dicho Reglamento.

Es menester mencionar que adicionalmente al beneficio de la pensión jubilatoria, el jubilado o sus beneficiarios tendrán derecho (conforme a lo establecido por el artículo 106 fracción IV del Decreto que reformó y adicionó la Ley del I.S.S.S.T.E., publicado en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1986, aplicable en términos a lo dispuesto por el artículo 3° Transitorio del Decreto que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley de referencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1993) a recibir la devolución del saldo de los depósitos que se hubieren constituido a su favor por el equivalente al 5% sobre el sueldo básico del trabajador generado con las aportaciones enteradas por las dependencias o entidades al Instituto destinadas al Fondo de la Vivienda (FOVISSSTE) a partir del 1° de septiembre de 1972 y hasta el 31 de diciembre de 1992. En caso de haber recibido crédito hipotecario de FOVISSSTE y éste no se hubiera liquidado, la devolución se hará con deducción de la cantidad que el Instituto aplique al pago del mismo. Dicho trámite se realizará por el interesado en la Subdelegación de Prestaciones de la Delegación Regional o Estatal del I.S.S.S.T.E., correspondiente, en donde será canalizado al Departamento del Fondo de la Vivienda del FOVISSSTE, a efecto de que presente la “solicitud para devolución de depósitos” que le será proporcionada por el Instituto, a la que se adjuntarán los siguientes documentos: la hoja de concesión de pensión autorizada, la hoja única de servicios para trámite del FOVISSSTE y en caso de haber obtenido crédito hipotecario los documentos que acrediten su pago efectuado, así como identificación oficial vigente con fotografía y firma.

Cabe señalar que la devolución del saldo de los depósitos relativos al Fondo de la Vivienda por el mismo porcentaje indicado en el párrafo precedente más los intereses que fije la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda del I.S.S.S.T.E., a partir del 1° de enero de 1993 en adelante, será entregada al jubilado por la

institución de crédito o entidad financiera autorizada que lleve su cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro, misma que reflejará dos subcuentas: la del ahorro para el retiro y la del Fondo de la Vivienda (en virtud a lo establecido por el artículo 90 bis C del Decreto que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley del I.S.S.S.T.E. publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1993 y reformado el 22 de julio de 1994).

Así mismo conforme a lo establecido por el artículo 90 bis de la Ley del I.S.S.S.T.E. vigente, el trabajador que cumpla 65 años de edad, o adquiera el derecho a disfrutar una pensión por jubilación o de otra naturaleza, tendrá derecho a que la institución de crédito o entidad financiera que lleve su cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro, le entregue por cuenta del Instituto, los fondos de la misma, consistentes en las subcuentas: de ahorro para el retiro y la del Fondo de la Vivienda, que tratándose de la primera, corresponderá a partir del 1° de mayo de 1992 a la acumulación e intereses que devengue del importe equivalente al 2 % del sueldo básico de cotización del trabajador y que las dependencias o entidades enteren al Instituto por bimestres vencidos, mediante la entrega simultánea de los recursos correspondientes en instituciones de crédito u otras entidades financieras autorizadas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, para su abono en las cuentas individuales de referencia.

En este sentido, el interesado acudirá a la institución de crédito, que para los empleados de la Administración Pública Federal o Estatal, en la que presentará la solicitud de liquidación por escrito que le será proporcionada por la institución bancaria, a la que acompañará: la hoja de concesión de pensión autorizada por el I.S.S.S.T.E., el último estado de cuenta o comprobante de las aportaciones a su cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro e identificación oficial, a efecto de que la institución bancaria sitúe los fondos en la entidad financiera que el trabajador designe, a fin de adquirir una pensión vitalicia, o bien entregándoselos al propio trabajador en una sola exhibición.

Finalmente, si al servidor público jubilado se le aplicaba el descuento quincenal en su comprobante de pago por concepto del seguro colectivo de retiro con Aseguradora Hidalgo, S.A., deberá presentarse ante dicha institución, en donde

se le proporcionará el formato denominado “solicitud del pago del seguro colectivo de retiro” al que adjuntará: la hoja única de servicios, copia autógrafa o certificada del aviso oficial de baja, copia certificada de su acta de nacimiento, el comprobante de pago de la última quincena cobrada de la dependencia de su adscripción e identificación oficial vigente, a efecto de que le sea entregado el importe de la suma asegurada.

2.2.2 Cuantía

Conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 60 y 64 de la Ley del I.S.S.T.E., la pensión por jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente al 100% del promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja del trabajador o de su fallecimiento y su percepción comenzará a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador hubiese disfrutado el último sueldo antes de causar baja.

Así mismo el artículo 15 de la ley de la materia, señala que el sueldo básico para efectos de cotización se integrará solamente con:

- a) Sueldo presupuestal: es la remuneración ordinaria señalada en la designación o nombramiento del trabajador en relación con la plaza o cargo que desempeña.
- b) Sobresueldo: remuneración adicional concedida al trabajador en atención a circunstancias de insalubridad o carestía de la vida del lugar en que presta sus servicios; y
- c) Compensación: cantidad adicional al sueldo presupuestal y al sobresueldo que se otorga discrecionalmente en cuanto a su monto y duración por servicios especiales, trabajos extraordinarios o responsabilidad y que se cubre con cargo a la partida específica denominada “Compensaciones Adicionales por Servicios Especiales”.

Del citado artículo, se advierte que el precepto no incluye al bono de actuación o incentivo por trabajo desarrollado en forma regular, permanente y periódica como parte integrante del salario y, por ende, que forme parte del sueldo básico a que se refiere el invocado numeral en el párrafo primero. Además, el citado precepto legal

estatuye, en el mencionado párrafo, que: "... excluyéndose cualquiera otra prestación que el trabajador percibiera con motivo de su trabajo.", desprendiéndose de lo anterior que fuera del sueldo presupuestal, del sobresueldo y de la compensación, el sueldo básico no se integrará, para los efectos de la invocada ley y, por ende, para determinar el monto de la pensión por jubilación, con ninguna otra prestación que el trabajador perciba con motivo de su trabajo, es decir, ni con el bono de actuación o incentivo, aunque al trabajador se le haya pagado en forma regular, permanente y periódica, y por periodos mensuales. Es exacto también que en los términos del artículo 14 de la vigente Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se tomara en cuenta como sueldo básico cierta cantidad que perciba en forma constante y periódica por concepto de gratificación por los servicios que se prestan esa cantidad constituye propiamente parte del sueldo que disfruta el trabajador, aun cuando se lo designe con el nombre de "gratificación" si se otorga en forma periódica y constante, tal y como se otorga a cualquier trabajador como retribución al servicio desempeñado.

De la lectura anterior se desprende que el Instituto reconoce expresamente la calidad de la prestación como una verdadera compensación, pues al manifestar que las cantidades adicionales son un concepto de gasto que se maneja bajo características de discrecionalidad y temporalidad, está aceptando que ese renglón es en atención a responsabilidad por trabajos extraordinarios relacionados con el cargo de la quejosa.

Además, establece que para efectos de cotización y disfrute de las prestaciones y seguros, se tomará como límite superior 10 veces el salario mínimo general sobre el sueldo básico o integrado del trabajador, el cual se considerará para determinar el monto de las mismas.

En este sentido, el artículo 57 de la Ley de referencia señala que la cuota mínima y máxima de las pensiones, será fijada por la Junta Directiva del Instituto. Así mismo, la cuota diaria máxima de pensión, no podrá exceder de hasta la suma cotizable en los términos del artículo 15 del citado ordenamiento jurídico y la cuantía de las pensiones se incrementará conforme aumente el salario mínimo general para

el Distrito Federal, de tal modo que todo incremento porcentual a dicho salario se refleje simultáneamente en las pensiones que paga el Instituto.

“Artículo 57.-

La cuantía de las pensiones se aumentará anualmente conforme al incremento que en el año calendario anterior, hubiese tenido el Índice Nacional de Precios al Consumidor, con efectos a partir del día primero del mes de enero de cada año.

En caso de que el año calendario anterior el incremento del Índice Nacional de Precios al Consumidor resulte inferior a los aumentos otorgados a los sueldos básicos de los trabajadores en activo, las cuantías de las pensiones se incrementarán en la misma proporción que estos últimos”.

De no ser posible la identificación del puesto para el incremento que corresponda a la pensión respectiva, se utilizará el Índice Nacional de Precios al Consumidor como criterio de incremento.

En consecuencia, con motivo del aumento la Junta Directiva, con fundamento en el primer párrafo del artículo 57 de la ley del I.S.S.S.T.E., en su Acuerdo 3.1094.86 del 14 de noviembre de 1986 y con base en la resolución del H. Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, publicada en el Diario Oficial De la Federación de fecha 23 de diciembre de 2003 determinó que a partir del 1° de enero de 2004, la cuota mínima pensionaria sea de \$45.24 diarios equivalente a \$1, 357.20 mensuales, y la cuota máxima pensionaria sea de \$452.40 diarios, equivalente a \$13, 572.00 mensuales, cantidad que también será el tope máximo de cotización.

A dichas cantidades se agregarán mensualmente \$95.58 por concepto de previsión social múltiple, y \$76.70 por bono de dispensa.

De lo anterior, se observa que la cuantía de las pensiones no cumple sus objetivos encaminados a la protección y bienestar digno de los trabajadores en su vejez o invalidez, así como la de sus dependientes económicos, ya que las cantidades antes vistas no sirven para sobrevivir y mucho menos para llevar una vida digna pero desgraciadamente el incrementar el monto de las mismas sería perjudicial

a los derechohabientes en general, ya que en la actualidad el instituto no puede con las jubilaciones, dado que la gente en esta época tiene una vida más larga y cada vez hay menos trabajo.

2.3 LA APORTACIÓN AL FONDO DE JUBILADOS.

En términos del artículo 16 de la Ley del I.S.S.S.T.E., todo trabajador incorporado al régimen de este ordenamiento, deberá cubrir al Instituto una cuota fija del 8% del sueldo básico de cotización que disfrute. Dicha cuota obligatoria se aplicará conforme a los porcentajes señalados en el precepto de referencia, para cubrir los seguros, prestaciones y servicios establecidos en el artículo 3° de la misma Ley (a excepción del seguro de riesgos de trabajo, del fondo de la vivienda y sistema de ahorro para el retiro, que se cubre con las aportaciones de las dependencias y entidades públicas sujetas al régimen de la Ley), correspondiendo 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 para garantizar el pago por dichos conceptos, amortización de créditos para vivienda otorgados a los trabajadores y entrega de depósitos a los beneficiarios designados por el trabajador en su cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro y el 0.50% para cubrir los servicios entre los que se encuentran los servicios integrales de retiro a jubilados y pensionistas.

Así mismo, conforme a lo dispuesto por el artículo 21 del citado ordenamiento jurídico, las dependencias y entidades públicas sujetas a su régimen, cubrirán al Instituto, como aportaciones el equivalente al 17.75% del sueldo básico de cotización de los trabajadores. Dicho porcentaje se aplicará a los seguros, prestaciones y servicios consignados en el artículo 3° de la propia Ley, (a excepción del sistema de ahorro para el retiro, que se constituye con las aportaciones de las dependencias y entidades públicas por el importe equivalente al 2% del sueldo básico de cotización del trabajador), correspondiendo al igual que a los trabajadores el 3.50% y el 0.50% para cubrir el pago por los mismos conceptos señalados el párrafo precedente.

Es oportuno citar en apoyo a lo anterior la jurisprudencia de la Sexta Época, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Volúmen Tercera Parte, LXXXVIII, página cuarenta y seis, sexta época, con el rubro y texto siguientes:

"ISSSTE. LAS GRATIFICACIONES PERIODICAS Y CONSTANTES, POR RETRIBUCIONES, FORMAN PARTE DEL SUELDO BASICO. Es exacto que en los términos del artículo 14 de la vigente Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el sueldo básico que se tomará en cuenta para los efectos de dicha ley se integrarán solamente con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación, excluyendo categóricamente cualquier otra prestación; también lo es que si se percibe cierta cantidad en forma constante y periódica por concepto de gratificación por los servicios que se prestan esa cantidad constituye propiamente parte del sueldo que disfruta el trabajador, aun cuando se lo designe con el nombre de "gratificación" si se otorga en forma periódica y constante, tal y como se otorga a cualquier trabajador como retribución al servicio desempeñado."

De igual forma existen otras tesis de las que sólo mencionaremos el título para una mejor comprensión de este punto a tratar, las cuales son las siguientes:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, SALARIO DE LOS. INTERPRETACION DE LAS LEYES DE PENSIONES Y DEL ISSSTE. PENSIONES Y JUBILACIONES", "JUBILACIÓN DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL BONO TRIMESTRAL NO DEBE SER CONSIDERADO PARA EFECTOS DE SU CUANTIFICACIÓN", "BONO DE ACTUACIÓN. NO FORMA PARTE DEL SUELDO BÁSICO PARA EFECTOS DE DETERMINAR EL MONTO DE LA PENSIÓN POR JUBILACIÓN DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO", "JUBILACIÓN DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA AYUDA DE DESPENSA NO DEBE SER CONSIDERADA PARA EFECTOS DE SU CUANTIFICACIÓN", "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL

ESTADO, PENSIONES A LOS. EL AGUINALDO NO DEBE QUEDAR INCLUIDO DENTRO DEL CALCULO DE LA PENSION".

Por otra parte, el artículo 22 de la Ley del I.S.S.S.T.E. establece que las dependencias y entidades públicas harán entregas quincenales al Instituto, a más tardar los días 10 y 25 de cada mes por conducto de sus respectivas tesorerías o departamentos correspondientes, por el importe de las cuotas y aportaciones hechas por los trabajadores y el Estado respectivamente, así como por el importe de los descuentos que el Instituto ordene que se hagan a los trabajadores por otros adeudos derivados de la aplicación de la misma Ley, excepto tratándose de las aportaciones al sistema de ahorro para el retiro que se aplicarán por bimestres vencidos.

En conclusión, con las cuotas de los trabajadores y aportaciones de las dependencias y entidades públicas sujetas al régimen de la Ley del I.S.S.S.T.E., del 3.50% en ambos casos (del sueldo básico de cotización de los trabajadores), da una suma total del 7% para el pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales, así como para integrar las reservas actuariales para garantizar el pago por dichos conceptos, amortización de créditos para vivienda otorgados a los trabajadores y entrega de depósitos a los beneficiarios designados por el trabajador en su cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro y por otra parte, el 1% que se aplica a los servicios que presta el Instituto, entre los que se encuentran los servicios integrales de retiro a jubilados y pensionistas, porcentaje que se integra con la suma de las cuotas del 0.50% de los trabajadores y 0.50% de las aportaciones de las dependencias y entidades públicas, tal y como anteriormente se menciona.

CAPITULO TERCERO
CONSIDERACIONES JURÍDICAS SOBRE LA JUBILACIÓN
EN LA LEY DEL I.S.S.S.T.E.

3.1 EN GENERAL

Como ya se vio en el primer punto del presente trabajo de investigación, el avance institucional de los pueblos impone nuevas formas de convivencia social, exigiendo la actualización de las normas que regulan su desarrollo. Es por ello que el derecho, en su concepción moderna, como disciplina reguladora de la conducta social y como medida preservadora del orden imperante en la comunidad, al ser un producto social, debe adecuarse a las medidas que impone el ritmo creciente de la dinámica social.

De igual forma, los hombres de la sociedad contemporánea como lo hemos estudiado requieren de sistemas de protección y de control que motiven una atmósfera propicia para el mejor desarrollo de sus relaciones con el resto de la comunidad; esto es, un ambiente de seguridad social, por lo que en la actualidad la legislación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, contiene todo un sistema de pensiones, que no ha sido resultado de una dádiva del gobierno, ni de la simpatía que siente hacia sus trabajadores; si no es el resultado de la lucha que han dado los trabajadores al servicio del estado, por lo que han logrado plasmar sus principales inquietudes en una legislación.

Como ya se ha mencionado en repetidas ocasiones, una de las principales preocupaciones del hombre es el hecho de saber que es lo que va a hacer cuando llegue a la edad senil, quien lo va a cuidar, quien lo va a sostener, este cuestionamiento, ha sido resuelto por el logro de los trabajadores al servicio del estado, a través de todo un programa de pensiones para que sigan gozando del status de vida que tiene con aquel que ha logrado una pensión.

Y dado, que la vida es, y debe ser ante todo y sobre todo, salud, trabajo, valentía, cultivo de la inteligencia, convivencia y amor, la seguridad social se empeña en llevar todo eso hasta donde sea posible, a cada hogar. Es por ello, que se supone que el Estado al brindar la seguridad social a sus gobernados debe en primer termino sin descuidar a los enfermos tratar de prevenir la enfermedad antes de fundar orfanatos, hospicios y asilos; dar a los padres los medios adecuados para sacar adelante a sus hijos, dentro del hogar, haciendo llegar a él el aseo, la higiene, la abundancia, en suma, las comodidades elementales que contribuyen a mantener la salud física y moral. Y por lo que hace a los retiros, en razón de haber llegado al límite de la edad activa, no está por demás intentar lo imposible por ensanchar ese límite alejando la vejez fisiológica, prolongando cada vez más el vigor y la salud.

De lo anterior se estima que entonces la filosofía jurídica de la pensión, va a estar reflejada en el sentido de que el pensionado junto con su familia o derechohabientes, simple y sencillamente no pierdan su calidad de vida, estén continuamente revitalizando o actualizando el monto de su pensión, y con esto, pudiera sobrevivir aseguradamente sin la zozobra de carecer de los medios indispensables para ello.

En el derecho de la seguridad social se integran los esfuerzos del Estado, de los particulares y de los Estados entre sí, a fin de organizar su actuación al logro del mayor bienestar integral y la felicidad de unos y de otros en un orden de justicia social y dignidad humana, teniendo como eje vital el anhelo congénito del hombre a protegerse de las necesidades insatisfechas de alimentos, vestidos, casa y educación, cuyo objeto es tratar de prevenir y controlar los riesgos comunes de la vida, así como de cubrir las necesidades cuya satisfacción vital para el individuo es, el tiempo esencial a la estructura de la colectividad y la realización de esta, el cual sólo podrá lograrse eliminando los riesgos que producen la inseguridad, es decir, satisfaciendo las necesidades lo cual sólo será posible dando al hombre un régimen de protección contra los riesgos comunes de la vida presentes y futuros.

Asimismo, ya que en el presente punto analizaremos la jubilación contenida en la ley del I.S.S.S.T.E, de una manera muy general; para lo cual recordaremos algunas de las ideas más importantes sobre el Instituto de Seguridad y Servicios

Sociales de los Trabajadores del Estado y su ley, para un mejor entendimiento de los puntos en particular, sobre los que versa nuestro trabajo que se analizaran mas adelante.

Por lo que primeramente se observa que dentro de la seguridad social integral es importante la protección que se da a los trabajadores al servicio de Estado, cuyas bases constitucionales como ya lo vimos se encuentran establecidas en el inciso B del artículo 123, fracción XI, protección que se lleva acabo a través del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que sustituyó a la anterior Dirección de Pensiones Civiles, el cual posee el carácter de organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, teniendo a su cuidado el amparo y protección de los trabajadores del servicio civil de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de los Territorios Federales; así como los trabajadores de los organismos públicos que, por ley o acuerdo del Ejecutivo Federal, se incorporen a su régimen; a los pensionistas de las entidades y organismos públicos; a los familiares derechohabientes tanto de los trabajadores como de los pensionistas; y a las entidades y organismos que se mencionan en el artículo 1° de la Ley Constitutiva del Instituto. De la misma manera establece prestaciones con carácter obligatorio, para beneficio de los servidores públicos entre las que se encuentran: el seguro de enfermedades no profesionales y maternidad, el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, los servicios de reeducación y readaptación de inválidos, los servicios que eleven los niveles de vida del servidor Público y su familia, las promociones que mejoren la preparación técnica y cultural y activen las formas de propiedad de casas y terrenos para la construcción de las mismas destinadas a la habitación familiar del trabajador, el arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto, los prestamos hipotecarios, los préstamos a coto plazo, la jubilación, el seguro de vejez, el seguro de invalidez, el seguro por causa de muerte y, finalmente, la indemnización global.

Por lo que se observa que el objetivo primordial que tiene el ISSSTE, es el de colaborar con el Ejecutivo Federal en la importante labor de proporcionar a los trabajadores al servicio del Estado, pensionistas y demás derechohabientes, Seguridad Social, lo cual lo hace mediante el otorgamiento de 21 seguros

prestaciones y servicios de salud, económicos, de vivienda, sociales y culturales y recreativas que brinda, esto con el propósito de mejorar el nivel de vida de sus asegurados y satisfacer las demandas primordiales de la población derechohabiente del Instituto.

Los sujetos legalmente amparados por el ISSSTE, para gozar de los servicios y prestaciones que otorga, son los derechohabientes y pensionistas, así como los familiares de ellos respectivamente, esto con el fin de delimitar el alcance de la Seguridad Social que brinda.

Los artículo 123 fracción XI inciso d) Constitucional y 5° fracción V, párrafo quinto de la ley del ISSSTE, consagran un derecho que nace para todo familiar del trabajador (sea trabajador o trabajadora) que ha cumplido con los requisitos establecidos por la ley del ISSSTE para disfrutar de este derecho, ya que en el primero en mención se tutela el derecho que tienen los familiares de los trabajadores de contar con asistencia medica y medicinas: y en el segundo, se enlista a quienes pueden gozar de los beneficios otorgados por el instituto como familiares derechohabientes.

Tanto el párrafo primero como el quinto, del artículo 5° fracción V de la ley del ISSSTE, enlista a las personas que se tienen como familiares derechohabientes, no siendo los mismos para el caso del trabajador y para la trabajadora, pero esto lo trataremos más adelante.

La Ley del I.S.S.S.T.E permite organizar el funcionamiento de las dependencias e Instituto, en torno a dos vertientes principales: prestaciones económicas que se otorgan exclusivamente a los trabajadores asegurados y pensionistas; el segundo como prestaciones en especie beneficiando solo al trabajador como a sus familiares, excluyendo al jubilado.

En el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado como en su ley la mujer juega un papel importante ya que el instituto se ha preocupado por otorgarles mayores beneficios así como a sus familiares mujeres un ejemplo de esto es las prestaciones de maternidad que establece la Ley, a la hija del trabajador o pensionista.

Las jubilaciones, es el principal concepto y criterio que me ha motivado a realizar este presente trabajo de tesis, puesto que al hablar de pensión por jubilación, estamos hablando de la supervivencia de una persona, que ha sufrido que ha tenido que estar prestando su trabajo durante cierto tiempo, y que ha sucedido un riesgo debidamente contratado, y que le da derecho al otorgamiento de una cierta pensión que el ayude a sobrevivir tanto a él como a su familia.

Por lo que es importante que toda esa fluctuación de pensiones, deban de llegar al trabajador lo más rápido posible con mucha eficacia y oportunidad, para que esa supervivencia no se vea peligrar. Lo que se plantea ya que los pensionados, después de que en muchos casos destinaron una parte importante de su vida a su trabajo, merecen contar con un nivel de bienestar superior al que tienen.

Dado el costo tan elevado de la vida, hace que el poder adquisitivo de la moneda, no pueda tener esa facultad de proporcionarle una vida digna a aquel trabajador que se esfuerza continuamente para ello. Siendo esto razón para que las personas que trabajan tengan que doblar el turno, trabajar horas extras, el trabajar tanto el marido como la mujer, el trabajar los hijos, para reunir varios salarios mínimos para subsistir.

Evidentemente que no se esta tomando en cuenta la plusvalía que el trabajo le aporta al capital, que es en ese momento en que realmente sería un salario justo y remunerador a través del cual el propio trabajador tuviese el acceso a una cierta calidad de vida; observando lo anterior, que puede esperarse el jubilado al perder la calidad de trabajador y al tener menores prestaciones.

Debiendo entender como salario mínimo la cantidad menor que recibe un trabajador por su trabajo, desafortunadamente este salario no alcanza para comprar una canasta básica ya que esta supera al salario fijado como mínimo. Para cumplir su misión, el salario debe satisfacer con amplitud generosa las necesidades de toda índole del trabajador y su familia. Lo cierto es que si realmente se tomara el salario mínimo como constitucionalmente se requiere, tal vez se tendría una vida digna, pero lamentablemente esto no es así, y hay en ocasiones en los que las personas ni siquiera un salario mínimo pueden lograr diario; en consecuencia , sino se tiene una vida digna como trabajador, menos se tendrá como jubilado.

3.2 PUNTOS EN PARTICULAR

3.2.1 Análisis del plazo máximo para otorgar la pensión.

Para poder analizar el plazo máximo para otorgar la pensión por jubilación se estará a lo establecido en el artículo 49 de la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el cual dice lo siguiente:

“Artículo 49.- El Instituto estará obligado a otorgar la pensión en un plazo máximo de 90 días, contados a partir de la fecha en que reciba la solicitud con la documentación respectiva, así como la constancia de licencia prepensionaria, o en su caso, el aviso oficial de baja, sin perjuicio de que el trabajador pueda solicitar el cálculo de la pensión que le pudiera corresponder.

Si en los términos señalados en el párrafo anterior no se ha otorgado pensión, el Instituto estará obligado a efectuar el pago del cien por ciento de la pensión probable que pudiera corresponder al solicitante que estuviere separado definitivamente del servicio, sin perjuicio de continuar el trámite para el otorgamiento de la pensión y de que se finquen las responsabilidades en que hubiere incurrido los funcionarios y empleados del Instituto y los de las dependencias o entidades que en términos de las leyes aplicables estén obligados a proporcionar la información necesaria para integrar los expedientes respectivos.

Cuando el Instituto hubiese realizado un pago indebido en los términos del párrafo anterior, por omisión o error en el informe rendido por la dependencia o entidad, se resarcirá el propio Instituto con cargo al presupuesto de éstas.

Todas las pensiones que se concedan, se otorgarán por cuota diaria.”

Examinando solo este artículo parece un plazo extremo para el pensionado los noventa días, pero para poder analizar con claridad este plazo es necesario ver

también otros artículos como es el artículo 59 del citado ordenamiento jurídico que dispone que toda fracción de más de 6 meses de servicio se considerará como año completo, situación que reafirma el párrafo segundo del artículo 12 del Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del I.S.S.S.T.E. publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de junio de 1988, al establecer:

“Artículo 12.-...Las pensiones se otorgarán conforme a las bases siguientes:

- I. ***La de jubilación, cuando el trabajador tenga 29 años, 6 meses y 1 día o más de servicios e igual tiempo de cotización al Instituto; en el caso de las trabajadoras, cuando tenga 27 años, 6 meses y 1 día o más de servicios e igual tiempo de cotización al Instituto;...”.***

Como ya lo habíamos visto en el capítulo segundo al ejercitar el trabajador el derecho a la jubilación, inician las gestiones oficiales para la obtención de la pensión correspondiente, mediante la solicitud de su licencia prepensionaria por 90 días con goce de sueldo en la unidad administrativa de su dependencia de adscripción, así como con la presentación de su escrito de renuncia en el puesto que ostenta, la cual coincidirá con la fecha en que concluye la licencia de referencia, para la elaboración de su aviso oficial de baja.

En este sentido, se observa una protección al trabajador al otorgarse la licencia prepensionaria de noventa días con goce de sueldo, pero dicho plazo sigue siendo demasiado porque se debe de tomar en cuenta que la jubilación se concibe, como una contraprestación o recompensa por los años de actividad productiva, por lo que este pago por años de esfuerzo no puede ser con un plazo de tal magnitud para otorgar referida compensación, claro que también se toma en consideración que se otorga una gran protección hacia el trabajador en el plazo de los noventa días no perjudique a su economía al ser remunerados.

La realidad es, que para otorgar la pensión, se tardan un tiempo excesivo, y por lo mismo, la hipótesis que sustentamos en este estudio, corre en relación mas que nada en establecer un mecanismo jurídico a través del cual, se pueda llevar a cabo el pago de la pensión por jubilación en un menor plazo el cual sería mas que

suficiente el de setenta días, por lo que también se esperaría una mayor efectividad al reducir el mismo y tratar de hacer menos complicado el mismo.

Lo anterior hace que se pueda concretar una entidad responsable para que el otorgamiento de la pensión pueda hacerse en una forma oportuna y los incrementos también puedan gozarse con oportunidad.

Por lo que, el no otorgar la pensión a tiempo o bien el no otorgar los incrementos necesarios, simple y sencillamente es responsabilidad de la Junta Directiva, por lo que se debe tipificar dicha conducta como un delito grave puesto que se está atentando contra la integridad misma de una familia de un trabajador, que ya no puede trabajar, y que los riesgos que estuvo asegurando durante su trabajo han sucedido, y que caen dentro de los parámetros mismos que la ley establece y por lo tanto tiene derecho a una pensión por jubilación, por cesantía en edad avanzada, o por incapacidad.

En el sentido de que se ha establecido una pensión para proteger la subsistencia del pensionado y su familia y sus derechohabientes, pues no es dable que la junta por negligencia y más que nada por tratar de ahorrarse un cierto patrimonio, comprometa la existencia del trabajador, con el cual tiene pactado conforme a la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el pago de la pensión respectiva.

3.2.2 El artículo 57 de la ley del I.S.S.T.E.

Los antecedentes más importantes de la Ley del ISSSTE, fueron la Ley de Pensiones Civiles de 1925 y el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938, los cuales pretendía otorgar una protección integral a los servidores públicos y sus familias, no sólo durante el tiempo en que prestaran sus servicios, sino, sobre todo, cuando por su edad, tiempo de trabajo, separación del cargo, invalidez, vejez o muerte, requirieran más de un sistema tutelar.

La ley contenía, desde aquella época, un conjunto de beneficios a favor del trabajador, mediante los cuales se materializaban las garantías sociales que la Constitución consagra. Sin embargo, en el curso de los años sufrió modificaciones

que plasmaron nuevos conceptos o bien reforzaron los principios que el primer texto recogía ampliando, de manera simultánea su cobertura.

Sin embargo, el ISSSTE no escapó al deterioro que sufrieron las instituciones públicas de seguridad social durante la etapa del ajuste estructural de los años ochenta. La restricción del presupuesto, la caída del salario real y del empleo público, así como los efectos de la inflación en los precios de insumos y medicamentos, llevaron a ésta institución a ver minada su capacidad de respuesta y declinar la calidad y oportunidad de sus servicios. Asimismo, condujeron a poner en riesgo la viabilidad financiera de los distintos ramos de aseguramiento, no obstante que por ley el Estado garantiza el cumplimiento de las obligaciones del instituto.

Lo anterior desembocó en una contrarreforma en la Ley del ISSSTE, aprobada en diciembre de 1992 a iniciativa del Poder Ejecutivo, con la que, entre otras cosas, se sancionó la incorporación del Sistema de Ahorro para el Retiro y se produjo un retroceso en la forma de incrementar el monto de las pensiones, al modificarse el artículo 57. Cambio, este último, lesivo para el bienestar de cientos de jubilados y pensionados.

La reforma de 1992, contraviniendo ese espíritu de justicia social, introdujo una nueva redacción al párrafo tercero del artículo 57 de la Ley del ISSSTE, constituyéndose en un evidente retroceso legislativo y en un golpe a jubilados y pensionados. En aquel año se dispuso que ***"la cuantía de las pensiones se incrementará conforme aumente el salario mínimo general para el Distrito Federal de modo tal que todo incremento porcentual a dicho salario se refleje simultáneamente en las pensiones que paga el Instituto"***. De esta suerte, en adelante los beneficios obtenidos por los servidores públicos, entre los que se encuentran los de la educación y la salud, en sus revisiones salariales y contractuales o de condiciones generales de trabajo no se harían extensivos a jubilados y pensionados.

Después de varias manifestaciones de inconformidad por parte de los trabajadores del Estado se logró que el 1 de junio del 2001 se reformara el párrafo tercero artículo 57 de la ley del Instituto de Seguridad y Servicios

Sociales de los Trabajadores del Estado, la que sigue vigente hasta el día de hoy, quedando como sigue:

“Artículo 57.- La cuota mínima y máxima de las pensiones, con excepción de las concedidas por riesgo del trabajo, serán fijadas por la Junta Directiva del Instituto pero la máxima no podrá exceder del cien por ciento del sueldo regulador a que se refiere el artículo 64, aun en el caso de la aplicación de otras leyes.

Asimismo, la cuota diaria máxima de pensión, será fijada por la Junta Directiva del Instituto, pero ésta no podrá exceder de hasta la suma cotizable en los términos del artículo 15 de esta Ley.

La cuantía de las pensiones se aumentará anualmente conforme al incremento que en el año calendario anterior hubiese tenido el Índice Nacional de Precios al Consumidor, con efectos a partir del día primero del mes de enero de cada año.

En caso de que en el año calendario anterior el incremento del Índice Nacional de Precios al Consumidor resulte inferior a los aumentos otorgados a los sueldos básicos de los trabajadores en activo, las cuantías de las pensiones se incrementarán en la misma proporción que estos últimos.

De no ser posible la identificación del puesto, para el incremento que corresponde a la pensión respectiva, se utilizará el Índice Nacional de Precios al Consumidor como criterio del incremento.

Los jubilados y pensionados tendrán derecho a una gratificación anual igual en número de días a las concedidas a los trabajadores en activo, según la cuota diaria de su pensión. Esta gratificación deberá pagarse en un cincuenta por ciento antes del quince de diciembre y el otro cincuenta por ciento a más tardar al quince de enero, de conformidad con las

disposiciones que dicte la junta directiva. Asimismo, tendrá 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.”

Esto ha permitido que a partir del año 2002, en el mes de febrero, se incrementen las cuantías de las pensiones de los jubilados y pensionados, de tal forma que no pierdan con el paso del tiempo el poder adquisitivo de esas pensiones y no se deteriore más la calidad de vida de ellos.

Sin embargo, el cuarto y último párrafo del artículo 57 vigente de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, señala que ***“Los jubilados y los pensionados tendrán derecho a una gratificación anual igual en número de días a las concedidas a los trabajadores en activo, según la cuota diaria de su pensión. Esta gratificación deberá pagarse en un cincuenta por ciento antes del quince de diciembre y el otro cincuenta por ciento a más tardar el quince de enero, de conformidad con las disposiciones que dicte la Junta Directiva. Asimismo, tendrán derecho en su proporción, a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo siempre y cuando resulten compatibles a los pensionados”***.

Esta última frase, la que se refiere al derecho de los jubilados y pensionados a recibir en su proporción y cuando resulten compatibles a los pensionados, las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo, deja fuera aquellas prestaciones en especie que los trabajadores en activo reciben, y que representan una ayuda importante para la defensa de la economía familiar, fundamentalmente en épocas de fin de año en las que los gastos se incrementan y desequilibran los ingresos de las familias.

Los trabajadores en activo, empleados del Gobierno Federal, de empresas paraestatales y de gobiernos estatales y municipales, derechohabientes del I.S.S.T.E., reciben, casi todos, en el mes de diciembre de cada año, una determinada cantidad en especie en forma de vales para despensa que pueden ser

canjeados en tiendas de autoservicio, con lo que sus gastos especiales de fin de año pueden ser ayudados a solventar.

Esta prestación, por ser en especie, vales de despensa, y no en numerario, no la reciben los pensionados y jubilados, con lo que quedan colocados en una situación de desventaja en relación a los trabajadores en activo, y es contraria al deseo del legislador cuando aprobó la Ley del I.S.S.S.T.E. de mantener el mismo nivel de ingresos y, en consecuencia, de calidad de vida, de los trabajadores que por edad o tiempo de servicios, pasan a la situación de jubilados.

De lo anterior se concluye que a pesar de las diversas reformas que ha sufrido el artículo 57 de la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, toda vía falta que realmente se cumpla el deseo de los jubilados y trabajadores del Estado pues que todavía no llega a tener el mismo nivel de vida los jubilados como el que tenía como trabajador por lo que es de vital importancia reformar el artículo de mérito para tratar de otorgar el mismo nivel de vida al jubilado que al trabajador.

3.2.3 Igualdad del varón y la mujer en la jubilación.

El artículo 60 de la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a la letra dice:

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

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

Visto el anterior artículo se observa que establece mayores requisitos a los trabajadores hombres que a las trabajadoras para jubilarse, por lo cual parece que coloca al varón trabajador en un plano de desigualdad jurídica, en relación con la mujer trabajadora, y puede entenderse como una violación a la garantía de igualdad contenida en la Constitución; pero lo cierto es que la ley lo que busca es proteger a la familia, dado que la base de cualquier país es la familia y la base de esta es la madre sin desatender que todos los días la mujer lucha por la igualdad de sexos en este país lleno de tabas que uno como mujer no solo debe de ver la igualdad en su beneficio sino en todos los sentidos, pero mientras no se de esta no se puede pedir que se maneje también en la ley, ya que esta debe procurar el bienestar común y por lo tanto tomar en consideración que la mujer lleva a cargo el dirigir a una familia a parte del trabajo.

Otro artículo que marca la desigualdad en contrario sensu es el contenido en la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es el artículo 5 cuyo texto dice lo siguiente:

Artículo 5.- Para los efectos de esta Ley, se entiende:

.....

V. Por familiares derechohabientes a:

- La esposa, o 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 tuviera hijos, siempre que ambos permanezcan libres del matrimonio. Si el trabajador o pensionista tiene varias concubinas, ninguna de ellas tendrá derecho a recibir la prestación.

.....

- El esposo o concubinario de la trabajadora o pensionista siempre que fuese mayor de cincuenta y cinco años de edad; o esté

incapacitado física o psíquicamente y dependa económicamente de ella.

.....”

De la discriminación que hace la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en lo relativo al derecho que tienen las trabajadoras de asegurar a sus cónyuges ó concubenarios como derechohabientes, con el fin de que tengan acceso a los servicios de salud que brinda el mencionado instituto.

En este problema tiene dos aspectos: por un lado, aunque la trabajadora realice la aportación de sus cuotas en la misma proporción que el varón trabajador, a ella se le permite asegurar a su pareja únicamente si es mayor de 55 años, discapacitado o bien que dependa económicamente de ésta, mientras que para aquel no hay tal limitación. Y por el otro lado, estimamos que el hecho de que la ley autorice la inscripción de los cónyuges o concubenarios sólo si está en los supuestos arriba citados, obedece a una norma de costumbre. En una pareja el varón es el más fuerte y es quien debe procurar el bienestar económico y social de su familia.

El artículo 5 de la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, limita el derecho que tiene la trabajadora de asegurar a su marido o concubinario, en igualdad de circunstancias que lo hace el trabajador, causando con esto una restricción al goce de un derecho previamente adquirido y reconocido por la Ley Fundamental, dando lugar a unas series de afectaciones en su esfera jurídica.

Ahora bien, como es sabido desde el punto de vista biológico y psíquico hay diferencias entre hombres y mujeres; pero tales desigualdades, reales y efectivas, no deben constituir la base para diferencias jurídicas, antes bien, se debe proclamar la igualdad jurídica entre varones y mujeres, en cuanto a los derechos básicos del ser humano, en cuanto a los derechos políticos y civiles, y en cuanto a otros derechos que deben ser similares para los pertenecientes a ambos sexos. Ya que sí la mujer es la encargada de mantener a su familia; lo anterior, constituye una visible violación

a la garantía constitucional de igualdad, sin perjuicio de sonar incongruente con el punto anterior, ya que en todo caso en la situación actual no se puede decir que en todos los casos el mayor sustento de la familia es el padre, Por lo que se propone reformar el citado artículo para dejar tanto al trabajado como a la trabajadora en una situación de igualdad ya que para poder tratar de establecer la igualdad solo hay que ver las diferencias.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La seguridad social, es el logro de la lucha incansable de los trabajadores, por el deseo de una vida digna y pensando en tener una cantidad monetaria que es mínima para poder pasar la vejez de la que nadie esta exento. Dejando claro que esta no es una dadiva de los gobernantes como acostumbran hacernos creer.

SEGUNDA.- En el artículo 3 de la Ley del I.S.S.S.T.E, se puede observar una falta de técnica legislativa, al mezclar sin distinguir; seguros, servicios y prestaciones que se establecen como obligatorios. Por lo que para una mejor comprensión del mismo, sería mejor separar los seguros, prestaciones y servicios otorgados a los trabajadores, quedando de la siguiente manera:

I. Seguros

1. Seguro de enfermedad y maternidad
2. Seguro de riesgos del trabajo;
3. Seguro de jubilación;
4. Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios;
5. Seguro de invalidez;
6. Seguro por causa de muerte;
7. Seguro de cesantía en edad avanzada

II. Servicios

1. Servicios de rehabilitación física y mental
2. Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil;
3. Servicios integrales de retiro a jubilados y pensionados
4. Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes
5. Servicios Turísticos
6. Servicios Funerarios

III. Prestaciones

1. Medicina Preventiva
2. Indemnización global
3. Arrendamiento o venta de habitaciones
4. Préstamos hipotecarios

5. Préstamos a mediano plazo;
6. Préstamos a corto plazo
7. Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación.

Cabe hacer mención que el Sistema de Ahorro para el retiro, se incorporaría en la rama de los seguros.

TERCERA.- Por otra parte, el derecho de la seguridad social, debe considerar una mayor protección a jubilados y pensionados, ya que no basta cubrir con dinero, una pensión por jubilación o vejez; sino que es necesario partir de la base de que el jubilado es un privilegio social y no un desecho social; a quien es necesario organizar de modo que siga sintiéndose útil a la sociedad y se le concedan beneficios que superen lo que actualmente se hace por él. Si se analiza bien este asunto, se puede afirmar, que es mucho lo que algunas instituciones llevan a cabo para satisfacer estas prestaciones; no obstante, creo que tiene se examinar constantemente de modo que se este actualizando las prestaciones según las necesidades de los jubilados para de esta manera obtener mayores provechos para los jubilados, pues no debe olvidarse que el número de años que vive una persona después de jubilada o pensionada es bastante amplio, pues algunas instituciones consideran que puede ser hasta de 12 o 15 años, según la edad en que aquéllas se jubilaron.

Por otra parte, es significativo tener en cuenta, que los nuevos sistemas de seguridad social han propiciado una mayor salud y, por tanto, una mayor longevidad y perspectiva de vida la cuál debemos procurar que sea de mayor calidad, para lo que debe ser presidida por la convicción y el reconocimiento de que los jubilados, como hemos apuntado, son unos verdaderos privilegiados sociales.

Claro que para lo anterior, también es necesario que toda la comunidad ayude, ya que se pueden dar casos en los que el jubilado después de ser examinado al considerarse apto, no desee continuar laborando, dado a lo que establece nuestra sociedad de que la gente mayor ya no tiene ninguna utilidad, por lo que al estar predispuesto tiene la misma idea.

Sin embargo, no se esta proponiendo que se deban de aumentar los años para que pueda ser otorgada la jubilación, sino que cuando el trabajador la solicite se le puedan dar opciones para sentirse útiles y que no los absorba la idea de que ya no pueden hacer nada por ser gente mayor.

CUARTA.- Ciertamente es, que hay una gran protección para el trabajador al poder percibir un sueldo durante el plazo que se le otorga para poder obtener la pensión por jubilación de noventa días; sin embargo, sin que sea óbice de lo

anterior, dicho plazo resulta demasiado amplio, ya que como hemos visto la citada pensión no es un regalo para el trabajador por los años de servicio, sino que se esta otorgando como una compensación por los mismos, entonces como consecuencia de lo anterior y de que como es bien sabido que mientras más transcurre el tiempo para la realización de algún trámite da paréntesis a que el personal encargado del mismo, al estar consiente del término prolongado que tiene para realizar su trabajo, le da confianza para realizarlo con mucha mayor tranquilidad, pudiéndolo hacer en un término más breve; por lo que el reducir un poco el plazo contenido en el artículo 49 de la ley del Instituto a setenta días, plazo que resulta más que suficiente para un trámite tan trascendental, buscando de esta manera hacerlo más rápido y de alguna manera menos complicado para los beneficiarios del mismo y como consecuencia de esto también se obtendría un beneficiando para el propio Instituto ya que serían veinte días que no laboran los trabajadores que no tendría que pagarles el instituto y de igual forma reduciría de alguna manera el pago en los medios para llevar a cabo el citado trámite.

QUINTA.- Buscando reafirmar la idea de que el jubilado merece una mayor protección, dado al esfuerzo de ser útil a la sociedad hacer extensiva la justicia de una igual calidad de vida para los jubilados, se propone se reforme el último párrafo del artículo 57 de la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado, para quedar como sigue:

Artículo 57.

...

Los jubilados y pensionados tendrán derecho a una gratificación anual igual en número de días a la concedida a los trabajadores en activo, según la cuota diaria de su pensión. Esta gratificación deberá pagarse en un cincuenta por ciento antes del quince de diciembre y el otro cincuenta por ciento a más tardar el quince de enero, de conformidad con las disposiciones que dicte la Junta Directiva. Asimismo, tendrán derecho en su proporción a las prestaciones en especie que reciban de manera general los trabajadores en activo de la última dependencia o entidad en la que laboraron o de una similar, y a las prestaciones en dinero que les sean aumentadas de manera general a los trabajadores en activo siempre y cuando, estas últimas, resulten compatibles a los pensionados.

SEXTA.- La jubilación es un derecho de prevención social, luego entonces, no se puede creer que la diferencia que marca el artículo 60 de la ley del ISSSTE entre hombres y mujeres para la aplicación de un derecho que por ley corresponde en general a todo trabajador que cumpla con los requisitos que la ley señala para poder jubilarse, pueda considerarse violatorio de la garantía de igualdad contenida en nuestra constitución en su artículo 4, ya que la mujer en nuestro roll social no solo cumple con la función de trabajar sino que a parte tiene a cargo el hecho de ser madre y realizar las actividades que esto significa al ser la base de la familia.

SEPTIMA.- Por otro lado, aunque pueda resultar incongruente deberemos que la aplicación del artículo 5 fracción V párrafo quinto de la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a las trabajadoras viola la garantía de igualdad jurídica que debe haber entre el hombre y la mujer, tanto en el ejercicio de sus derechos ya reconocidos, como en el cumplimiento de sus responsabilidades que les competen, establecida a fin de evitar los privilegios o superioridades que pudieran existir entre sexos, por lo que al reconocer como familiares derechohabientes a la esposa en todos los casos y en toda proporción y limitar el derecho de las trabajadoras, aceptando que solo pueden asegurara a sus esposos, después de que éstos cumplan 55 años, o estén incapacitados física o psíquicamente y dependan económicamente de ellas, da una situación de privilegio para los varones trabajadores, en consecuencia se debe de reformar este artículo para ser enmendado, para quedar con los mismos privilegios.

OCTAVA.- En las circunstancias actuales de nuestro avance social, la única diferencia que puede establecerse validamente entre los derechos de la mujer y del varón, será aquella que se derive de la protección social a la familia, maternidad, preservando la salud de la mujer y del producto en los periodos de gestación y de lactancia.

En este orden de ideas, el trato desigual que hace la ley del Instituto de Seguridad Y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a hombre y mujer, en los aspectos mencionados, constituye una flagrante violación a la garantía de igualdad jurídica consagrada en los artículos 1° y 4° de nuestra Ley Fundamental y, por lo tanto deben ser enmendadas.

BIBLIOGRAFÍA

a) LIBROS

- 1) Amoros Celia, “Feminismo, igualdad y diferencia”, México, Ed. UNAM, 1994, 125 pp.
- 2) Andrade Adalberto G., “Estudio del desarrollo histórico de nuestro derecho constitucional, en materia de garantías individuales”, México, Ed. Impresiones Modernas, 1958, 331 pp.
- 3) Arce Cano Gustavo, “De los seguros sociales a la seguridad social”, Ed. Porrúa, México, 1972, 432 pp.
- 4) Bazdresch Luis, “Garantías constitucionales”, Curso introductorio actualizado, México, Ed. Trillas, 1990, 178 pp.
- 5) Briceño Ruiz Alberto, “Derecho Mexicano de los seguros sociales”, México, Ed. Harla, 1987, 563 pp.
- 6) Buen L. Néstor, “Seguridad Social”, México, Ed. Porrúa, 1999, segunda edición, 275 pp.
- 7) Macías Santos Eduardo y otros, “El sistema de Pensiones en México dentro del contexto Internacional”, México, Ed. Themis, 1993, 181 pp.
- 8) Montes de Oca Santiago Barrajas, “Aportaciones Jurídicas a la sociología del trabajo”, México, Ed. Porrúa, 1984, 249 pp.
- 9) Navarro Robles José, “La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI”, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1994, 139 pp.

- 10) Rodríguez Tovar José Jesús, “Derecho Mexicano de la Seguridad Social”, México, Escuela Libre de Derecho, 1995, 345 pp.
- 11) Ruiz Moreno Ángel Guillermo, “Nuevo Derecho de la Seguridad Social”, México, Ed. Porrúa, 2001, quinta edición, 709 pp.
- 12) Sánchez León Gregorio, Derecho Mexicano de la Seguridad Social, Ed. Cárdenas, México 1987, pág. 359.
- 13) Tena Suck Rafael y Morales S. Hugo Italo, “Derecho de la Seguridad Social”, México, Ed. Pac, 1990, 159 pp.
- 14) González Díaz Lombardo Francisco, Cursillo de seguridad social mexicana, Universidad de Nuevo León, Monterrey. N.L., 1959, pág. 645.
- 15) González y Rueda Porfirio Teodomiro, Previsión de la Seguridad Sociales del Trabajo, México, Ed. Noriega, 1990, 531 pp.
- 16) Witker Jorge, “La Investigación Jurídica”, México, Ed. McGRAW-HILL, 1994, 89 pp.

b) LEYES

- 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2) Ley Federal del Trabajo.
- 3) Ley federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.
- 4) Ley Reglamentaria de la fracción XIII bis del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 5) Ley del Seguro Social.

- 6) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- 7) Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
- 8) Ley de los Sistemas de Ahorro para el retiro.
- 9) Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

c) OTRAS FUENTES

- 1) I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, “Seminario sobre Previsión Social”, México, 1991, 181 pp.
- 2) Instituto Mexicano de la Seguridad Social, “Compilación de normas internacionales sobre seguridad social”, México, 1979, tomo I, 696 pp.
- 3) Seminario Judicial de la Federación.