



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**  
**PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO**

TESIS

**LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL  
ESTADO: UN ESTUDIO CRÍTICO DE LA PROBLEMÁTICA ACTUAL.**

PRESENTA

**BLANCA OFELIA PÉREZ VIRAMONTES**

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**TUTORA: DRA. SONIA VENEGAS ÁLVAREZ**

CIUDAD UNIVERSITARIA, MAYO 2023



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

*LA GRATITUD DA SENTIDO A NUESTRO PASADO, TRAE PAZ PARA EL PRESENTE Y CREA  
UNA VISION PARA EL MAÑANA.  
DOY GRACIAS A LA VIDA POR CADA LECCIÓN QUE ME DA Y QUE ME PERMITE SEGUIR  
APRENDIENDO*

## **AGRADECIMIENTOS**

A MIS HIJOS, YAHIR Y AARON CON AMOR. Siempre me motivan a seguir luchando por mis proyectos e ideales.

## **DEDICATORIAS**

AL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL ISSSTE que me formó en el sindicalismo y en la defensa de las causas justas.

A LA FEDERERACION DE SINDICATOS AL SERVICIO DEL ESTADO que me dio la oportunidad de representarla en la defensa de los intereses de sus agremiados ante el Órgano de Gobierno del FOVISSSTE, un Alto Honor.

A MIS MAESTROS DE LA FACULTAD DE DERECHO EN EL POSGRADO que me orientaron en la investigación, abrieron horizontes, acrecentaron mi conocimiento en la Administración Pública.

A MIS COMPAÑEROS SINDICALISTAS DEL ISSSTE esperando que sea de interés esta investigación.

A LA DOCTORA MARTHA DAVILA PEREZ quien me aportó conocimientos de Derechos Humanos en la Seguridad Social.

## INDÍCE

<b>LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS.....</b>	<b>2</b>
<b>ÍNDICE DE TABLAS.....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>CAPÍTULO I.- MARCO CONCEPTUAL Y LEGAL DE LA SEGURIDAD SOCIA... 9</b>	<b>9</b>
1. La Seguridad Social en el Ámbito Internacional .....	12
2. Marco conceptual de la seguridad social en México.....	14
a. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	15
b. Ley del Seguro Social (LSS).....	17
c. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) .....	19
<b>CAPITULO II. LA PENSIÓN COMO DERECHO HUMANO Y LOS ESTÁNDARES NACIONALES E INTERNACIONALES .....</b>	<b>23</b>
A. EL DERECHO HUMANO A UNA PENSIÓN POR EDAD Y TIEMPO DE TRABAJO .....	23
B. LA IMPORTANCIA DE LOS ESTÁNDARES NACIONALES E INTERNACIONALES.....	36
C. ESTÁNDARES DEL DERECHO A UNA PENSIÓN. ....	37
1. Es un derecho humano correlativo a una obligación del estado. ....	37
2. El derecho a una pensión guarda relación con el derecho a una vida digna y a la integridad personal. ....	39
3. Deben existir normas protectoras del salario y las pensiones. ....	40
4. El derecho a reclamar la pensión es prescriptible. ....	41
5. Las aportaciones de seguridad social son contribuciones que se rigen por los principios de equidad, proporcionalidad y destino tributario. ....	42
<b>CAPÍTULO III.- LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL COMO CONTRIBUCIONES Y SU RELACIÓN CON LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES.....</b>	<b>44</b>
A. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN LAS CONTRIBUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL. ....	46
B. LA RESPONSABILIDAD, TRANSPARENCIA Y VIGILANCIA EN EL DESTINO DEL GASTO Y EN EL PAGO DE LAS CONTRIBUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.....	50
1. La facultad de la autoridad fiscal para exigir las responsabilidades por incumplimiento del entero de las aportaciones de seguridad social por parte de los patrones aportantes y retenedores en las dependencias y entidades. ....	52

2. El procedimiento administrativo de ejecución para el incumplimiento de las aportaciones de seguridad social en el régimen del Instituto Mexicano del Seguro Social.....	55
3. Diferencias entre ambos regímenes y estado actual. ....	58
<b>CAPÍTULO IV.- LA INDEBIDA APLICACIÓN DE LA UMA EN LAS PENSIONES .....</b>	<b>66</b>
A. HISTORIA DEL SALARIO MÍNIMO.....	67
B. REFORMAS CONSTITUCIONALES SOBRE EL SALARIO MÍNIMO .....	68
C. DESINDEXACIÓN DEL SALARIO Y CREACIÓN DE LA UMA.....	71
D. LA INDEBIDA APLICACIÓN DE LA UMA EN LAS PENSIONES .....	78
1. Efectos económicos de la aplicación de la UMA a las pensiones.....	78
2. Dictamen de comisiones unidas de la Cámara de Diputados sobre la UMA en las Pensiones. ....	81
3. Dictamen de Comisiones Unidas del Senado de la República de Hacienda y Puntos Constitucionales, sobre la expedición de la Ley U.M.A. ....	84
4. Inaplicabilidad de la Unidad de Medida y Actualización a las pensiones .....	85
E. INICIATIVA DE REFORMA A LA LEY DEL ISSSTE DEL 27 SEPTIEMBRE DE 2018.....	99
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>101</b>
<b>FUENTES DE INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>105</b>

**LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES AL  
SERVICIO DEL ESTADO: UN ESTUDIO CRÍTICO DE LA  
PROBLEMÁTICA ACTUAL.**

## **LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS**

**ASF**-- Auditoría Superior de la Federación  
**CIDH** -Comisión Interamericana de Derechos Humanos  
**CoIDH** -Corte Interamericana de Derechos Humanos  
**CMN**- Centro Médico Nacional  
**CONASAMI**-Comisión Nacional de Salarios Mínimos  
**CONSAR**- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro  
**CPEUM** – Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
**DOF** – Diario Oficial de la Federación  
**EBDis** - Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil  
**FOVISSSTE** – Fondo de la Vivienda del ISSSTE  
**FSTSE** - Federación de Sindicatos Trabajadores al Servicio del Estado  
**INFONAVIT.** - Instituto del Fondo a la Vivienda para los Trabajadores  
**ISSSTE** – Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado  
**IMSS** – Instituto Mexicano del Seguro Social  
**LFT** -Ley Federal del Trabajo  
**LFTSE** – Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado  
**LSS.** - Ley del Seguro Social  
**LISSSTE.** - Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores  
**LISR** – Ley de Impuesto sobre la Renta  
**OIT** – Organización Internacional del Trabajo  
**OEA** – Organización de Estados Americanos  
**ONU** – Organización de las Naciones Unidas  
**SAR** – Sistema de Ahorro para el Retiro  
**SAT** – Servicio de Administración Tributaria  
**SCJN** – Suprema Corte de Justicia de la Nación  
**SHCP** – Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
**TFF** – Tribunal Fiscal de la Federación  
**TFJA** – Tribunal Federal de Justicia Administrativa –  
**UMA** – Unidad de Medida de Actualización

**UMF** – Unidad de medicina familiar

**UNAM** – Universidad Nacional Autónoma de México

## ÍNDICE DE TABLAS

	<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>PÁGINA</b>
Tabla 1	Tipo de Unidades Hospitalarias y Medicina Familiar	22
Tabla 2	Porcentajes de aportaciones a los seguros y pensiones de acuerdo con la Ley de 2007	35
Tabla 3	Comparativa de salarios mensuales en dólares en Latinoamérica	72
Tabla 4	Comparación entre salario mínimo y UMA diaria y mensual 2016-2020	79
Tabla 5	Pensiones 2016-2020	80
Tabla 6	Comparación del Tope de Cotización tomando en cuenta el salario mínimo general y el valor de la UMA	85

## INTRODUCCIÓN

Según la doctrina clásica de la División de Poderes, bajo el pensamiento de Montesquieu, orienta su doctrina a la libertad política, que tiene por finalidad mantener la libertad de los ciudadanos bajo el reconocimiento del siguiente principio: “Todo gobierno puede ser libre si observa la división de poderes de modo que ninguno de ellos pueda predominar sobre los demás”.

En cada Estado, afirma Montesquieu, hay tres clases de poderes: la potestad legislativa, que se encarga de hacer las leyes; la potestad ejecutiva, que ejecuta y aplica la ley a casos generales, y la potestad judicial, que castiga los delitos y juzga las diferencias entre los particulares. Principio que indirectamente quedará plasmado en nuestro artículo 49 constitucional.

La novedad de Montesquieu con respecto a Locke consiste en haber distinguido la función jurisdiccional de la función ejecutiva, no obstante que las dos consisten en la aplicación de leyes. Sin embargo, *pensó que la justicia al realizar una aplicación rigurosa del derecho constituye un dominio absolutamente distinto, una función del Estado naturalmente determinada por otras leyes. La idea básica que expone en su doctrina fue la de asegurar la libertad del hombre por la diversificación de poderes y por la necesidad de evitar la concentración de potestades en uno solo*<sup>1</sup>

En cada Estado existen tres clases de poderes: el legislativo, relativo a la elaboración de normas generales; el ejecutivo, relativo a las cosas que dependen del derecho de gentes; y, el judicial, relativo a aquellas que dependen del Derecho Civil.<sup>2</sup> Para que este principio tenga efectividad, ninguno de los órganos debe situarse jerárquicamente por encima, consecuentemente no debe existir subordinación de uno

---

<sup>1</sup> Locke, John, El ensayo sobre el gobierno civil, capítulo V; Montesquieu, El espíritu de las leyes, libro VIII, capítulo II. Consultado en VILLANUEVA Gómez LUIS ENRIQUE LA DIVISIÓN DE PODERES: TEORÍA Y REALIDAD Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM <http://biblio.juridicas.unam>. DR © 2014. Universidad Nacional Autónoma de México,

<sup>2</sup> CFR. a Muñoz, Luis, *Comentarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, volumen II, Biblioteca Lex de Derecho y Ciencias Sociales, México, 1947.

a otro. Ello se logra mediante una división equilibrada de competencias que impida que uno de los poderes tenga preeminencia funcional sobre los otros.

La doctrina de la división de poderes otorga al Poder Ejecutivo “la satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa”.<sup>3</sup> Cabe aquí explicar que Poder Ejecutivo y Administración Pública, no son exactamente términos sinónimos pues la administración pública, es la organización que el titular del Poder Ejecutivo realiza a fin de desarrollar la función administrativa.

En ejercicio de la función administrativa, los actos son de muy variada naturaleza, ya que tiene a su cargo la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas, la administración de los servicios públicos que atañen a la seguridad social y de la gestión directa en la vida cultural, económica y asistencial; además de la obligación de recaudar las contribuciones y del ejercicio de la facultad reglamentaria, para proveer las leyes a su exacta observancia. Esta multiplicidad de funciones le permite una interacción constante con la actividad privada, acrecentando su potencialidad dañosa que lo distingue de los demás poderes. La Administración Pública, a diferencia de los poderes legislativo y judicial,<sup>4</sup> tiene la posibilidad de emitir actos individuales, concretos, ejecutivos y generadores de derechos u obligaciones para los particulares, con lo que es inevitable la afectación a su esfera jurídica.

La actividad de la Administración Pública o Poder Ejecutivo se dirige tanto a la satisfacción del interés general o bien común, como a preservar el orden público. Para lograr estos objetivos dispone de muy diversos instrumentos o facultades. Las facultades, pueden ser discrecionales o regladas según el contenido de la ley que establece las facultades. La facultad reglamentaria se ejerce para proveer las leyes

---

<sup>3</sup> Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de Finanzas Públicas*, Porrúa, México, 1969 (11ª ed.), pág. 119.

<sup>4</sup> Los actos que emite el Poder Legislativo tienen el carácter de generales, abstractos e impersonales, pues lo contrario vulneraría los derechos de seguridad jurídica, es decir, no le es posible emitir actos que tengan una naturaleza individual, por lo que su contacto con los ciudadanos no es inmediato, sino que requiere el acto de aplicación o auto-aplicación. En cuanto hace al Poder Judicial, aunque su contacto con los particulares es mediato e individual, ello ocurre en forma ocasional y a instancia de parte, ya que no puede emitir una sentencia o pronunciamiento por sí mismo, sino que requiere el accionar de un particular, pues su función esencial es el ejercer la jurisdicción, decir el derecho en la resolución de conflictos, (Dávila Pérez, Martha Elba, *El Derecho a un Recurso Efectivo, Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos Aplicables a la Justicia Fiscal y Administrativa en México*, Editorial Fundación Epiqueía, México, 2018, p. 369.

a su exacta observancia, detallar las leyes y la forma de organización de la administración pública en su conjunto.<sup>5</sup>

El jurista español, José Ramón Chávez García, sostiene que la Administración Pública se constituye como un aparato orgánico de importante labor y para llevarla a cabo, ejerce extraordinarias prerrogativas y se requiere de la existencia de no pocas limitaciones y controles.<sup>6</sup> La limitación fundamental del poder administrativo se encuentra en la observancia del principio de legalidad en su actuación y por el sometimiento al control jurisdiccional. El principio de legalidad, en opinión del autor en cita, se divide en dos subprincipios:<sup>7</sup> el del sometimiento de la Administración al derecho, según el cual las leyes, reglamentos y principios generales del derecho, constituyen el fundamento de los actos y contratos administrativos y, por tanto, debe regirlos; y, el de jerarquía normativa, por el cual los acuerdos y reglamentos administrativos deben respetar las leyes y disposiciones constitucionales, así como los tratados internacionales, principalmente en materia de derechos humanos.

En la evolución de la sociedad, la humanidad civilizada en todos los tiempos se ha trazado como un objetivo, a la Seguridad Social como logro del bienestar y de seguridad integral.

Como se señaló anteriormente, la actividad de la Administración Pública debe procurar la satisfacción del interés general o bien común. Dentro de esta obligación del Estado, de manera relevante, se encuentra la prestación de la seguridad social. En México, **nace el antecedente de la seguridad social, con las normas mínimas de los derechos laborales que se establecen en el artículo 123 de la Constitución de 1917; como consecuencia de un levantamiento armado denominado Revolución.** Es así como el Estado, ante las presiones sociales, expide leyes para proteger a la clase obrera y campesina, con la finalidad de evitar la inestabilidad sociopolítica y obtener el control de la conducta inconforme de la

---

<sup>5</sup> Velásquez Muñoz, Carlos Javier, "Ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Administración en España y Colombia para la protección del Medio Ambiente y los Recursos Naturales" en *Revista de Derecho*, número 22, julio-diciembre, Ediciones Uninorte, División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia, 2004, pág. 3.

<sup>6</sup> Chávez García, José Ramón, *Los derechos de los ciudadanos ante las administraciones públicas*, Trea, España, 1999, primera edición, pág. 1.

<sup>7</sup> Supra Ídem.

sociedad beligerante, para dar lugar al derecho social que regula el derecho al trabajo y posteriormente al reformarse en 1929, la fracción XXIX del mismo precepto Constitucional 123, se incorpora la naciente Seguridad Social al derecho social junto con el Derecho al Trabajo. Se considera que los ordenamientos normativos se originan por la necesidad y el reclamo de un sector de la sociedad, que a veces son resultado de presiones violentas y revolucionarias, con la finalidad de cerrar heridas para gobernar con paz. A veces para equilibrar las relaciones contractuales, ya sea entre particulares o entre particulares y el Estado, para el equilibrio entre el poder económico y el poder político, a través del derecho privado y público para un mejor gobierno, basado en la justa distribución de la riqueza.

Se sabe que la realidad contradice a la teoría. Ni la política debe influir en la economía ni está en aquella, sin embargo, es evidente que el poder del Estado afecta a los ciudadanos, más aún cuando estos se encuentran desprovistos de medios económicos. Igualmente afecta las decisiones del Estado cuando los ciudadanos que ostentan el poder económico condicionan al gobierno, a un cambio de políticas, para merecer sus inversiones cuantiosas, so pretexto de proporcionar progreso y riqueza al país.

Recientemente el mundo ha sido testigo por los noticieros, que diversos países han preferido modificar sus leyes y condiciones laborales-normativas para dar ingreso a consorcios empresariales, como sucede actualmente con México con el Tratado México-EUA-Canadá (T-MEC) y la reforma laboral 2019.

Lo fiscal no escapa a la influencia de los grandes capitales, por ello, existen considerables ciudades en diversos países, que sus legislaciones han flexibilizado para terminar como paraísos fiscales (entidades que tienen un régimen fiscal laxo o blando para recibir inversiones sin cuestionar el origen de los recursos).

Bajo esta realidad se hace necesario el estudio acerca del derecho y su estructura para identificar si la economía rige al derecho o el derecho norma las necesidades de la población a la que sirve.

Las Constituciones han emanado como un elemento normativo de toda Nación. Son el primer pilar que favorece los mínimos derechos elementales de tal población y, que la mayoría de los Estados se han pronunciado por la ponderación

de los derechos fundamentales frente a la flexibilidad del sistema jurídico por las intenciones o ideología de los gobernantes en turno, de lo cual es beneficiario directo el poder económico.

Es por eso, por lo que es materia de este estudio, reflexionar si los principios en los que se basa nuestra Constitución han sido debilitados, al ignorar sus mandatos y observaciones; o más aun obedecen a decisiones riesgosas, de que los factores del poder económico hayan alcanzado a dichos principios.

Con el presente trabajo se pretende determinar, de una manera crítica, si la cuotas pensionarias han sido impactadas negativamente con la implementación de la Unidad de Medida de Actualización (U.M.A.) y si es así, si en esta intervención del Estado se observaron los principios constitucionales; de progresividad, interdependencia, indivisibilidad, universalidad, así como los principios contributivos de proporcionalidad y equidad, como el respeto irrestricto a los principios de destino del gasto, rendición de cuentas y transparencia; en este estudio queda expuesto que estos principios son soslayados por los gobernantes en turno.

Para tal efecto, es necesario estudiar varias reformas que ha sufrido el sistema pensionario desde su creación; pero las ultimas de 2007 y 2017, fueron en perjuicio de los aportantes, so pretexto de que el presupuesto para pagar las pensiones es insuficiente. Sin embargo, en tanto el diseño al sistema pensionario en solidario, como el de cuentas individuales, demuestra que aun y cuando que el solidario fuera una carga económica para el Estado, también es cierto que él sistema de cuentas individuales, se vislumbra que representará aún más carga social y económica de lo que quieren reconocer los gobiernos. Cabe señalar que este sistema de cuentas individuales es una mala copia del sistema de pensiones de Chile, como se estudiará en el presente trabajo. También es necesario referir que las manifestaciones en Chile en el año 2020 dan cuenta del fracaso de este régimen, pues recientemente los primeros trabajadores que aportaron al régimen de cuentas individuales acaban de jubilarse, se han manifestado inconformes porque están cayendo en la pobreza y estado de necesidad. La pandemia mundial de SARSCOV2, COVID 19, fue la causa de que los chilenos inconformes no derrocaran al gobierno del presidente Sebastián Piñera, por haber disuelto las manifestaciones con violencia, las recomendaciones

sanitarias emitidas por la Organización Mundial de Salud (O.M.S.) fue quien metió a los manifestantes con el *#quédate en casa*.

Este tema es controversial y la situación internacional hace advertir que cada vez más las reformas tienden a ser lesivas a los sistemas pensionarios y al derecho a un nivel de vida adecuado, justo en el momento en que el ser humano se encuentra más desprotegido, la vejez. Sirva la realización del presente trabajo como una modesta contribución a la promoción del Derecho a la Seguridad Social y a la protección de otros Derechos Humanos de la clase trabajadora.

## **CAPÍTULO I.- MARCO CONCEPTUAL Y LEGAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

El hombre en su afán de satisfacer sus múltiples necesidades es menester que interactúe con sus semejantes, formando así diversas relaciones dentro de la sociedad. Como Aristóteles lo señala el hombre es un animal social, que no puede vivir aislado de sus semejantes. Sin embargo, es necesario la creación de normas para garantizar la pacífica convivencia de los seres humanos, así como otras para la resolución de conflictos creados por la diversidad de intereses que pueden surgir en una sociedad, así existen normas morales, sociales y jurídicas.

El Derecho es un producto cultural y social de un pueblo, ya que se origina de determinados sucesos de una colectividad, por ello el derecho es dinámico, ya que se encuentra en constante cambio de acuerdo con las modificaciones que en tal colectividad se producen. Para Manuel Kant dar ayuda a un necesitado era un deber individual; León Duguit elevó a un deber jurídico dar ayuda de la beneficencia a un necesitado; Maximiliano Robespierre es el 1º en crear en 1790 *El comité contra la mendicidad*, crea el primer derecho social a la asistencia de un necesitado.

Los Derechos Sociales han evolucionado su significado, con el paso del tiempo, en el pasado era solo una pretensión; se le negaba su reconocimiento a grado de *DERECHOS*. Los Derechos Sociales tienen una larga historia producto de movimientos armados, luchas políticas y levantamientos revolucionarios, los autores principales han sido una colectividad llamada *clase trabajadora*, que fueron los

promotores del reconocimiento a rango constitucional de Derechos Sociales en forma de derechos Laborales y de Seguridad Social

El Derecho Social es la disciplina jurídica que tiene por objeto la obtención del bienestar social de los individuos, en función de la clase a la que pertenecen, mediante la justicia social. Rubén Delgado Moya, citando a Trueba Urbina define al derecho social como “El conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración protegen, tutelan y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles”.<sup>8</sup> Las ramas del derecho social lo son:

- Derecho del Trabajo y la Previsión social.
- Derecho Agrario.
- Derecho de la Seguridad Social.
- Derecho Social Internacional. y
- Derecho Procesal Social.

Esta división es de reciente creación, ya que tiene su origen en el siglo XIX y su estructuración y consolidación en el siglo XX. Antes de la creación de esta rama, el derecho tenía como objeto principalmente los bienes, la propiedad y el capital, es decir tenía una concepción individualista y privatista, y no es sino hasta los grandes acontecimientos del siglo antepasado y principios del pasado siglo, como lo fueron las revoluciones industrial, francesa, rusa y mexicana, en que el derecho contempla las necesidades de la colectividad, buscando sobre todo una justicia social.

Como se puede observar, con el nacimiento del derecho social, se comienza a hablar de un nuevo término, *la justicia social*. Es conocida la definición de Justicia como la “*constante y perpetua voluntad de dar a cada uno lo que le corresponde*”. Esta idea tan genérica cobra expresión en dos tipos de justicia reconocidos: la *conmutativa*, trasunto del principio de *reciprocidad*, que exige dar en contraprestación otro tanto de aquello que se ha recibido como prestación de forma proporcional, y la *distributiva*, concepto más amplio, que hace referencia a la solidaridad con los más débiles de la sociedad, a cuyo fin se procurará una cierta redistribución de cargas y ventajas de acuerdo a sus necesidades con el objeto de paliar y suprimir las

---

<sup>8</sup> Delgado Moya, Rubén. *El Derecho Social del Presente*. Ed. Porrúa. México, 1977. pág 115.

desigualdades que son independientes de los méritos y el esfuerzo personal o su contribución social.

La justicia social, integra estos dos tipos de justicia, ordenando todas las actividades sociales e individuales buscando la combinación de los intereses individuales y colectivos, de forma que, en un justo equilibrio, pueda generarse una progresiva evolución de la calidad de vida, traducible en un derecho al trabajo, a una vivienda digna, al disfrute del medio ambiente, a la cultura y la educación entre otros.

Los postulados y contenidos del derecho Social contribuyen a complementar los derechos de *igualdad, libertad y fraternidad*, debido a que aún con esta declaración de derechos, el hombre se encontraba totalmente desprotegido ante los principios de la Revolución Industrial y la doctrina del liberalismo económico que pugnaba por la no intervención de Estado en los factores económico-sociales.

Por ello, el derecho social, es un derecho igualador, ya que se busca obtener la armonía de las clases desiguales al proteger a la considerada económicamente débil. El derecho social busca obtener un mayor bienestar social. Este derecho va más allá que simplemente ser regulador de relaciones, en virtud de que procura una condición digna y decorosa para aquellas personas que no tienen la posibilidad de satisfacer por sí mismas sus necesidades, por lo que requieren que el Estado se los proporcione. Garantiza la coexistencia entre las diversas clases sociales y por lo tanto paz social y seguridad jurídica al otorgar libertad, respeto y seguridad a las clases trabajadoras y campesinas.

La seguridad social es un Servicio Público, y como tal implica una actividad uniforme y continua, nace de una necesidad, bajo un régimen jurídico especial exorbitante del derecho privado, es un conjunto de actividades técnicas de carácter general, que atiende a la totalidad de la sociedad a quien se dirige, es universal porque es de interés de todo ser humano, y nace por decisión del Estado a través del rango constitucional.<sup>9</sup>

La Seguridad Social constituye un sistema de prestaciones que otorga el Estado, con carácter general, de manera individual y colectiva, a los trabajadores y

---

<sup>9</sup> Fernández Ruíz, Jorge (2016) Derecho Administrativo, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, p. 228 en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4455-derecho-administrativo-coleccion-inehrm>

aportantes voluntarios, cuya finalidad es proteger Derechos Humanos de salud, asistencia médica, de maternidad, protege los medios de Subsistencia, los Servicios Sociales, las Prestaciones Económicas. La Seguridad Social es de orden público garantiza el equilibrio y la distribución de la riqueza, guarda relación con los siguientes conceptos:

Como Orden Público debe entenderse el conjunto de principios, normas y disposiciones legales en que se apoya el régimen jurídico, para preservar los bienes y valores que requieren de su tutela, por corresponder estos a los intereses generales de la sociedad, mediante, la limitación de la autonomía de la voluntad, y así prevalecer dichos intereses sobre los particulares.<sup>10</sup>

Medios de Subsistencia son los medios que permiten a las personas ganarse el sustento. Abarcan las capacidades, los bienes, los ingresos y las actividades necesarias para que las personas puedan asegurar que se cubran esas necesidades vitales.

## 1. La Seguridad Social en el Ámbito Internacional

El derecho laboral fue desarrollado desde la Revolución Francesa en 1789, hasta fines del siglo XX, en que se sustentó en observaciones objetivas del comportamiento del trabajo y del capital. Las Revoluciones Industrial y Francesa, establecieron y generalizaron la libre contratación, eliminando el trabajo corporativo implantado por el poder monárquico.

Con la Revolución Industrial tiene lugar la doctrina llamada liberalismo económico, que tuvo como contrapartida negativa la explotación del trabajador. Los primeros brotes de doctrina social se establecen por autores como Carlos Marx, en el "Manifiesto Comunista", Federico Engels, Fourier, Saint-Simón y el Papa León XIII, al dictar la encíclica Rerum Novarum, y comienzan a hacer patente la necesidad de una legislación protectora de los económicamente débiles.

El derecho laboral surge propiamente a finales del siglo XIX como consecuencia de la aparición del proletariado industrial y de la agrupación de este, en el marco de grandes sindicatos. En sus orígenes, giraba en torno al contrato de

---

<sup>10</sup> Supra Ídem.

trabajo (de raigambre civil) para extender más tarde su campo de acción a otros ámbitos de la actividad jurídica (mercantil, administrativo, procesal), lo que llevó aparejado el establecimiento de una jurisdicción singular y órganos administrativos y laborales propios.

En el ámbito internacional diversos organismos y mecanismos de consulta, comenzaron a ampliar los servicios, aún no había terminado la segunda guerra mundial, cuando los pueblos en general comenzaron a pensar en mejores condiciones de bienestar, para un mundo más equitativo, basado en principios de justicia e igualdad. Entendían que estas debían de nacer con base a instituciones sociales más humanas, para sostener el equilibrio económico de las clases y la seguridad de los gobernados, con el fin de mantener la paz mundial.

En la posguerra 1945 la recién creada Organización de las Naciones Unidas en su declaración de los Derechos Humanos en 1948 expresa textualmente en su artículo 25 que *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez”*.<sup>11</sup>

El término seguridad social se transforma en objetivo básico para el movimiento internacional pro-legislaciones de seguridad social. La Declaración de Santiago de Chile, Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Se establece principios de la seguridad social y económicas fundado en 1942.

Así mismo, la Carta de Filadelfia promulgada el 10 de mayo de 1944, se trata de un instrumento de la OIT, firmada por 41 Estados miembros, expedido por la Conferencia General de la misma; con la presencia del presidente Roosevelt como anfitrión y Edward Phelan redactor de la Carta de Filadelfia, es la actual carta de la Organización Internacional del Trabajo OIT, considerada uno de los documentos decisivos que contribuyeron a configurar el orden internacional, estableciendo los principios rectores de las políticas sociales y económicas dentro de ese orden. Tiene cuatro principios fundamentales: **sobre la dignidad humana; el trabajo no es**

---

<sup>11</sup> ONU: Declaración Universal de los Derechos Humanos en <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/> consultado el 15 de julio de 2020

**mercancía; la libertad de expresión y de asociación, son progreso.** En 1944 la OIT adopta la carta de Filadelfia esto da al mandato de la Organización del Trabajo, un eficaz y apoderado ímpetu, fue la confirmación de los esfuerzos de quienes redactaron la Constitución de 1919, el instrumento internacional del trabajo, que perfiló y concretó el contenido de la Seguridad Social.<sup>12</sup>

También, en la Sexta Conferencia Interamericana de Seguridad Social 1969, Ciudad de México, surgió la declaración de México que establece: “Ampliar en la medida que lo permita las circunstancias políticas, económicas y jurídicas, el radio de acción de los seguros sociales hacía una concepción integral y de seguridad general, alentar nuevos factores de bienestar para un ambiente de paz social con fortalecimiento de justicia social”.

En la actualidad se puede observar la creciente funcionalidad de un movimiento obrero internacional que comenzó con la creación de diversos organismos tales como la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T. 1919), cuya sede se encuentra en Ginebra, Suiza; la Asociación Internacional de Seguridad social, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, con sede en México; la Unión Internacional de los Trabajadores de la alimentación, agrícolas, hoteles, restaurantes, tabaco y afines, con sede en Ginebra, Suiza; etc.

## **2. Marco conceptual de la seguridad social en México**

En México la política social ha sido un instrumento gubernamental para lograr mejorar los niveles de salud, económicos, sociales y culturales de la población. En la conformación del Estado Moderno. Comenta Roberto Gallaga García en la obra recopilada por José Narro Robles y Javier Moctezuma Barragán, “los beneficios comenzaron exclusivamente para los asalariados con ingresos estables” además cubrieron los riesgos de enfermedades profesionales, maternidad, invalidez, vejez, cesantía por edad avanzada y muerte, en un ámbito territorial restringido a las zonas urbanas.”<sup>13</sup>

Fue un mecanismo neutralizador de las diferencias, acrecentó las relaciones conciliatorias entre las diversas clases y el poder, recogió los reclamos y las

---

<sup>12</sup> Instituto Mexicano del Seguro Social, 1943-1983. *40 años de historia*, México IMSS, Dirección General, 1983, p. 136.

<sup>13</sup> Gallaga García Roberto, “El concepto integral de Seguridad Social y las prestaciones sociales o complementarias” publicado en Narro Robles José y Moctezuma Barragán Javier (Comp) *La seguridad social y el Estado moderno*, Fondo de Cultura Económico, México, 1992, p. 77.

aspiraciones de sus necesidades, dando expresión y fundamento al andamiaje legal; en la Constitución Política Mexicana, como en las leyes reglamentarias, creando instituciones de carácter social, que con el devenir de los años, se han consolidado como iconos de la Seguridad Social, se incluyeron obligaciones en los patrones y derechos en los obreros, para el desempeño de la jornada laboral, en el marco de la Seguridad Social Mexicana se rompe con los seguros sociales mínimos establecidos en ese entonces, para constituir el modelo conceptual de Seguridad Social Integral, al incluir la viudez y orfandad, las estancias de bienestar infantil, la recreación en teatros y deportivos, así como la vivienda a través de crédito barato y suficiente.

#### **a. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Al promulgarse la Constitución de 1917, se reivindicaron los Derechos de los Trabajadores, así como el reparto de tierra, incorporando grandes disposiciones y derechos que benefician a los trabajadores, incluyeron obligaciones patronales en accidentes de trabajo, derivadas de la inobservancia de la seguridad e higiene y salubridad, lo que dieron origen al nacimiento del *artículo 123 de la Constitución Política Mexicana, título sexto denominado*<sup>14</sup> *“Del trabajo y la previsión social”* el cual regularía las relaciones de trabajo con los obreros principalmente. Al cual se le ha considerado como expresa el Maestro Mario de la Cueva *“una declaración de garantías sociales”*. La denominación misma infiere la percepción y, por lo tanto, la intención del legislador, de regular las condiciones laborales y de previsión social, entendida esta última, como concepto genérico que después se convertiría en el tema de la seguridad social en el trabajo, hoy evolucionado con su propia legislación.

En el marco histórico conceptual del artículo 123, por el Centenario de la Constitución de 1917 Comenta Patricia Kurckzyn:

Entre los diputados constituyentes, hubo los valientes y visionarios que enfrentaron la problemática y debatieron apasionadamente la defensa de los derechos y las libertades formales de los ciudadanos, como enseñanzas derivadas del reconocimiento y respeto a los derechos inherentes a la naturaleza humana, mismos que se universalizaron por la Declaración Universal

---

<sup>14</sup> Instituto Mexicano del Seguro Social, 1943-1983. 40 años de historia, México, IMSS, Dirección General, 1983, p. 136.

de los Derechos del Hombre y Ciudadano.<sup>15</sup>

Así comenzó a considerarse en la Constitución de 1917, plasmar en el artículo 123 los derechos mínimos de los trabajadores; preámbulo de la incorporación de la *seguridad social* a rango constitucional en 1929 al agregar la fracción XXIX en el precepto antes invocado, cuyo objetivo es el reparto de la riqueza y el equilibrio de las clases sociales, que en ese momento se reconocían, a los campesinos y trabajadores mismos que se les adeudaban esos derechos.

A partir de entonces se fue buscando la protección de grupos de trabajadores específicos, en materia de Seguridad Social. Es así como en el 12 de agosto de 1925 se expide la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro que beneficiaba a los Trabajadores al Servicio del Estado; el Estado comienza a otorgar prestaciones y servicios correspondientes a la salud, así como prestaciones económicas como las pensiones.

El texto original del artículo 123 ha tenido 52 reformas desde su promulgación, el segundo artículo más reformado, después del artículo 73 con 76 reformas. Dos de las máximas expresiones del derecho social son el derecho del trabajo y el de la seguridad social, ambas conforman actualmente dos ramas jurídicas autónomas que se nutren de fuentes históricas, reales y formales propias, sus principios fundamentales se complementan entre sí, en las leyes reglamentarias de las leyes federales del Trabajo y las de seguridad social en los apartados A y B; tienen como finalidad propiciar y proteger el equilibrio de los derechos y obligaciones de los sujetos que intervienen en las relaciones laborables.

En la fracción XXIX del texto original del artículo 123, respecto a la Seguridad Social establecía:

Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez de vida, cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros, con fines análogos, por lo cual tanto el gobierno federal como el de cada estado deberán aumentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión social...<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Kurckzyn Villalobos Patricia, "Las fuentes históricas del artículo 123" en *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones* Enciclopedia Jurídica, tomo XI, Edición conmemorativa centenario de la Constitución de 1917, p. 254, Ciudad de México, ed. Porrúa, 2016.

<sup>16</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*, ed. Conmemorativa de los 100 años, coeditores: GOB. de la Rep. ISSSTE, FOVISSSTE y MAPorrúa, feb. 2017, p. 161

## **b. Ley del Seguro Social (LSS)**

En marzo de 1926 la evolución de la seguridad social dio un paso formidable con la publicación del Decreto que expide la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército Nacional, que regulaba los porcentajes salariales del retiro discapacidades en razón de la antigüedad; esta ley es el antecedente del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, (ISSFAM) que se crea el 29 de julio de 1976; resulta significativa en la historia de México como precursora de la Seguridad Social, toda vez que, provoca una nueva modificación a la Constitución Política Mexicana en el año de 1929, se reforman el artículo 73 fracción X y 123 fracción XXIX de la Constitución, el primero para facultar al Poder Legislativo a expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123, y el segundo para establecer de **utilidad social** la Ley del Seguro Social, que regule un sistema de seguros obligatorio para un mayor número de habitantes. Actualmente la fracción XXIX establece su redacción de la siguiente manera:

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

En tan solo 12 años de 1917 a 1929 la *seguridad social* corría de manera acelerada; la voluntad política de los grupos que gobernaron se manifestó en favor de las clases sociales, a pesar del que el país estaba en bancarrota, producto del movimiento revolucionario.

Durante la segunda mitad del mandato del presidente Lázaro Cárdenas, se presentó un proyecto de Ley del Seguro Social, con el objeto de crear un Instituto de Seguros Sociales para los trabajadores del sector industrial y agropecuario, con administración y aportación tripartita, cubriendo riesgos y enfermedades profesionales, accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales, maternidad y vejez, *mismo que fue rechazado*.

Con la creación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en el gobierno de Manuel Ávila Camacho en 1942, se envía al H. Congreso de la Unión la iniciativa de Ley del Seguro Social, misma que fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943. La finalidad de dicha Ley fue proteger 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; a través de la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social mejor conocido como el IMSS. El cuál, una vez que entró en operación, recibió aportaciones obligatorias mediante una reforma inmediata a su expedición.

En 1962, al reformarse la Ley Federal del Trabajo, los servicios de guardería para los hijos de las trabajadoras quedan a cargo del IMSS.

La capacidad del SS no alcanzaba a proteger al creciente y diverso universo de grupos sociales, que demandaban sus servicios, lo que originó que,

en 1973, una nueva Legislación regularía la Seguridad Social, bajo *el modelo de reparto que sustentó el Sistema Nacional de Seguridad Social en la solidaridad social*, durante 22 años. La Ley del Seguro Social recibe de la Ley Federal del Trabajo las definiciones de accidentes y enfermedades de trabajo, las tablas correspondientes y la clasificación de las incapacidades para trabajar. Así, la ley reglamentaria de la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución, se convierte en complemento de la legislación laboral, lo cual dio nacimiento formalmente al derecho de la seguridad social como disciplina autónoma.

En 1992, la Ley del SS se complementa con una nueva Ley; para dar lugar al novedoso Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) nace como una prestación adicional en el que los beneficiarios serían en principio los trabajadores afiliados del Seguro Social, extendiéndose a los trabajadores del Gobierno Federal, con la obligación de que el empleador cubriera el 2% del salario base de cotización para constituir depósitos en favor de cada uno de los trabajadores. Las cuotas se concentran por medio del IMSS y el ISSSTE, mediante depósitos en Instituciones de Crédito para abono a las cuentas individuales de los trabajadores, se fraccionan en dos rubros denominados subcuentas: la de retiro y la de la Vivienda. Ambos saldos se exentan del ISR.

En 1995, una iniciativa de reforma, que da lugar a una nueva legislación del SS, entra en vigor hasta 1997, para consolidar el equilibrio financiero, garantizando el cumplimiento de sus objetivos y su crecimiento para cubrir la demanda de la población a que se debe, se moderniza actualizando el Organismo Fiscal Autónomo

que estaba legislado desde 4 de noviembre de 1944, sin embargo en esa legislación de 1995 regula conceptos jurídicos y de administración, que le permiten reducir controversias con los patronos y evitar cargas financieras innecesarias, además de aligerar la carga de los tribunales. Lo que más aplaudieron los empleadores fue la integración de un salario base de cotización y el tope salarial sobre el que se determina este.

Actualmente el Instituto Mexicano del Seguro Social cuenta con 6510 unidades de medicina familiar (UMF); 350 hospitales de segundo nivel; 36 hospitales de alta especialidad, 500 mil consultas diarias; 200 mil menores en estancias de bienestar y desarrollo infantil (EBDIs) diariamente; el proyecto sexenal para el sexenio pasado fue la creación de 12 nuevos hospitales con una inversión de 2500 millones de pesos de los cuales, en las ciudades de Aguascalientes, Colima y Tamaulipas ya están en funcionamiento. Según se encontraba en la página web del IMSS, se hablaba de digitalizar las pensiones y el pago de incapacidades y así como renovar el seguro voluntario que fue el compromiso del IMSS en el 2017.

El 30 de enero de 2019 se aprueba un programa piloto para la incorporación de las trabajadoras del hogar.<sup>17</sup>

### **c. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)**

El 5 de diciembre de 1938 se expide el Estatuto Jurídico que reglamenta los derechos laborales de base de los trabajadores del Gobierno Federal. En 1960 se adiciona el apartado B del artículo 123 constitucional, donde se eleva a rango Constitucional los derechos de la Seguridad social, con catorce fracciones, siendo la fracción XI la de la Seguridad Social; se incorporan las garantías que el Estatuto Jurídico otorgaba a los Trabajadores de los Poderes de la Unión.

La Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) lo había planteado para los servidores públicos, un año antes, el 5 de diciembre de 1959, con motivo del XXI aniversario de la expedición de dicho estatuto, en una ceremonia en el Palacio de Bellas Artes, por lo que en ese acto político, el presidente

---

<sup>17</sup> IMSS: Conoce al IMSS, introducción en [www.imss.gob.mx](http://www.imss.gob.mx) (consultado el 20 de septiembre de 2020).

Adolfo López Mateos anunció que presentaría al Congreso de la Unión la iniciativa de ley que daría origen al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cual fue discutida y aprobada el 5 de diciembre de 1960; publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1960, por lo que la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro se transforma, en 1960, en el ISSSTE. “La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (I.S.S.S.T.E.) se constituía en México como la primera en responder a una visión integral de la seguridad social, cubriendo tanto asistencia a la salud, como prestaciones sociales, culturales y económicas, cuyos beneficios se extendían y se extienden a los familiares de los trabajadores”.<sup>18</sup>

Así actualmente en el artículo 123 apartado B, de la Carta Magna, se aprecia la protección del Derecho Humano que contempla la fracción XI, en sus seis incisos, avances de la *seguridad social* para los trabajadores al servicio del Estado:

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

- a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
- b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.
- c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías.
- d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.
- e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.
- f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos

---

<sup>18</sup> ISSSTE: información general en <http://www.issste.gob.mx> (consultado el 21 de septiembre de 2020).

en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquirieran 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.

En 1983 fue publicada la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, que abrogó la ley anterior, y después de veinticuatro años el 30 de marzo de 2007 el Congreso de la Unión aprobó la iniciativa del presidente Felipe Calderón Hinojosa, que abroga la ley de 1983.

El Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género se pronunció con un documento denominado “impacto de las reformas a la ley del ISSSTE Cámara de Diputados” mencionaba “El tema es complejo pues tiene implicaciones económicas, jurídicas, sociales y políticas. Entre los puntos más significativos a la reforma a la Ley del ISSSTE, se encuentra el aumento en los años de servicio, incremento en las cargas de trabajo, el alza en el pago de cotizaciones, y para los nuevos ingresos el nuevo sistema pensionario de cuentas individuales, dejando a las siguientes generaciones sin jubilación”.

Las modificaciones afectan al 54% de la población derechohabiente, esto es más de un millón y medio de trabajadoras que tendrán que trabajar más años y con un incremento de edad, así como el aumento de su cuota de cotización; para la jubilación en el caso de las mujeres será hasta los 58 años y para los hombres a los 60 años, para obtener la pensión por jubilación, mientras que con la anterior Ley exigía 28 años de cotización para las mujeres y 30 para los hombres, según el artículo décimo transitorio: en comparación con lo que decía la ley anterior, ...Los trabajadores que hubieran cotizado 30 años o más de servicio y las trabajadoras que hubieran cotizado 28 años de servicio, o más, tendrán derecho a pensión por jubilación, equivalente al 100% del sueldo básico de su último año de servicio y su percepción comenzará a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador hubiera disfrutado el último sueldo antes de causar baja...<sup>19</sup>

Este mismo estudio refiere que, como resultado de las modificaciones de la Ley del ISSSTE, se interpusieron cientos de miles de amparos, pero a la Suprema

---

<sup>19</sup> Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género documento impacto de las reformas a la ley del ISSSTE Cámara de Diputados DP-1-if-2008 páginas 7, 8.

Corte de Justicia de la Nación sólo llegaron 167327; para resolver algunos artículos inconstitucionales de la ley mencionada, que no son sustantivos, como son el artículo 25; el relativo a la suspensión del servicio por incumplimiento del patrón; el artículo 136 de la pensión en el caso de viudez; y, el 251 sobre la prescripción a favor del ISSSTE.

El termino para elegir entre el sistema tradicional de reparto y el de cuentas individuales se fijó para el 14 de noviembre de 2008.

En esta reforma se crea el Fondo nacional de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado PENSIONISSSTE es un Órgano Público Desconcentrado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y fue creado en 2007 por mandato de Ley (Reforma de la Ley del ISSSTE). Inició operaciones en abril de 2008 con la administración de las cuentas del SAR-ISSSTE 92, y posteriormente las cuentas individuales. Las organizaciones de trabajadores tienen una representación paritaria en los Órganos de Gobierno y desde su creación ha sido la única Afore Estatal, por lo cual no tiene fines de lucro.<sup>20</sup>

**Tabla 1 - Tipo de Unidades Hospitalarias y Medicina Familiar<sup>21</sup>**

Tipo de Unidad	Total de Unidades
Centro Médico Nacional (CMN)	1
Hospital Regional/Hospital de Alta Especialidad (HR/HAE)	14
Hospital General (HG)	26
Clínica de Especialidades (CE)	12
Clínica Hospital (CH)	72
Clínica de Medicina Familiar con Especialidades (CMFE)	16
Clínica de Medicina Familiar (CMF)	91
Unidad de Medicina Familiar (UMF)	404
Consultorio de Atención Familiar (CAF)	437
Consultorio Médico en Centro de Trabajo (CMCT)	76
<b>Total Unidades</b>	<b>1,146</b>

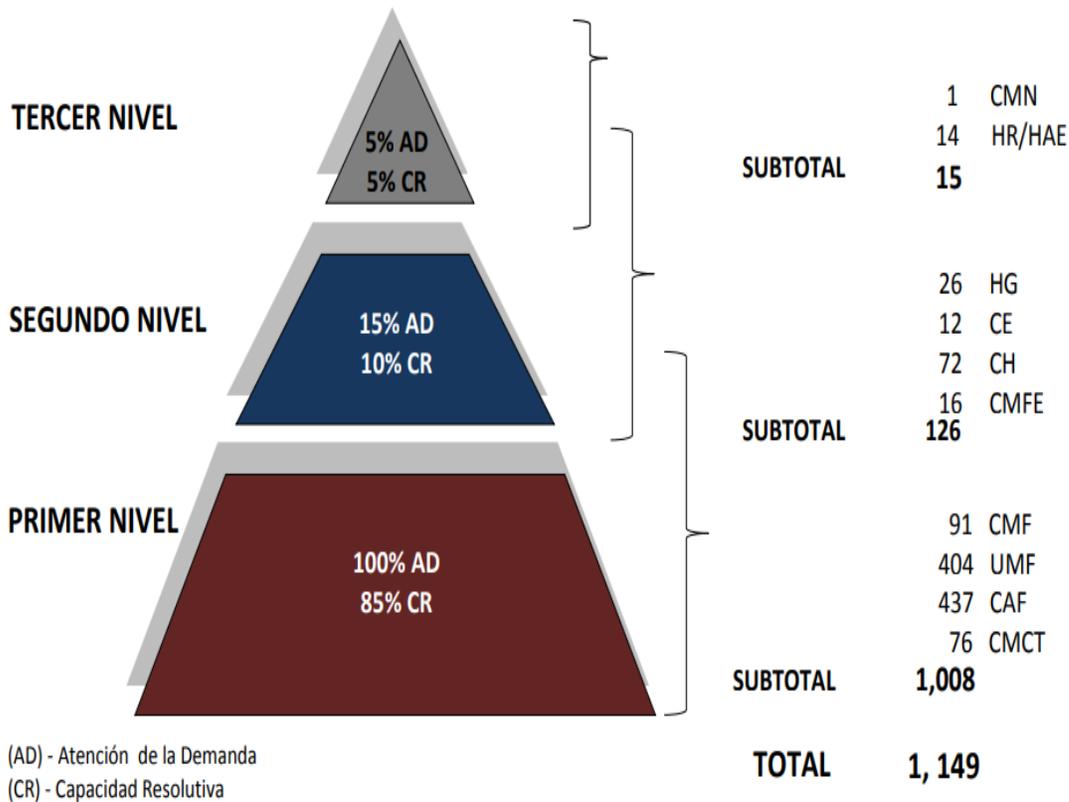
**Tercer Nivel**

**Segundo Nivel**

**Primer Nivel**

<sup>20</sup> PENSIONISSSTE: página web [www.pensionissste.gob.mx](http://www.pensionissste.gob.mx) consultado 3 de enero 2023

<sup>21</sup>ISSSE: Catalogo de unidades médicas: [http://www.issste.gob.mx/images/downloads/todo-el-publico/umedicas/Catalogo\\_unico\\_unidades\\_medicas.pdf](http://www.issste.gob.mx/images/downloads/todo-el-publico/umedicas/Catalogo_unico_unidades_medicas.pdf) (consultado el 7 de marzo de 2020).



## CAPITULO II. LA PENSIÓN COMO DERECHO HUMANO Y LOS ESTÁNDARES NACIONALES E INTERNACIONALES

### A. EL DERECHO HUMANO A UNA PENSIÓN POR EDAD Y TIEMPO DE TRABAJO

Como preámbulo del siguiente análisis resulta útil acudir al proceso legislativo del cual derivó el apartado B del artículo 123 constitucional, en la iniciativa de reforma constitucional, a la cual se le dio lectura en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 7 de diciembre de 1959, en la parte que interesa para resolver este asunto, es del tenor siguiente:

La adición que se propone al Texto Constitucional comprende la enumeración de los derechos de los trabajadores y consagra las bases mínimas de previsión social que **aseguren, en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal como los de sus familiares**; jornada máxima, tanto diurna como nocturna, descansos semanales, vacaciones, salarios, permanencia en el trabajo, escalafón para los ascensos, derecho para asociarse, uso del derecho de huelga, **protección en caso de accidentes y enfermedades, así profesionales**

**como no profesionales, jubilación, protección en caso de invalidez, vejez y muerte,** centros vacacionales y de recuperación, habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, así como las medidas protectoras indispensables para las mujeres durante el periodo de la gestación, en el alumbramiento y durante la lactancia.

Por su parte en el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Trabajo de esa Cámara, al cual se le dio lectura el 10 de diciembre de 1959, en lo que interesa, se dice:

2. Las comisiones dictaminadoras consideran absolutamente justificadas las adiciones al artículo 123, materia de la iniciativa. Siguiendo la tradición establecida por el Constituyente de 1917 y a fin de enriquecer las garantías sociales que nuestra Constitución consagra, se elevan a la categoría de norma constitucional disposiciones que tienden a **garantizar el respeto de los derechos inherentes a los servidores del Estado, limitando el poder público en sus relaciones con ellos a procurar el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores y sus familiares y adoptar bases mínimas de seguridad social con el mismo propósito.**

En la discusión del dictamen de referencia intervino el senador Rodolfo

Torres quien, en lo interesante, manifestó lo siguiente: ...Actualmente, en mil novecientos cincuenta y nueve, la revolución establece constitucionalmente garantías mínimas a los servidores del Estado; *garantías que podrán ampliarse, pero nunca restringirse*, por posteriores leyes secundarias que emanen del Congreso de la Unión...

En el dictamen elaborado en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al que se le dio lectura en la sesión ordinaria celebrada el 22 de diciembre de mil 1959, entre otras cosas, se razonó lo siguiente:

Al efecto, el señor presidente de la República indica que ha sido de su preocupación mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado ha recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la justicia social, que los trabajadores al servicio del Estado no habían disfrutado con plenitud de todas las garantías sociales consagradas en la Constitución General de la República para los trabajadores del campo y de la industria privada; que si bien es cierto que es de distinta naturaleza la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus patrones, respecto de los servicios públicos con el Estado, también lo es que el trabajo no constituye una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre y que la adición que propone el Texto Constitucional comprende la enumeración de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado y consagra las bases mínimas de protección social que

aseguran, en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal, como los de su familia ... Es pues, de gran trascendencia la iniciativa que se nos presenta a estudio y consideramos que debe ser aprobada por esta asamblea. Pero estimamos que es indispensable dejar precisado, como lo hace el señor presidente en su exposición de motivos, que las adiciones y reformas que se proponen al artículo 123 se refieren a los trabajadores al servicio del Estado, dentro de cuya denominación de «trabajadores» se comprenden a todos los que tienen una designación legal como tales, cualquiera que sea la forma de ella, por lo que motiva que se hagan algunas modificaciones por estas comisiones unidas, al texto de la iniciativa presidencial, como a las llevadas a cabo por el honorable Senado de la República. En la fracción XI, que trata de la seguridad social se usa en sus incisos b, d, e y f, el concepto «empleo público», que se presta a diversas interpretaciones, y, congruentes con la exposición de motivos de la iniciativa presidencial proponemos que se sustituya ese concepto por el de «trabajadores»; en esas condiciones, queda claramente establecido que los beneficios a favor de los servidores públicos son para todos aquellos que se encuentren al servicio del Estado, operando dicha sustitución en las fracciones que usan el término «empleados». Consecuentemente con lo expresado en el párrafo anterior, no estimamos adecuado el empleo de la palabra «empleados» que agregó al enunciado del apartado B, el Senado de la República, el cual seguramente lo incluyó por haberse usado ese vocablo en los incisos citados de la fracción XI de ese apartado de la iniciativa presidencial. Respetando, de consiguiente, el resto de la redacción propuesta por el Senado, deben quedar, en opinión de esa comisión redactados los enunciados que se mencionan de la siguiente manera...

La reforma al artículo 123 constitucional y, por ende, la creación del apartado B de este, se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 5 de diciembre de 1960; el precepto indicado, en lo interesante, es del tenor siguiente:

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

...**B.** Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores:

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

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

De la lectura del precepto constitucional preinserto y del proceso legislativo deriva lo siguiente:

- Que en él se instituyeron no sólo las bases mínimas de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, sino también el principio de

previsión social, que obliga establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y a la familia, ante los riesgos a los que se encuentran expuestos.

- Se previó a nivel constitucional la protección para dichos trabajadores y sus familiares en caso de invalidez, vejez y muerte.
- Se elevaron a rango constitucional las disposiciones orientadas a procurar el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores y sus familiares, y adoptar bases mínimas de seguridad social con igual propósito.
- Las garantías sociales establecidas en el precepto en comento podrán ampliarse, pero nunca restringirse.

En esta nueva postura, acuñada en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), constitucional, no sólo se contienen las bases mínimas de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, sino también deriva el principio constitucional de la previsión social, que *se sustenta en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y a su familia, ante los riesgos a los que se encuentra expuesto, orientados, necesariamente, a procurar el mejoramiento del nivel de vida.*

La jubilación, igualmente, representa otro de los aspectos fundamentales del principio de la previsión social, porque tiende a garantizar que el trabajador o trabajadora que han prestado sus servicios por determinado número de años y han llegado a una edad avanzada, puedan decidir con júbilo retirarse de su trabajo, *con la confianza de que tendrán derecho a recibir una pensión que les permita vivir con dignidad, en la etapa más difícil de la vida de un ser humano.*<sup>22</sup>

En otras palabras, el disfrute de la pensión debe proteger la dignidad del trabajador en la etapa del retiro, lo que categóricamente coadyuva a hacer efectiva la garantía de la previsión social, orientada a otorgar tranquilidad y bienestar del pensionado y de sus familiares, mejorando con ello el nivel de vida de estos.

---

<sup>22</sup> Cuestión que fue reconocida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al aprobar la tesis de jurisprudencia 2a./J. 97/2012, que lleva la voz: “...ISSSTE. EL ARTÍCULO 51, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD Y PREVISIÓN SOCIAL CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007)...”

Como se dijo en el capítulo anterior y, en razón de su importancia, conviene reiterar, en términos de los artículos 2.2, 6 y 23.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículos 2, 7, inciso a), sub inciso i), 9 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; 1, 2 y 4 de la Convención Americana de Derechos Humanos; y, 2, 7, inciso a), 9, 5 y 17 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales, *se encuentra prevista la obligación de los Estados de adoptar medidas, por el máximo de los recursos de que disponga para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los siguientes derechos:*

- Derecho a una remuneración que le asegure como mínimo condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción.
- Derecho a la seguridad social que protegiera al trabajador de las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que le imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa;
- Derecho a la protección de su familia
- *Derecho a la protección especial durante la ancianidad*

Robustece lo anterior, el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a partir del caso Loayza Tamayo vs. Perú,<sup>23</sup> en el que, por mayoría de votos, consideró (párrafo 148) que era razonable afirmar que los hechos violatorios de derechos impiden u obstruyen seriamente la obtención del resultado, esto es, “el proyecto de vida”, entendido como una expectativa razonable y accesible que implica la pérdida o el grave menoscabo de oportunidades de desarrollo personal, en forma irreparable o muy difícilmente reparable, que a su vez se asocia al concepto de realización personal, se sustenta en las opciones que el sujeto puede tener para conducir su vida y alcanzar el destino que se propone.

---

<sup>23</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Loayza Tamayo Vs. Perú, Sentencia de 17 de septiembre de 1997 (fondo), serie C, número 33, párrafo 148 en [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_33\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_33_esp.pdf)

Es así que, como lo ha sostenido el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en diversas sentencias "...las opciones que la persona pueda tener para encaminar su existencia y llevarla a su natural culminación, poseen, en sí mismas un alto valor existencial que indudablemente también se asocia con las garantías sociales (perseguidas por el legislador federal) que buscan un mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores del Estado y sus familiares, para que una vez que han llegado a una edad avanzada, puedan decidir con júbilo retirarse de su trabajo, con la confianza de **que tendrán derecho a recibir una pensión que les permita vivir con dignidad, en la etapa más difícil de la vida de un ser humano**".<sup>24</sup>

**En el caso "Cinco Pensionistas" vs. Perú,<sup>25</sup> la Corte Interamericana de Derechos Humanos indicó que el derecho a una pensión se trata de un derecho adquirido, cuyos efectos patrimoniales se encuentran protegidos por el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que señala:**

**21. Derecho a la propiedad privada.**

1. Toda persona tiene el derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.
2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.
3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre deben ser prohibidas por la ley.

Además, las pensiones están consagradas como garantías de seguridad social prevista en el artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", de los cuales forma parte el Estado Mexicano que señalan:

**Pacto Internacional de Derechos Económicos,  
Sociales y Culturales**

---

<sup>24</sup> Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Sala Regional del Centro I, versión pública de la sentencia de fecha 23 de agosto de 2016 dictada en el expediente 679/16-08-01-9 en [http://sentencias.tfjfa.gob.mx:8080/SICSEJLDOC/faces/content/public/consultasentencia.xhtml;jsessionid=rXpu5OYCCfT\\_XXtOYRi6zBT23tl-myy0JH82Mphie34VicHt17pL!-148621335](http://sentencias.tfjfa.gob.mx:8080/SICSEJLDOC/faces/content/public/consultasentencia.xhtml;jsessionid=rXpu5OYCCfT_XXtOYRi6zBT23tl-myy0JH82Mphie34VicHt17pL!-148621335)

<sup>25</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso "Cinco Pensionistas" Vs. Perú, Sentencia de 28 de febrero de 2003, (Fondo, Reparaciones y Costas), serie C, número 98, párrafos 102 a 104 en [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_98\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_98_esp.pdf)

**Artículo 9.-** Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

**Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre  
Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales  
"Protocolo de San Salvador"**

**Artículo 9.-**

**Derecho a la Seguridad Social**

1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.
2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.

En este punto, es importante destacar que el contenido substancial del derecho a una pensión para los trabajadores al servicio del Estado se encuentra regulado por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado según la cual, las pensiones que administra el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado revisten las siguientes características:<sup>26</sup>

- Consisten básicamente en prestaciones en dinero que pertenecen a la categoría de la seguridad social.
- Son concedidas por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a los trabajadores de las dependencias de la Administración Pública Federal, de la Ciudad de México antes D.F. y de las entidades que por convenio se encuentren afiliadas al ISSSTE.

---

<sup>26</sup> **Artículo 1.-** La presente ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República; y se aplicará:

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; ...

**Artículo 2.-** La seguridad social de los trabajadores comprende:

- I. El régimen obligatorio; y
- II. El régimen voluntario.

**Artículo 3.-** Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros, prestaciones y servicios:  
V. Seguro de jubilación;

- Se proporcionan a los trabajadores o a sus derechohabientes.
- Pueden ser de diversos tipos (como jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte o vida, entre otras).
- Su concesión requiere necesariamente que se cumplan los requisitos que la ley establece.

Anteriormente, el derecho sustancial a la pensión por edad y tiempo de servicios se veía desarrollado por los artículos 57, 59 y 61 a 64 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada,<sup>27</sup> que

---

<sup>27</sup> **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 100% del sueldo regulador a que se refiere el artículo 64, aún en el caso de la aplicación de otras leyes.

Asimismo, la cuota diaria máxima de pensión, será fijada por la Junta Directiva del Instituto, pero ésta no podrá exceder de hasta la suma cotizante 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 de 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 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.

**Artículo 59.-** Toda fracción de más de seis meses de servicios se considerará como año completo, para los efectos del otorgamiento de las pensiones.

**Artículo 61.-** Tienen derecho a pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, los trabajadores que habiendo cumplido 55 años, tuviesen 15 años de servicios como mínimo e igual tiempo de cotización al Instituto.

**Artículo 62.-** El cómputo de los años de servicios se hará considerando uno solo de los empleos, aun cuando el trabajador hubiese desempeñado simultáneamente varios, cualesquiera que fuesen; en consecuencia, para dicho cómputo se considerará, por una sola vez, el tiempo durante el cual haya tenido o tenga el interesado el carácter de trabajador.

**Artículo 63.-** El monto de la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios se determinará de acuerdo con los porcentajes de la tabla siguiente:

15 años de servicio .....	50 %
16 años de servicio .....	52.5%
17 años de servicio .....	55 %
18 años de servicio .....	57.5%
19 años de servicio .....	60 %
20 años de servicio .....	62.5%

establecía que 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 100% del sueldo regulador a que se refiere el artículo 64. También que, para los efectos del otorgamiento de las pensiones, toda fracción de más de seis meses de servicios se considerará como año completo y que tienen el derecho a la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, los trabajadores que habiendo cumplido 55 años, tuviesen 15 años de servicios como mínimo e igual tiempo de cotización al Instituto. Asimismo, se prevé que el monto de la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios se determinará de acuerdo con los porcentajes establecidos en la tabla contenida en el artículo 63 de la citada legislación, en donde se dispuso que, por 16 años de servicio, el monto de la pensión correspondía al 52.5% del sueldo diario promedio básico. Y, finalmente, en términos de lo establecido en el artículo 64 en comento, se dispuso que el sueldo diario promedio básico que es la base para cuantificar las pensiones en comento, es el resultado de sumar **el sueldo básico del trabajador percibido en el “último año inmediato anterior a su baja”** y dividirlo entre el número de días que correspondan a un año, de forma que su monto no supere el tope de 10 veces el salario mínimo general.

Sin embargo, como se explicó anteriormente, estas disposiciones fueron abrogadas rigiendo actualmente *el artículo Décimo Transitorio, fracción II, inciso b)* de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado *vigente a partir del 1 de m de 2007*, que establece que aquellos trabajadores que no opten por los bonos de pensión, para adquirir el derecho a la pensión de retiro

---

21 años de servicio .....	65 %
22 años de servicio .....	67.5%
23 años de servicio .....	70 %
24 años de servicio .....	72.5%
25 años de servicio .....	75 %
26 años de servicio .....	80 %
27 años de servicio .....	85%
28 años de servicio .....	90 %
29 años de servicio .....	95 %

**Artículo 64.-** Para calcular el monto de las cantidades que correspondan por pensión en los términos de los artículos 60, 63, 67, 76 y demás relativos de esta Ley, se tomará en cuenta el promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja del trabajador o de su fallecimiento...

por edad y tiempo de servicios, se requiere un periodo mínimo de cotización de quince años o más al Instituto y una edad mínima de cincuenta y cinco años, la que a partir *del 1° de enero de 2010*, se incrementará cada dos años hasta el año 2018, para llegar a una edad mínima de sesenta años.<sup>28</sup>

En cuanto a la forma de calcular las cotizaciones los artículos 15, 16, 17 y 21 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado **abrogada**, así como 32 y Tercero Transitorio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado<sup>29</sup> se desprende que los trabajadores en activo

<sup>28</sup> **DÉCIMO.** A los Trabajadores que no opten por la acreditación de Bonos de Pensión del ISSSTE, se les aplicarán las siguientes modalidades:

[...]

**II.** A partir del primero de enero de dos mil diez:

[...]

**b)** Los Trabajadores que cumplan 55 años o más y quince años de cotización o más al Instituto, tendrán derecho a una Pensión de retiro por edad y tiempo de servicios.

El monto de la Pensión de retiro por edad y tiempo de servicios será equivalente a un porcentaje del sueldo que se define en la fracción IV, de conformidad con los porcentajes de la tabla siguiente:

15 años de servicio.....	50 %	24 años de servicio.....	72.5%
16 años de servicio.....	52.5 %	25 años de servicio.....	75%
17 años de servicio.....	55 %	26 años de servicio.....	80%
18 años de servicio.....	57.5 %	27 años de servicio.....	85%
19 años de servicio.....	60 %	28 años de servicio.....	90%
20 años de servicio.....	62.5 %	29 años de servicio.....	95%
21 años de servicio.....	65 %		
22 años de servicio.....	67.5 %		
23 años de servicio.....	70 %		

La edad a que se refiere este inciso se incrementará de manera gradual conforme a la tabla siguiente:

Años	Edad para pensión por edad y tiempo de servicios
2010 y 2011	56
2012 y 2013	57
2014 y 2015	58
2016 y 2017	59
2018 en adelante	60

<sup>29</sup>**Artículo 15.-** El sueldo básico que se tomará en cuenta para los efectos de esta Ley se integrará solamente con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación de que más adelante se habla, excluyéndose cualquiera otra prestación que el trabajador percibiera con motivo de su trabajo. Sueldo presupuestal es la remuneración ordinaria señalada en la designación o nombramiento del trabajador en relación con la plaza o cargo que desempeña.

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

Compensación es la cantidad adicional al sueldo presupuestal y al sobresueldo que se otorga discrecionalmente en cuanto a su monto y duración a un trabajador en atención a las

---

responsabilidades o cubra con cargo a la partida específica denominada 'Compensaciones Adicionales por Servicios Especiales.

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

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

**Artículo 16.-** Todo trabajador incorporado al régimen de este ordenamiento, deberá cubrir al Instituto una cuota fija del ocho por ciento del sueldo básico de cotización que disfrute, definido en el artículo anterior.

Dicha cuota se aplicará en la siguiente forma:

I. 2.75% para cubrir los seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad y los servicios de rehabilitación física y mental;

II. 0.50% Para cubrir las prestaciones relativas a préstamos a mediano y corto plazo;

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

IV. 3.50% para la prima que se establezca anualmente, conforme a las valuaciones actuariales, para el pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales, así como para integrar las reservas correspondientes conforme a lo dispuesto en el artículo 182 de esta Ley;

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

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

**Artículo 17.-** Los trabajadores que desempeñen dos o más empleos en las dependencias o entidades a que se refiere el artículo 1o. de esta Ley, cubrirán sus cuotas sobre la totalidad de los sueldos básicos que correspondan, mismos que se tomarán en cuenta para fijar las pensiones y demás prestaciones a cargo del Instituto.

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

Dicho porcentaje se aplicará en la siguiente forma:

I. 6.75% para cubrir los seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad y los servicios de rehabilitación física y mental;

II. 0.50% para cubrir las prestaciones relativas a préstamos a mediano y corto plazo;

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

IV. 0.25% para cubrir íntegramente el seguro de riesgos del trabajo;

V. 3.50% para la prima que se establezca anualmente, conforme a las valuaciones actuariales, para el pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales, así como para integrar las reservas correspondientes conforme a lo dispuesto en el artículo 182 de esta Ley;

VI. 5.00% para constituir el Fondo de la Vivienda;

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

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

sujetos al régimen obligatorio que marca el artículo 2 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, estaban obligados a cubrir al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado una cuota fija del 8% sobre su *sueldo base de cotización*, lo que se traduce en la obligación correlativa de la dependencia u organismo para la que laboren de hacer las retenciones correspondientes enterándolas al Instituto y, además, a cubrir una aportación adicional equivalente al porcentaje referido en el artículo 21 de la misma ley, calculado sobre el *sueldo básico de cotización del (de la) trabajador (a)*. También se deduce de los artículos de referencia que el sueldo, sobresueldo y compensación a que hace referencia el artículo 15 de la Ley del ISSSTE abrogada, quedó compactado en un sólo concepto, que a cada puesto corresponde, siendo el **sueldo**

---

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

(...)

**Artículo 22.-** 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, del importe de las cuotas y aportaciones a que se refieren los artículos 16, 21 y 25 fracción II de esta Ley, excepto tratándose de las aportaciones al sistema de ahorro para el retiro. También entregarán en los plazos señalados, el importe de los descuentos que el Instituto ordene que se hagan a los trabajadores por otros adeudos derivados de la aplicación de esta Ley.

Las omisiones y diferencias que resultaren con motivo de los pagos efectuados, el Instituto las notificará a las dependencias y entidades, debiendo éstas efectuar la aclaración o el pago dentro de los 10 días hábiles siguientes a la fecha de la notificación, en caso contrario deberá pagarse el interés a que se refiere el párrafo siguiente.

Las dependencias y entidades públicas que no cubran las cuotas, aportaciones y descuentos a los trabajadores ordenados por el Instituto, en la fecha o dentro del plazo señalado, deberán pagar un interés equivalente al Costo Porcentual Promedio de Captación de Recursos del Sistema Bancario, que determina el Banco de México. Los intereses se fijarán por mes o fracción, a partir del día en que debió hacerse el pago y hasta la fecha en que el mismo se efectúe.

No se concentrarán en la Tesorería de la Federación los ingresos provenientes de las aportaciones, las que deberán ser enteradas al Instituto. Tratándose de las aportaciones correspondientes al sistema de ahorro para el retiro, se estará a lo dispuesto por el artículo 90 BIS-A de esta Ley.

El entero de las aportaciones al sistema de ahorro para el retiro será por bimestres vencidos, a más tardar el día diecisiete de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre de cada año, en los términos que al efecto se señalan en el Capítulo V BIS del Título II de la presente Ley.

Al tiempo de examinar los proyectos anuales de presupuestos de las dependencias y entidades, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incluirá en las partidas necesarias el concepto de aportaciones de esta Ley, y vigilará su correcto ejercicio en los términos de este artículo.

...

**tabular** el que sirve de base para cubrir las cuotas a la Institución de seguridad social. Actualmente rige la Ley del ISSSTE, emitida por decreto publicado el 31 de marzo de 2007, que modificó sustancialmente los regímenes financieros del seguro de salud; seguro de riesgos de trabajo y seguro de pensiones y jubilaciones; invalidez y vida; fondo de la vivienda, préstamos personales y servicios sociales y culturales, estos se encuentran regulados por los artículos 42, 75; 101; 102; 140; 193; 194 y 199 de la ley que nos ocupa, que al efecto establece los porcentajes de cada seguro, que hacen un total del 10.625 % sobre los conceptos que grava la contribución fiscal de seguridad social, estos conceptos varían de acuerdo a las dependencias y entidades afiliadas a este régimen, y conforman lo que el *salario base de cotización*, se aprecian en la siguiente tabla:

**Tabla 2 - Distribución de cuotas y aportaciones según Ley del ISSSTE vigente a partir del año 2007 (elaboración propia)**

SEGURO	OBJETO	CUOTAS TRABAJADOR %		APORTACIONES PATRONALES %	
<b>FONDO MÉDICO (Artículo 42)</b>	Para cubrir los seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad y los servicios de rehabilitación, física y mental	2.75 para financiar el seguro de salud de trabajadores en activo	0.625 para financiar el seguro de salud de pensionados y familiares	7.375 para financiar el seguro de salud de trabajadores en activo y familiares	0.72 para financiar el seguro de salud de pensionados y familiares
<b>SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO (Artículo 75).</b>	Para cubrir íntegramente el seguro de riesgos de trabajo	0.00		0.75	
<b>PENSIONES Y JUBILACIONES (Artículos 101 y 102)</b>	Se recibirán y se depositarán en las respectivas Subcuentas de la Cuenta Individual de cada Trabajador, de conformidad con las disposiciones que emita la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.	6.125		2.00 para financiar el seguro de retiro	
				3.165 para financiar el seguro de cesantía en edad avanzada y vejez	
				Cuota social: 5.5 del SMGVDF al 1o. de julio de 1997 actualizado INPC <b>13% del SMM de CDMX</b>	
<b>INVALIDEZ Y VIDA (Artículo 140)</b>	Cuando el Trabajador activo haya quedado imposibilitado para procurarse una remuneración o cuando fallezca	0.625		0.625	
<b>FONDO DE VIVIENDA</b>	Préstamos hipotecarios y	0.00		5.00	

(Artículo 194)	financiamiento en general para vivienda		
<b>PRESTAMOS PERSONALES (Artículo 193)</b>	Se financiarán con el Fondo constituido al efecto en el Instituto		
<b>SERVICIOS SOCIALES Y CULTURALES (Artículo 199)</b>	Programas culturales; programas educativos y de capacitación; de atención a jubilados, pensionados y discapacitados; programas de fomento deportivo, y los demás	0.5	0.5

## B. LA IMPORTANCIA DE LOS ESTÁNDARES NACIONALES E INTERNACIONALES

Señala la doctora Martha Dávila que el *corpus iuris* internacional de los Derechos Humanos se conforma por un conjunto de instrumentos internacionales de variado contenido y efectos jurídicos que no se limita a las disposiciones de los tratados y convenciones. También incluye las sentencias, los principios, declaraciones, recomendaciones, opiniones consultivas, resoluciones a casos contenciosos y observaciones generales emitidos por las Cortes y organismos internacionales especializados de Derechos Humanos en relación con las obligaciones de los Estados.<sup>30</sup> Los estándares nacionales en materia de derechos humanos y en específico del derecho a la seguridad social se rigen por lo dispuesto en el título cuarto, denominado Jurisprudencia y Declaratoria General de Inconstitucionalidad, de la Ley de Amparo y se compone por las tesis y criterios de jurisprudencia que emiten los órganos del Poder Judicial de la Federación.

La misma autora sostiene que, entre otras aplicaciones, los estándares ya sea nacionales o internacionales, facilitan el trabajo del juzgador al momento de aplicar

<sup>30</sup> Cfr. Dávila Pérez, Martha Elba (2018) El Derecho a un Recurso Efectivo, estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos aplicables a la justicia fiscal y administrativa en México, México: Epiqueia p. 171.

las disposiciones de los tratados a casos específicos y a fin de salvaguardar la convencionalidad del derecho interno, pues sirven como guía interpretativa.

Sobre la utilidad de los estándares, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que, si bien sirven como líneas de interpretación para los tribunales nacionales, también pueden contribuir a mejorar la institucionalidad de las políticas y servicios sociales, a fortalecer los sistemas de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, establecer mecanismos de participación y vigilancia, tanto en la observancia de los derechos civiles y políticos, como de las políticas públicas en materia de derechos económicos, sociales y culturales y constituyen un diagnóstico de los principales problemas regionales en materia de acceso a la justicia, recurso efectivo y garantías judiciales.<sup>31</sup>

## **C. ESTÁNDARES DEL DERECHO A UNA PENSIÓN.**

### **1. Es un derecho humano correlativo a una obligación del estado.**

Como se dijo anteriormente y, en razón de su importancia, conviene reiterar, los artículos 2.2, 6 y 23.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículos 2, 7, inciso a), sub inciso i), 9 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; 1, 2 y 4 de la Convención Americana de Derechos Humanos; y, 2, 7, inciso a), 9, 5 y 17 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales, prevén obligación de los Estados de adoptar medidas, por el máximo de los recursos de que disponga para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los siguientes derechos:

---

<sup>31</sup> Cfr. Organización de Estados Americanos: Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Estudio de los Estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser/V/II.129, 7 septiembre 2007, Original: Español, párrafo 4 en <http://www.cidh.org/countryrep/accesodesc07sp/accesodescindice.sp.htm> (consultado el 8 de noviembre de 2020).

- Derecho a una remuneración que le asegure como mínimo condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción.
- Derecho a la seguridad social que protegiera a la persona de las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que le imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa;
- Derecho a la protección de su familia
- Derecho a la protección especial durante la ancianidad

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Muelle Flores Vs. Perú<sup>32</sup> sostuvo que las obligaciones del Estado en relación con el derecho a la pensión son las siguientes:

- El derecho a acceder a una pensión luego de adquirida la edad legal para ello y los requisitos establecidos en la normativa nacional,
- Este sistema deberá ser administrado o supervisado y fiscalizado por el Estado (en caso de que sea administrado por privados);
- Garantizar que las prestaciones sean suficientes en importe y duración, que permitan al jubilado gozar de condiciones de vida adecuadas y de accesos suficiente a la atención de salud, sin discriminación;
- Debe haber accesibilidad para obtener una pensión, es decir que se deberán brindar condiciones razonables, proporcionadas y transparentes para acceder a ella. Asimismo, los costos de las cotizaciones deben ser asequibles y los beneficiarios deben recibir información sobre el derecho de manera clara y transparente, especialmente si se tomara alguna medida que pueda afectar el derecho, como por ejemplo la privatización de una empresa;

---

<sup>32</sup> Corte IDH. Caso Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375, párrafo [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_375\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_375_esp.pdf) (consultado el 8 de noviembre de 2020).

- Las prestaciones por pensión de jubilación deben ser garantizadas de manera oportuna y sin demoras, tomando en consideración la importancia de este criterio en personas mayores, y
- Se deberá disponer de mecanismos efectivos de reclamo frente a una violación del derecho a la seguridad social, con el fin de garantizar el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva dictadas a nivel interno.

## **2. El derecho a una pensión guarda relación con el derecho a una vida digna y a la integridad personal.**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en otro apartado del caso Muelle Flores Vs. Perú<sup>33</sup> señaló que en un contexto de no pago de la pensión reconocida judicialmente, los derechos a la seguridad social, a la integridad personal y la dignidad humana se interrelacionan, y en ocasiones, la vulneración de uno genera directamente la afectación del otro, situación que se acentúa en el caso de las personas mayores. Abundó en que *“la ausencia de recursos económicos ocasionada por la falta de pago de las mesadas pensionales genera en una persona mayor directamente un menoscabo en su dignidad, pues en esta etapa de su vida la pensión constituye la principal fuente de recursos económicos para solventar sus necesidades primarias y elementales del ser humano”*.

El tribunal interamericano, en la misma sentencia se pronunció porque la afectación del derecho a la seguridad social; por el no pago de las mesadas pensionales implica angustia, inseguridad e incertidumbre en cuanto al futuro de una persona mayor, por la posible falta de recursos económicos para su subsistencia, ya que la privación de un ingreso lleva intrínsecamente, la afectación en el avance y desarrollo de su calidad de vida, de su integridad personal y que, *en tal virtud, la vulneración generada por la falta de pago de la pensión; se extendió más allá del plazo razonable debido, y al ser este el único ingreso de la víctima, la ausencia prolongada del pago generó indefectiblemente una precariedad económica que afectó la cobertura de sus necesidades básicas, y por ende también su integridad psicológica y moral, así como su dignidad.*

---

<sup>33</sup> Supra Ídem, párrafos 204 a 207.

### 3. Deben existir normas protectoras del salario y las pensiones.

Acorde con el artículo 123, apartado A, fracción VI, de la Carta Magna, la naturaleza del salario mínimo es la de un ingreso destinado a satisfacer las necesidades normales en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación obligatoria de los hijos y *esta disposición también prohíbe que el salario mínimo sea utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza.*

Este mismo estándar debe servir para proteger a la cuota diaria pensionaria, pues ésta tiene la misma finalidad que el salario que es asegurar la subsistencia familiar, pues ambas pensiones tienen como objetivo la alimentación, educación, desarrollo, en el orden material, social y cultural, obligaciones que cubren necesidades vitales de subsistencia.

Lo anterior ha sido sustentado por el Poder Judicial Federal en el siguiente criterio:

**PENSIONES JUBILATORIAS. LAS NORMAS PROTECTORAS DEL SALARIO SON APLICABLES A ELLAS.** Si bien el artículo 82 de la Ley Federal del Trabajo establece que el “salario” es la retribución que debe pagar el patrón al empleado por su trabajo, en tanto que la pensión jubilatoria es una prestación jubilatoria es una prestación extralegal que se encuentra contemplada en algunos contratos colectivos de trabajo y reglamentos de Ciertas empresas, y que consiste en una determinada cantidad que le es entregada a aquellos trabajadores que con motivo de su antigüedad o por haber sufrido alguna enfermedad, dejan de laborar, atendiendo a la teleología contenida en el citado precepto legal, se obtiene que **ambas prestaciones tienen la misma finalidad, esto es, garantizar la subsistencia del trabajador, pues mientras el salario es la justa retribución que recibe como contraprestación por sus servicios personales, la pensión jubilatoria tiende a garantizar esa subsistencia a partir de que concluye la relación laboral; ello como un derecho por haber invertido parte de su vida, con el consecuente desgaste físico o mental, a las órdenes de un patrón que se benefició con su fuerza de trabajo para generar ganancias.** En consecuencia, como participan de la misma finalidad tanto el salario como la pensión jubilatoria, es evidente que, por equiparación, **a ésta también resultan aplicables las normas protectoras que se contemplan en el artículo 110 de la Ley Federal del Trabajo.**<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Época: Novena época, Registro: 187454, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Marzo de 2002, Materia (s): Laboral, Tesis: XIX. Ro.2 L, Página: 1409.

#### **4. El derecho a reclamar la pensión es prescriptible.**

Con motivo de la precisión de los alcances de la jurisprudencia número 2ª./J.114/2009, aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro dispone: **“PENSIONES Y JUBILACIONES DEL ISSSTE. EL DERECHO PARA RECLAMAR SUS INCREMENTOS Y LAS DIFERENCIAS QUE DE ELLOS RESULTEN, ES IMPRESCRIPTIBLE”**, que se encuentran contenidos en la tesis 2ª. CIV//2015 (10ª.), también elaborada por la misma Segunda Sala de nuestro Alto Tribunal, que lleva la voz: **“PENSIONES Y JUBILACIONES DEL ISSSTE. EL DERECHO PARA RECLAMAR SUS INCREMENTOS Y LAS DIFERENCIAS QUE DE ELLOS RESULTEN, ES IMPRESCRIPTIBLE. ALCANCES DE LA JURISPRUDENCIA 2ª. / J. 114/2009 (\*)”**, se sigue que la acción para exigir las diferencias vencidas está sujeta a la prescripción de cinco años contados a partir de que fueron exigibles, sin que ello implicara la prescripción del derecho del pensionado para demandar los incrementos y las demás diferencias resultantes, por los montos vencidos respecto de los cuales no se actualice la prescripción.

Para clarificar lo anterior, se debe tener en cuenta que el plazo prescriptivo se computa a partir de que fueron exigibles las pensiones caídas y *cualquier prestación* en dinero a cargo del Instituto, incluidas las diferencias con motivo del incremento de las prestaciones cuestionadas, según determinó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el precedente antes citado.

Vemos entonces que el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con la prescripción de la cuota pensionaria también opera respecto de las prestaciones adicionales, precisamente porque existe unidad entre ellas y la cuota pensionaria.

Aunado a ello, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó la tesis de jurisprudencia 8/2017 (10a.), vigente a partir del día 27 de febrero de 2017, en términos de los artículos 217 y 220 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013, aprobado por el Pleno de ese Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la

Federación el día 29 de noviembre de 2013, cuyo contenido es obligatorio para las Salas de los Tribunales Laborales y Administrativos, la cual dispone a la letra:

**PENSIONES Y JUBILACIONES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE PAGO DE LAS DIFERENCIAS DERIVADAS DE LOS INCREMENTOS NO EFECTUADOS A LAS CUOTAS RELATIVAS, OPERA RESPECTO DE LAS QUE CORRESPONDEN A PERIODOS ANTERIORES A 5 AÑOS A LA FECHA EN QUE SE SOLICITÓ LA RECTIFICACIÓN.** La imprescriptibilidad del derecho para demandar las diferencias de jubilaciones y pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es inaplicable para reclamar los montos caídos o vencidos de dichas diferencias, pues su incorrecta integración es un acto de tracto sucesivo que se actualiza día con día mientras no se rectifique, en términos del artículo 186 de la ley de aquel organismo vigente hasta el 31 de marzo de 2007 - cuyo contenido sustancial reproducen los numerales 248 de la ley relativa vigente y 61 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado- en virtud de que esas cantidades se generaron en un momento determinado y no se cobraron a partir de la fecha cierta en que fueron exigibles. Por tanto, la prescripción de la acción de pago de las diferencias derivadas de los incrementos no efectuados a las cuotas de jubilaciones y pensiones, opera respecto de las que corresponden a periodos anteriores a 5 años a la fecha en que se solicitó la rectificación.

## **5. Las aportaciones de seguridad social son contribuciones que se rigen por los principios de equidad, proporcionalidad y destino tributario.**

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 2, fracción II, del Código Fiscal de la Federación se deriva que las aportaciones de seguridad social tienen la naturaleza de contribuciones. En tal sentido tienen la misma naturaleza que los impuestos, los derechos y las contribuciones de mejoras. Por tanto, le son aplicables los principios previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que se estudiará a profundidad en el siguiente capítulo. Al respecto, resultan aplicables los siguientes criterios:

**SEGURO SOCIAL, CUOTAS DEL. SON CONTRIBUCIONES Y SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIAS.** - Del examen de lo dispuesto en los artículos 2o. del Código Fiscal de la Federación y 260, 268, 269, 271 y demás relativos de la Ley del Seguro Social, se desprende que las cuotas al Seguro Social son contribuciones, no sólo por la calificación formal que de ellas hace el primero de los preceptos

citados, al concebirlas como aportaciones de seguridad social a cargo de las personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley en materia de seguridad social, o de las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado sino que, por su naturaleza, son obligaciones fiscales que deben ceñirse a los principios tributarios, ya que se advierte de la evolución legislativa que el Instituto Mexicano del Seguro Social, constituido desde sus orígenes como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, se convirtió en un organismo fiscal autónomo encargado de prestar el servicio público de seguridad social, investido de la facultad de determinar los créditos a cargo de los sujetos obligados y de cobrarlos a través del procedimiento económico-coactivo y que, por lo mismo, en su actuación debe observar las mismas limitaciones que corresponden a la potestad tributaria en materia de proporcionalidad, equidad, legalidad y destino al gasto público.<sup>35</sup>

**INFONAVIT. LAS APORTACIONES PATRONALES TIENEN EL CARÁCTER DE CONTRIBUCIONES Y SE RIGEN POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL.** Del examen de lo dispuesto en el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación y 30 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, se desprende que las aportaciones patronales son contribuciones, tanto por la calificación formal que de ellas hace el primero de los preceptos citados al concebir como aportaciones de seguridad social a cargo de las personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley en materia de seguridad social, o de las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado, pues las aportaciones son gastos de previsión social y tienen su origen en la obligación que el artículo 123, apartado A, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le impone a los patrones de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores, obligación que se cumple a través de tales aportaciones que son administradas por el instituto a fin de establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a los trabajadores crédito barato y suficiente, como porque el instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores constituye un organismo fiscal autónomo, investido de la facultad de determinar créditos a cargo de los sujetos obligados y de cobrarlos sujetándose a las normas del Código Fiscal de la Federación, por lo que en su actuación

---

<sup>35</sup> Época: Novena Época, Registro: 200323, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Septiembre de 1995, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: P./J. 18/95, Página: 62

debe observar las mismas limitaciones que corresponden a la potestad tributaria en materia de proporcionalidad, equidad, legalidad y destino al gasto público.<sup>36</sup>

### **CAPÍTULO III.- LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL COMO CONTRIBUCIONES Y SU RELACIÓN CON LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES.**

A pesar de que la Constitución Mexicana menciona en múltiples artículos la palabra contribución, en la misma no existe una definición como tal, pero tampoco en otras constituciones extranjeras, asevera Sonia Venegas Álvarez,<sup>37</sup> sino que “es en la legislación ordinaria donde se proyecta la idea constitucional de contribución, y la exigencia de tener en cuenta los principios generales de interpretación constitucional, como también la evolución de la jurisprudencia”. Se armoniza con la definición que aporta sobre la contribución: “La contribución es la obligación legal de derecho público, creada por medio de una ley para el sostenimiento de gastos públicos federales, estatales y municipales, sustentada en la proporcionalidad y la equidad”<sup>38</sup>

Coloquialmente las personas en general que no están relacionadas con el estudio de las contribuciones piensan como dice en su definición, la enciclopedia virtual Wikipedia a la que se hace referencia, no por su rigor científico, sino por su cotidianidad, la que puntea a la contribución así:

Contribución es un tributo que debe pagar el contribuyente o beneficiario de una utilidad económica, cuya justificación es la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes, como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos. Se paga por alguna mejora realizada, aunque no necesariamente debe existir proporcionalidad entre lo pagado y las ventajas recibidas.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Época: Novena Época, Registro: 195855, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, Julio de 1998, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: P./J. 35/98, Página: 28.

<sup>37</sup> Venegas Álvarez, Sonia (2017). *Derecho fiscal*. Parte general e impuestos federales, México: Oxford., p.1.

<sup>38</sup> Supra Ídem, p.2

<sup>39</sup> Contribución. (s.f.) en *Wikipedia*. Recuperado el 01 de mayo de 2019 de <https://es.wikipedia.org/wiki/Contribuci%C3%B3n>.

En efecto la mayoría de las personas piensan, como lo define Wikipedia, pero para los estudiosos del derecho, para los legisladores y servidores públicos de los poderes Ejecutivo y Judicial, los *principios constitucionales* del artículo primero deben de estar presentes permanentemente en su ideología humanística, y constantemente aplicarlos a cada uno de sus espacios y circunstancias, sin embargo para los doctrinarios, el poder legislativo cuando va establecer o reformar las contribuciones denominadas Impuestos; más aún cuando va a legislar sobre las aportaciones de seguridad social, debe ser el primer obligado en conocer la importancia de los *principios constitucionales* de Proporcionalidad y Equidad; del Destino del Gasto así como también de los principios constitucionales de transparencia y rendición de cuentas; ya que su representación es ciudadana y velar a través de la Auditoría Superior de la Federación, de vigilar el destino del gasto así como emitir observaciones y en su caso se apliquen las sanciones que correspondan; a la responsabilidad objetiva y subjetiva por la omisión de vigilancia y el desvío del destino del gasto, no solo con observaciones y recomendaciones; ya que el Legislador quien participa en la creación y modificación de una ley ordinaria, y al autorizar el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Debe también considerar la relación jurídica del contribuyente y el Estado, pues si bien es cierto, que se tiene la idea de que el Estado impone obligaciones, la palabra tributo, actualmente, acerca más al ciudadano a un vínculo jurídico de acreedor y deudor en referencia a una prestación de carácter fiscal.

Precisa Sonia Venegas que la contribución es una obligación que nace de la ley, es una obligación *ex lege*, ya que contempla lo referente a *cuando, cuanto, y a quien*, no deja a la voluntad de las partes su cumplimiento y mucho menos los términos de tiempo, modo y lugar, ni los sujetos obligados, lo que hace presente el principio de legalidad en las contribuciones, las que serán siempre consideradas en una ley y nunca serán objeto del arbitrio de los funcionarios su recaudación.

Es de Orden Público, ya que es de interés general su recaudación y el acreedor mantiene la supremacía de la ley en caso de incumplimiento. Expresa la Sonia Venegas *“la doctrina ha destacado que el tributo o contribución no es*

*considerado sanción por comisión de un delito*<sup>40</sup> sin embargo, es considerado delito, su incumplimiento.

Del artículo 31, fracción IV de la CPEUM, se deriva lo que puede considerarse como *contribución*. En efecto, dicha fracción establece como obligación a cargo de los mexicanos, el contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Entonces, la Contribución es el instrumento legal para contribuir al sostenimiento de los gastos públicos federales estatales y municipales

Se concibe la contribución como una obligación legal de derecho público, que tiene como propósito el gasto público en sus tres niveles de gobierno, también se opina que el Estado debe custodiar que se aplique esa contribución, observando los *principios del gasto como los de proporcionalidad y equidad*.

Velar por esa relación jurídica para compensar con el cuidado de la ponderación de cierta capacidad económica, para no imponer su necesidad de recursos sobre la capacidad contributiva, misma que en diversas tesis ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar los principios de proporcionalidad y equidad en la contribución, así lo regula la fracción IV del artículo 31 constitucional.

## **A. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN LAS CONTRIBUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.**

Existe consenso, en que no hay contribución sin los principios de proporcionalidad y equidad, así como el de destino del gasto; la interpretación del máximo Tribunal, obedece a reconocer que los principios son criterios universales que se basan en la ética y costumbres de la sociedad; axiología jurídica fundada en la naturaleza humana, razón de ser del sistema jurídico, por ello esa proporcionalidad y equidad han sido identificadas por la Suprema Corte como la capacidad contributiva. Los principios son ineludibles, para que los conozca el legislador, necesario que los estime e incorpore en sus actos.

---

<sup>40</sup> Venegas Álvarez, Sonia, ob.cit. p.3.

Luis María Cazorla<sup>41</sup> expresa que los principios constitucionales financieros son “directrices generales que, incluidos en la Carta Magna y con valor jurídico directo o indirecto, fijan los criterios básicos que integran la esencia constitucional y han de servir de inspiración y límite infranqueable para la legislación ordinaria del terreno de que se trate”.

Los principios constitucionales cumplen tres funciones básicas: la exegética de interpretación: crítica completa de un texto; la auto reflexividad o fundamentadora, interpretaciones que limitan y dirigen las potestades y atribuciones de los órganos legislativo como de las autoridades administrativas y la tercera, como función garantista de los derechos individuales, otorgando certeza jurídica a los particulares.

Así lo especifica Sonia Venegas,<sup>42</sup> al señalar que “en la Constitución mexicana se contemplan los siguientes Principios Constitucionales aplicados a las Contribuciones:

- Legalidad
- Igualdad
- Generalidad
- Proporcionalidad y Equidad
- No Confiscación
- Irretroactividad de la Ley
- Progresividad
- Anualidad Presupuestaria”

El presente estudio pretende demostrar el rango que el sistema jurídico otorga, en la inclusión y observancia de los principios Constitucionales de proporcionalidad y equidad así como el de transparencia y rendición de cuentas en el destino del gasto; así como en el de progresividad, en las contribuciones de seguridad social, sí ha otorgado el valor y aprecio para ser considerados, incluyéndolos en el sistema pensionario y en sus reformas, ya que estas contribuciones a la seguridad social representan una obligación para los sujetos obligados de la ley, de contribuir al gasto de seguridad social, determinado de manera constitucional y en la equivalencia de este rango están: las obligaciones

---

<sup>41</sup> Cazorla Prieto, Luz María (1980) “Los principios constitucional-financieros en el nuevo orden jurídico”, Revista de derecho público núm. 80-81, Madrid, p.525 obra citada en Venegas Álvarez, Sonia, ob.cit. p.4

<sup>42</sup> Venegas Álvarez, Sonia, ob.cit. p. 4.

constitucionales de la recaudación y destino del gasto así como los principios de proporcionalidad y equidad.

La contribución de seguridad social genera más expectativa e intranquilidad a la ciudadanía en general; pero en especial los contribuyentes del sistema pensionario de Seguridad Social y de la que menos transparencia y acceso a la información tienen los contribuyentes. Éstos, esperan que el Estado vigile sus recursos y con la observancia de la justicia conmutativa de corresponder al esfuerzo que hacen al contribuir con la correspondencia del Estado para el otorgamiento de los servicios de salud y el sistema pensionario que regula la ley; con la calidad y suficiencia; para gozar de una vida digna, también esperan que el Estado Mexicano supervise y custodie que su recaudación se cubra puntualmente por los obligados, así como que no sea desviado su destino del gasto; ya que contribuyen puntual e inexcusablemente por la retención obligatoria del porcentaje de su salario, pactado anticipadamente en las leyes reglamentarias del artículo 123 Constitucional, a esa contribución de gasto público.

En el artículo 31 fracción IV de la CPEUM se narra entre las obligaciones de los mexicanos el “contribuir al gasto público de manera proporcional y equitativa”. A mayor abundamiento, el legislador nos refiere en el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación la clasificación de las contribuciones:

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

I.- Impuestos son las contribuciones....

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

III.- Derechos...

IV.- Contribuciones de mejoras...

La potestad soberana del Estado es la relación jurídica que tiene un poder de supremacía sobre la expresión individual de la voluntad, que como poder se reconoce como superior, y exige del ciudadano que contribuya al gasto con los recursos necesarios que determina. Así el poder de tributar es una de las fases de la soberanía del Estado y que en muchas ocasiones se ignora el destino que se determina,

desviando esos recursos a otros fines, peor aún, a otras cuentas de los funcionarios en turno.

La CPEUM le confiere ese poder tributario al Estado a través de los órganos siguientes:

- Al Congreso de la Unión el artículo 73 fracciones VII y XXIX y el artículo 131 primer párrafo.
- Confieren ese poder a los Estados de la República de manera indirecta la fracción IV del artículo 31; la fracción I del artículo 121 y los artículos 117, 118 y 124.
- El artículo 122 del apartado A fracción V a la Legislatura de la Ciudad de México (CDMX).
- El artículo 131 y 29 de manera indirecta al Ejecutivo Federal.

Sonia Venegas<sup>43</sup> expresa de la capacidad tributaria es:

*...la aptitud de ser sujeto activo de la relación tributaria; puede ser adjudicada por ley. No debe confundirse con la competencia: la competencia contributiva es conferida por la constitución, a un ente estatal investido de poder legislativo y ejercido mediante la ley. La capacidad Contributiva es otorgada por la constitución o por una ley ordinaria al ente estatal, no necesariamente al poder legislativo, el ente estatal, dotado de competencia legislativa podría a su vez tener capacidad tributaria.*

La palabra *destino* proviene de destinar (*destinare* latín), principales acepciones se encuentran, señalar, consignar, aplicar una cosa o un lugar para un fin determinado; y Gasto Público, es la cantidad que se gasta o ha gastado por las administraciones públicas.<sup>44</sup>

Sin embargo, hay otras interpretaciones a estos conceptos en el derecho fiscal. Se ha considerado el gasto público con un sentido social de interés colectivo por parte de la segunda sala del Máximo Tribunal que ha establecido el siguiente criterio:

...el concepto de “gasto público” tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo, por cuanto el importe de las contribuciones recaudadas se destina a la satisfacción de las necesidades sociales o colectivas, o a los servicios públicos; así, el concepto material de “gasto público” estriba en el

---

<sup>43</sup> Cfr. a Venegas Álvarez, Sonia, ob.cit. p.7.

<sup>44</sup> Diccionario de la Real Academia Española en <https://dle.rae.es/Diccionario> (consultado mayo 2019).

destino de la recaudación que el Estado debe garantizar en beneficio de la colectividad.<sup>45</sup>

Se considera este principio como la certeza que tienen los ciudadanos contribuyentes de que sus recursos aportados, son utilizados para el fin para el cual fueron recaudados por la autoridad fiscal. El Estado con este principio garantiza su destino para el cual fueron creadas las contribuciones, evita que dichas contribuciones sean desviadas para utilizarlas en cuestiones ajenas al gasto público, ya que dicho destino es el que justifica junto con el principio de solidaridad, el desprendimiento patrimonial del ciudadano, para dar sostén al aparato estatal y lograr la redistribución de la riqueza.

Entonces, como se señaló anteriormente, los trabajadores en activo sujetos al régimen obligatorio que marca el artículo 2 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, están obligados a cubrir al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado una cuota fija del 10.625% sobre su sueldo base de cotización, lo que se traduce en la obligación correlativa de la dependencia u organismo para hacer las retenciones correspondientes enterándolas al Instituto y, además, a cubrir una aportación adicional equivalente al porcentaje referido en el artículo 21 de la misma ley, calculado sobre el sueldo básico de cotización del (de la) trabajador (a), las aportaciones de seguridad social respetan los principios de proporcionalidad, equidad y legalidad tributaria, en cambio, el respeto al principio del gasto público requiere de un mayor estudio y una diversa aproximación como se estudiará más adelante en el presente capítulo.

## **B. LA RESPONSABILIDAD, TRANSPARENCIA Y VIGILANCIA EN EL DESTINO DEL GASTO Y EN EL PAGO DE LAS CONTRIBUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL**

La palabra Responsabilidad, proviene de la expresión latina *sponsor*, que significa “el que se obliga por otro”, y responder deriva del verbo *responderé* que quiere decir “hacer frente”, por tanto, el binomio responsabilidad-responder, hace

---

<sup>45</sup> Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, pleno, Tomo XXI, 2005, P.605, TESIS 2ª, Registro ius.179575.

referencia a una situación de constreñimiento, de obligación de una persona frente a otra.<sup>46</sup>

La Responsabilidad es definida como el “Cargo u obligación moral que resulta para uno del posible yerro en cosa o asunto determinado”.<sup>47</sup>

Jurídicamente puede señalarse que “La responsabilidad consiste en la indeclinable capacidad de las personas para conocer y aceptar las consecuencias de sus actos y de sus omisiones en cuanto pueden dañar o perjudicar los derechos o los intereses de aquellas otras a quienes afecte su conducta. No puede haber responsabilidad sin imputabilidad, es decir, sin la existencia de un nexo entre la conducta libre del agente y sus consecuencias”.<sup>48</sup>

De las definiciones antes dadas se desprenden los siguientes elementos:

- La responsabilidad constituye una obligación.
- Dicha obligación tiene como origen el acto u omisión de una persona (ya sea física o moral, privado o pública).
- La existencia de un daño, o perjuicio a un derecho o interés de otra persona o personas.
- El daño o perjuicio debió ser causado por el acto u omisión de aquella persona obligada a responder por ello.

La figura jurídica de la responsabilidad ya sea en el derecho privado o público, interno o internacional, reviste de una gran trascendencia en virtud de que, garantiza el respeto a ciertos intereses y/o valores con independencia de la nominación que según la rama del derecho en que tales conceptos se incluyan, se les asigne.

Es decir, intenta proteger ciertos intereses, ya sea que estos se denominen derechos reales o personales, garantías individuales, derechos humanos, o bienes jurídicos tutelados, de la indebida actuación de otros individuos, ya sea que inhiba su actuación, o que permita su exigencia, al obligar al sujeto a responder por el daño o perjuicio que sufrido.

---

<sup>46</sup> Cfr. a Castro Estrada, Álvaro (202) Responsabilidad Patrimonial del Estado México Porrúa, 2ª edición, p. 530, p. 42.

<sup>47</sup> *Diccionario Porrúa de la Lengua Española*. Editorial Porrúa, 46ª edición, México, 2001.

<sup>48</sup> Fábregas del Pilar, José Ma. (1957) *La Responsabilidad del Estado y de sus autoridades y funcionarios*. Madrid, Instituto Editorial Reus, p. 6, citada por Castro Estrada, Álvaro. *Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Ob. Cit., nota 52, p. 43.

La responsabilidad puede ser subjetiva y objetiva. Entre éstas el elemento de culpa resulta fundamental, ya que en la primera es fundamental el elemento personal que se refiere precisamente a la negligencia, culpa o dolo, en contraposición a la responsabilidad objetiva en donde hay una ausencia de ese elemento subjetivo y el elemento del que se parte es objetivo y es precisamente el uso de las cosas peligrosas y el daño que por ese uso se cause”.<sup>49</sup>

Para Manuel Bejarano Sánchez, existe responsabilidad subjetiva cuando los daños “han sido causados por una conducta culpable antijurídica y dañosa, que tiene por fuente el hecho ilícito y por soporte esa noción subjetiva de la culpa”.<sup>50</sup>

En el ISSSTE, el incumplimiento en el entero de las aportaciones de seguridad social en términos de los artículos 17, 19 último párrafo; 20; 21; 22; 24; 25 y 26 de la Ley de la materia, así como 32 y Tercero Transitorio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado debe dar lugar al fincamiento de responsabilidades objetiva y subjetiva, pues en términos del artículo 24 de dicho ordenamiento legal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe vigilar el oportuno entero de los recursos por parte de las Dependencias y Entidades, en los términos de esta Ley.

### **1. La facultad de la autoridad fiscal para exigir las responsabilidades por incumplimiento del entero de las aportaciones de seguridad social por parte de los patronos aportantes y retenedores en las dependencias y entidades.**

La Ley Orgánica de la Administración Federal considera que la SHCP es la máxima autoridad fiscal en México, y tiene diversas funciones, entre las que se encuentran cobrar las contribuciones, vigilar y asegurar su cumplimiento.<sup>51</sup> La SHCP, efectúa esta función a través del Órgano Desconcentrado *Servicio de Administración Tributaria* (SAT) pero también a través de los Organismos Fiscales autónomos

Las facultades de las autoridades fiscales para exigir las responsabilidades derivadas del incumplimiento: son obligaciones sustantivas y formales. Las

---

<sup>49</sup> Campos Díaz Barriga, Mercedes (2000) La responsabilidad civil por daños al medio ambiente, El caso del agua en México. U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica, Núm. 25, p. 49.

<sup>50</sup> Citado por Ovalle Piedra, Julieta (2001) La Responsabilidad civil por productos en México, Canadá y Estados Unidos. U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica, número 28, p. 23.

<sup>51</sup> Artículo 31, fracción XI, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

sustantivas se integran por: comprobación; determinación; procedimiento de ejecución; imposición de sanciones e inicio de proceso penal. Las formales son operaciones inexistentes; sanciones administrativas; medidas de apremio; requerimiento de aclaración en declaración; verificación de RFC y domicilio fiscal según afirma Sonia Venegas.<sup>52</sup>

Ahora bien, tratándose de las aportaciones de seguridad social de los trabajadores adscritos al régimen previsto en el artículo 123, apartado B, de la Constitución, en primer término debe partirse de que el artículo 24 de la Ley del ISSSTE, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incluirá en las partidas necesarias el concepto de Cuotas y Aportaciones de este ordenamiento al tiempo de examinar los proyectos anuales de presupuestos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, por lo que la falta de su entero oportuno constituye un desvío presupuestal.

Las consecuencias legales de la falta de entero oportuno se encuentran previstas en los artículos 22 al 25 de la Ley del ISSSTE.<sup>53</sup> Primeramente, el artículo

---

<sup>52</sup> Venegas Álvarez, Sonia (2017). *Derecho Fiscal*. MÉXICO: Oxford, p.212.

<sup>53</sup> **Artículo 22.** Cuando las Dependencias y Entidades sujetas a los regímenes de esta Ley no enteren las Cuotas, Aportaciones y Descuentos dentro del plazo establecido, deberán cubrir a partir de la fecha en que éstas se hicieren exigibles en favor del Instituto o, tratándose del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, en favor del Trabajador, intereses moratorios a razón de uno punto veinticinco veces la tasa de los Certificados de la Tesorería de la Federación con vencimiento a veintiocho días. Asimismo, deberán cubrir la actualización de dichas Cuotas, Aportaciones y Descuentos, en los términos establecidos en el Código Fiscal de la Federación.

Los titulares de las Dependencias y Entidades, sus oficiales mayores o equivalentes, y los servidores públicos encargados de realizar las retenciones y Descuentos serán responsables en los términos de Ley, de los actos y omisiones que resulten en perjuicio de la Dependencia o Entidad para la que laboren, del Instituto, de los Trabajadores o Pensionados, independientemente de la responsabilidad civil, penal o administrativa en que incurran.

Las omisiones y diferencias que resultaren con motivo de los pagos efectuados, el Instituto las notificará a las Dependencias y Entidades, debiendo éstas efectuar la aclaración o el pago, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de la notificación, en caso contrario, deberán pagar la actualización y recargos a que se refiere este artículo.

Las Dependencias y Entidades mencionadas en este artículo tendrán un plazo de diez días hábiles a partir del requerimiento formulado por el Instituto, para realizar ante el Instituto las aclaraciones correspondientes.

Posteriormente, el Instituto requerirá a la Tesorería de la Federación, los pagos correspondientes por los adeudos vencidos que tengan las Dependencias y Entidades con cargo a su presupuesto. La señalada Tesorería deberá comprobar la procedencia del adeudo y en su caso, hacer el entero correspondiente al Instituto en un plazo no mayor de cinco días hábiles.

En el caso de los adeudos de las Entidades Federativas, de los municipios, o de sus Dependencias o Entidades, se podrá hacer el cargo directamente a las participaciones y transferencias federales de dichas Entidades Federativas.

22 de dicha ley, prevé que el Instituto notificará a las Dependencias y Entidades las omisiones y diferencias que resultaren con motivo de los pagos efectuados, debiendo éstas efectuar la aclaración o el pago dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de la notificación, en caso contrario, deberán pagar la actualización y recargos. También que, pasados esos diez días, el Instituto requerirá a la Tesorería de la Federación los pagos correspondientes por los adeudos vencidos que tengan las Dependencias y Entidades con cargo a su presupuesto. La señalada Tesorería deberá comprobar la procedencia del adeudo y en su caso, hacer el entero correspondiente al Instituto en un plazo no mayor de cinco días hábiles. Además, precisa que, en el caso de los adeudos de las Entidades Federativas, de los municipios, o de sus Dependencias o Entidades, se podrá hacer el cargo directamente a las participaciones y transferencias federales de dichas Entidades Federativas. Por último, se consagra dogmáticamente que en ningún caso se autorizará la condonación de adeudos por concepto de Cuotas, Aportaciones y Descuentos, su actualización y recargos.

Parece contradictorio que en el precepto anterior se mandata que el Instituto pedirá los recursos por incumplimiento a la Tesorería de la Federación; mientras que en el artículo 23 se señala que Los ingresos provenientes de las Cuotas, Aportaciones y Descuentos *no se concentrarán en la Tesorería de la Federación*, deberán ser enterados al Instituto. Tratándose de las Cuotas y Aportaciones correspondientes al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, se depositarán en la Cuenta Individual del Trabajador.

Además, resulta una ley carente de coercitividad y de un régimen sancionador, pues en el artículo 25 regula de manera débil, blanda e indiferente, una sanción que

---

En ningún caso se autorizará la condonación de adeudos por concepto de Cuotas, Aportaciones y Descuentos, su actualización y recargos.

**Artículo 23.** Los ingresos provenientes de las Cuotas, Aportaciones y Descuentos no se concentrarán en la Tesorería de la Federación, deberán ser enterados al Instituto. Tratándose de las Cuotas y Aportaciones correspondientes al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, se depositarán en la Cuenta Individual del Trabajador.

**Artículo 24.** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público incluirá en las partidas necesarias el concepto de Cuotas y Aportaciones de este ordenamiento al tiempo de examinar los proyectos anuales de presupuestos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará el oportuno entero de los recursos por parte de las Dependencias y Entidades, en los términos de esta Ley.

**Artículo 25.** En caso de que alguna Dependencia o Entidad incumpla por más de seis meses en el entero de las Cuotas, Aportaciones y Descuentos previstos en esta Ley, el Instituto estará obligado a hacer público el adeudo correspondiente.

más parece una amenaza incumplida, que no asusta a nadie, al señalar: ***En caso de que alguna Dependencia o Entidad incumpla por más de seis meses en el entero de las Cuotas, Aportaciones y Descuentos previstos en esta Ley, el Instituto estará obligado a hacer público el adeudo correspondiente*** lo que denota que no importa su recaudación; a diferencia del régimen del IMSS, ya que en esta ley apenas se atreve hacer público la falta de entero, como administrador el ISSSTE deja a los trabajadores cotizantes en un estado de indefensión, por disposición de la ley, otorgando el legislativo y el Estado Mexicano un trato desigual a los trabajadores afiliados a este régimen del ISSSTE en comparación con el régimen del IMSS.

## **2. El procedimiento administrativo de ejecución para el incumplimiento de las aportaciones de seguridad social en el régimen del Instituto Mexicano del Seguro Social.**

El Procedimiento Administrativo de Ejecución (PAE), es el procedimiento por el cual el ente público titular del crédito fiscal procede al cobro coactivo del mismo sin necesidad de acudir a una instancia jurisdiccional. Es facultad de los organismos fiscales autónomos, el procedimiento administrativo de oficio, se rige por el principio de legalidad, es requisito para iniciar el procedimiento, que haya transcurrido el plazo para el cumplimiento, la justificación del Estado es que su pago es necesario para la integración del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

El fundamento del Procedimiento Administrativo de ejecución encuentra su principal fundamento en los artículos 145 a 196-B del Código Fiscal de la Federación. Afirmo Sonia Venegas<sup>54</sup> que “en los casos de los créditos fiscales a favor de los organismos fiscales autónomos, se aplica su Ley especial, que remite por supletoriedad a las reglas establecidas en el CFF”. A su vez la Ley del ISSSTE, en el artículo 22, primer párrafo, remite al procedimiento de actualización previsto en el CFF.

El Instituto Mexicano del Seguro Social El IMSS es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya misión es “ser el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de

---

<sup>54</sup> Venegas Álvarez, Sonia Ob. Cit. p. 213

carácter nacional, para todos los trabajadores y sus familias”.<sup>55</sup> Así, el IMSS es el organismo encargado de la seguridad social en México; esto es, debe garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión previo cumplimiento de los requisitos legales.<sup>56</sup> Sin embargo, como hemos mencionado, también tiene el carácter de organismo fiscal autónomo.<sup>57</sup>

Estas funciones del IMSS como encargado de la seguridad social y como organismo fiscal autónomo están vinculadas, pues la seguridad social se financia mediante aportaciones tripartitas de los trabajadores, patrones y el gobierno (cuota social), de las cuales es responsable el IMSS. Conforme al artículo 271 de la Ley del Seguro Social<sup>58</sup> las cuotas que corresponden al IMSS son aportaciones de seguridad social, es decir, las conceptualizadas por la fracción II del artículo 2o del Código Fiscal de la Federación. En este sentido, como vimos en el capítulo 2 de esta tesis, las cuotas que financian la seguridad social son una clasificación de contribuciones.

Dentro de las funciones fiscales del IMSS están: recaudar, administrar, determinar, liquidar y cobrar las mencionadas cuotas, y como resultado de estas funciones, es calificado como un organismo fiscal autónomo.

El pago de impuestos o contribuciones se vuelve exigible cuando el contribuyente deja transcurrir el plazo que la ley establece para su pago, sin cumplir con la obligación. Esta exigibilidad da paso al ejercicio de la facultad de cobro coactivo que tienen las autoridades fiscales como el SAT, IMSS, INFONAVIT. Es decir, si el contribuyente no cumple con su obligación fiscal, la recaudación se realiza de manera forzosa. *Excepto el ISSSTE que no está considerado Organismo fiscal Autónomo, a pesar de que se contribuye con el mismo concepto de contribuciones fiscales a que se refiere el artículo 2º fracción II del Código Fiscal de la Federación,*

---

<sup>55</sup> Página electrónica del IMSS, <http://www.imss.gob.mx/mision>. Fecha de consulta, 23 de junio de 2019.

<sup>56</sup> Artículo 2, Ley del Seguro Social.

<sup>57</sup> Artículo 5, Ley del Seguro Social.

<sup>58</sup> Artículo 271, Ley del Seguro Social.

*por lo que su cobro no se hace exigible de manera coactiva, como lo hacen los organismos fiscales autónomos arriba mencionados.*

Para cobrar o recaudar los impuestos y demás contribuciones exigibles de forma ineludible, las autoridades fiscales cuentan con un mecanismo propio de la materia fiscal que se llama Procedimiento Administrativo de Ejecución (PAE) o procedimiento económico-coactivo, que no requiere de la intervención del Poder Judicial u otra autoridad jurisdiccional.

La finalidad del PAE no es la resolución de la controversia, sino la recaudación de lo debido, en virtud de un crédito fiscal no satisfecho voluntaria y oportunamente por el contribuyente, el PAE se funda en la necesidad de que el Estado realice sus atribuciones, en este caso el de recaudación forzosa, en forma administrativa sin estar sujetas, a las trabas y dilaciones que acarrea la intervención de los tribunales y el procedimiento judicial. Se funda además en la presunción de legitimidad de las resoluciones dictadas por los órganos del Estado, presunción que, a su vez, se basa en la idea de que esos órganos son en realidad instrumentos desinteresados que sólo persiguen la satisfacción de una necesidad colectiva y que actúan conforme a los mandatos de las normas legales.<sup>59</sup>

Para que la autoridad pueda iniciar el PAE se deben satisfacer al menos los siguientes requisitos:

- Que exista una obligación de pago a cargo de un contribuyente determinado.
- Cuando dicha obligación no haya sido debidamente liquidada; es decir, que no se haya pagado el crédito fiscal.
- La obligación debió ser notificada debidamente al contribuyente
- Que la obligación fiscal tenga el carácter de exigible; es decir, que haya transcurrido el plazo que señala la ley para realizar el pago.

Cumplidos estos requisitos, la autoridad fiscal puede realizar el cobro coactivo. Este procedimiento se integra por diferentes etapas: requerimiento de pago, embargo, avalúo de bienes y remate.

---

<sup>59</sup> Cfr. Fraga Gabino, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 2000, p. 282.

El requerimiento de pago es la diligencia por medio de la cual, las autoridades fiscales exigen al contribuyente el pago del crédito fiscal no cubierto. Si el contribuyente paga las contribuciones debidas y los accesorios (multas, recargos), termina el procedimiento, pues se cumple con la obligación fiscal. Pero si después del requerimiento, el contribuyente no realiza el pago, se pasa a la segunda etapa del procedimiento.

La segunda etapa del procedimiento, el embargo es un acto administrativo, que tiene por objeto la recuperación de los créditos fiscales mediante el aseguramiento de bienes (muebles, inmuebles, negociaciones) propiedad del contribuyente o deudor<sup>60</sup>

Los bienes embargados pueden ser objeto de un remate posterior, con la finalidad de recuperar los créditos fiscales no cubiertos en su oportunidad. La tercera etapa, el remate, es el acto mediante el cual se cobra el crédito fiscal con el producto o ganancias que se obtienen de la adjudicación de bienes en subasta o almonedas.

Por último, el llamado crédito fiscal incluye las contribuciones no pagadas, las multas, los recargos y los gastos de ejecución y las actualizaciones, por lo que el contribuyente que no cumplió con su obligación de pagar impuestos o demás contribuciones oportunamente tendrá que pagar una cantidad mayor a lo que le correspondía por concepto de contribuciones.

### **3. Diferencias entre ambos regímenes y estado actual.**

Las diferencias entre la Ley del IMSS y la Ley del ISSSTE en materia de recaudación es inescrutable, en los derechos de los contribuyentes, como en las obligaciones de los retenedores y empleadores, lo que se traduce en desigualdad.

Cabe aquí precisar que el Poder Judicial Federal se ha pronunciado en el sentido de que:

...el hecho de que existan distinciones legales entre los trabajadores de los sectores privado y público, no implica una transgresión de los derechos a la igualdad y no discriminación reconocidos en el precepto mencionado, pues el trato diferenciado encuentra su fundamento en la propia Constitución Federal, al dividir a los trabajadores de los sectores privado y público en los apartados A y B de su artículo 123, por lo que las disposiciones que regulan a dichos

---

<sup>60</sup> Artículo 151, Código Fiscal de la Federación. Página web [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx).

sectores deberán atender a los lineamientos y características propias de cada apartado, ya que cada sector, por su propia y especial naturaleza, atenderá a la diferencia que la Ley Suprema marcó para tal efecto; ello entendido bajo la premisa de que la transgresión a esos derechos sólo puede aducirse cuando, estando en condiciones semejantes, existe un trato desigual.<sup>61</sup>

Y bueno, si bien es cierto que existen dos regímenes que pueden tener ciertas diferencias legales, también lo es que ambos regulan un derecho humano, el derecho a acceder a una pensión y, como se vio en el capítulo anterior, existen estándares fijados internacionalmente aplicables a derecho que deben respetarse tanto en el régimen del ISSSTE, como en el del Seguro Social. También a nivel nacional deben respetarse ciertos principios, uno de ellos es, precisamente el del destino del gasto, pues éste tiene como finalidad el asegurar la permanencia e inalterabilidad del sistema.

Vale la pena reiterar que el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en la Observación General número 19, estableció el contenido normativo del derecho a la seguridad social, definiendo que sus elementos fundamentales deben salvaguardar los principios de disponibilidad, riesgos e imprevistos sociales, nivel suficiente, respetar plenamente el principio de la dignidad humana y el principio de la no discriminación y accesibilidad.

Es de resaltarse que ese Comité ha expresado que el derecho a la seguridad social requiere que se haya establecido y funcione un sistema dentro del marco legal y las autoridades, deben asumir la responsabilidad de su administración y supervisión eficaz. También que los planes de pensiones deben ser sostenibles, a fin de asegurar que las generaciones presentes y futuras puedan ejercer este derecho. El comité

---

**61 PENSIÓN DE LOS TRABAJADORES DE LOS SECTORES PRIVADO Y PÚBLICO. LA EXISTENCIA DE DISTINCIONES LEGALES EN LA INTEGRACIÓN DEL SALARIO BASE DE COTIZACIÓN PARA SU CÁLCULO, NO TRANSGREDE LOS DERECHOS A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN.**

Época: Décima Época, Registro: 2007856, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Laboral, Tesis: 2a./J. 114/2014 (10a.), Página: 958.

Tesis de jurisprudencia 114/2014 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal en sesión privada del veintidós de octubre de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 07 de noviembre de 2014 a las 09:51 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de noviembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

desarrollo a detalle el derecho de accesibilidad, para lo cual, estableció que se debe cumplir con el subprincipio de participación e información, según el cual, los beneficiarios de los planes de seguridad social deben poder participar en la administración del sistema y éste debe garantizar el derecho de las personas y las organizaciones a recabar, recibir y distribuir información, sobre todos los derechos ofrecidos por la seguridad social de manera clara y transparente.

En efecto, los principios de rendición de cuentas, transparencia y derecho a la información y destino del gasto rigen el derecho a la pensión pues buscan la exigencia al respeto irrestricto del destino del gasto. La publicidad e información de en qué se utilizaron los recursos públicos, ya que las aportaciones deben asignarse en el Presupuesto de la Federación y las cotizaciones laborales son retenidas a los trabajadores quincenalmente en tiempo y forma, la omisión en la recaudación se traduce en una violación del Estado a los derechos humanos de los trabajadores al servicio del Estado como consecuencia, de la falta de vigilancia u opacidad para ejercer el destino del gasto y la falta de exigencia de cobro de sus Directores.

La inequidad de los procedimientos de ejecución regulados en la ley del ISSSTE en comparativa con el trato que brinda el Estado a los particulares como patrones con el trato que otorga el Estado a los patrones del gobierno en sus tres niveles que son aportantes y retenedores solidarios conforme lo dispone el código fiscal de la federación, procedimientos de cobro en caso de incumplimiento de pago, inequitativos como a continuación se determina.

No obstante, que ambas leyes de seguridad social sancionan el incumplimiento para los empleadores y retenedores de estas contribuciones de seguridad social; de manera inconmensurable el legislador, toma la decisión de diferenciar la forma de recaudar las contribuciones, otorgando una tolerancia incomprensible, permisora, ambigua e inexplicable a los sujetos obligados de la Ley del ISSSTE, porque es una constante los casos de incumplimiento de los empleadores de la Administración Pública, que retienen las contribuciones de sus trabajadores afiliados al ISSSTE que sexenio tras sexenio se prestan a cerrar los ojos por el desvío de las contribuciones ya retenidas; lo que transgrede el principio del Destino del Gasto Público, mismo que sostiene al Servicio de la Seguridad Social.

Lamentablemente, fue la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, quien expuso el desvío de las contribuciones fiscales de seguridad social a la publicidad, a fines del mes de abril de 2019, el director del ISSSTE en ese entonces Luis Antonio Ramírez,<sup>62</sup> admitió que: “los adeudos que tienen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública son tan cuantiosos que afectan la liquidez del Instituto”. Esto fue al rectificar en los medios de comunicación, las declaraciones del **Director de Normatividad de Administración y Finanzas del ISSSTE Dr. Pedro Zenteno Santaella** que, al comparecer ante la Comisión de Salud de la Cámara de Senadores, el cual de manera textual menciona: *“agregó que el organismo está en quiebra financiera por los abusos y corrupción de sus exdirectivos...”*. *Afirmó que en el ISSSTE hacen falta 22 mil millones de pesos y que su operación se complicará si para julio no hay una ampliación presupuestal y si las entidades de la república y las secretarías de Estado no cubren los adeudos que tienen con el organismo.”*

Lo cual dio motivo para que al día siguiente el presidente López Obrador maquillara las aseveraciones del servidor público en cuestión. No obstante, eso atemorizó a la población derechohabiente, al poner en duda el destino del gasto a otro fin.

En los días subsecuentes, en la Facultad de Derecho de la UNAM; en la Conferencia Magistral “Actualidad y Retos de la Agenda Fiscal del Nuevo Gobierno” impartida por Carlos Romero Aranda, Procurador Fiscal de la SHCP; en la sesión de preguntas y respuestas, se cuestionó *¿sí la desviación u omisión de pago de los obligados del ISSSTE, de las contribuciones de Seguridad Social, constituían responsabilidades fiscales, que ameriten las sanciones contempladas en la Ley del ISSSTE? El Procurador Fiscal de la SHCP, Romero Aranda, respondió “no hay de qué preocuparse porque los recursos de las contribuciones de seguridad social que no están enterados al ISSSTE; es porque los administradores del pasado las utilizaron en otros conceptos, pero no se preocupen, contestó sin sobresaltarse, no se sacaron o se llevaron los recursos que se adeudan, ‘están utilizadas en otro rubro’ se está viendo celebrar un convenio con los entes que han incumplido...”*

---

<sup>62</sup> Ballinas, V.. (2019). Virtual quiebra financiera sufre el ISSSTE. mayo,11,2019, de La Jornada Sitio web: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2019/04/23/virtual-quiebra-financiera-sufre-el-issste-revelan-4175.html>.

Por ejemplo, en la Ley de ISSSTE se describe el procedimiento administrativo de cómo enterar las contribuciones; de las sanciones a que serán acreedores en caso de incumplimiento, ¿y el procedimiento de ejecución? Que sucedió con el legislador de la reforma de 2007, existe una injusta y arbitraria distinción de sancionar el incumplimiento a los particulares *con todo el rigor del Estado* y a los patrones de los trabajadores del Estado en caso de incumplimiento, la comprensión y la tolerancia, inevitablemente surge la pregunta: porque la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación lo permiten? de la simple lectura de los mandatos de ley, se denota la desigualdad con la Ley del IMSS que establece un procedimiento formal de ejecución para el cobro de contribuciones vencidas, en tanto el artículo 23 de la Ley del ISSSTE, antes estudiado que establece un procedimiento sin sanción, al expresar que si después del plazo otorgado para realizar aclaraciones, el Instituto requerirá a la Tesorería de la Federación, los pagos correspondientes por los adeudos vencidos que tengan las Dependencias y Entidades con cargo a su presupuesto y ésta deberá hacer el entero correspondiente al Instituto en un plazo no mayor de cinco días hábiles.

Es *poco creíble* que el desvío de recursos provenientes de la seguridad social (capítulo 1000), que transgrede el Principio de Destino del Gasto se realice sin las autorizaciones de la subsecretaría de egresos, para cambiar los recursos provenientes de las contribuciones de Seguridad Social, de partidas o del capítulo 1000 de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), correspondiente a la entidad o dependencia que incumpla.

Técnicamente resulta *insólito e increíble*, que los adeudos por desvío del concepto de contribuciones fiscales de seguridad social, estén cambiados a espaldas o en desacuerdo con el Titular de la Secretaría de Hacienda y con el presidente de la República en turno, existen auditorías, Órganos Internos de Control, que tiene la Secretaría de la Función Pública, en todas las dependencias y entidades, la Auditoría Superior de la Federación, al rendir el informe de la cuenta pública detecta las omisiones en sus “dictámenes de desempeño” sin embargo no se conoce que existan denuncias por esos hechos que describen los párrafos anteriores.

Los cánones, los mandatos, los criterios, las medidas de apremio, las máximas, los principios constitucionales, las consignas, las recomendaciones, las sanciones y procedimientos de responsabilidad de la ley y el reglamento del ISSSTE; *todos fallan cuando desde la Secretaría de Hacienda y quizá con la autorización de la Presidencia de la República conforme esta, que se ha violentado observar el Principio de Destino del Gasto de las contribuciones de Seguridad Social. Lo que es obvio ante las declaraciones recientes antes mencionadas.*

Así está afrontando la realidad, el actual Gobierno de la República del presidente Andrés López Obrador, con el desvío de los recursos de los trabajadores, mismo que ha sido más lesivo que los 22 mil millones de pesos, que originalmente se mencionaron en mayo de 2019; pues en el mes de febrero de 2020, en la página web del ISSSTE, se publica el acuerdo que Autoriza a la H. Junta Directiva del ISSSTE, para que con el apoyo de la Secretaría de la Función Pública se presione a las Entidades y Estados de la Federación, para que el ISSSTE recupere el adeudo por **cincuenta y ocho mil millones de pesos**, que corresponde por concepto de *cuotas de seguridad social*, consentidos durante los pasados gobiernos para desviar el Destino del Gasto; retenido a los trabajadores para cumplir con su cotización y que son también parte de las aportaciones que correspondía en aquellos momentos a esas dependencias y entidades en su calidad de *patrones con obligaciones solidarias a que se refieren los párrafos anteriores*. Publicación de la Pagina web del ISSSTE que se transcribe textualmente a continuación:

**ESTABLECEN ALIANZA EL ISSSTE Y LA SFP PARA QUE GOBIERNOS ESTATALES SALDEN DEUDA DE 58 MIL MILLONES DE PESOS”**

- En Sesión Ordinaria de la Junta Directiva, el director general, Luis Antonio Ramírez Pineda, destacó que se pactarán acuerdos a fin de permitir al Instituto recuperar recursos e invertirlos en infraestructura y equipamiento médico.
- La secretaria de la Función Pública, Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, dijo que ayudará al organismo a que los Ejecutivos de los estados cumplan con los convenios.

**Establecen alianza el ISSSTE y la SFP para que gobiernos estatales salden deuda de 58 mil millones de pesos.**

Autor: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Fecha de publicación: 12 de febrero de 2020

Categoría: Comunicado

La Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) respaldó que se trabaje junto con la Secretaría de la Función Pública (SFP) para establecer convenios que permitan saldar el adeudo de aproximadamente 58 mil millones de pesos que tienen los gobiernos estatales con el organismo”

Durante la Sesión Ordinaria 1369 del Máximo Órgano de Gobierno del Instituto que contó con la participación de la titular de la SFP, Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, el director general, Luis Antonio Ramírez Pineda, resaltó que es necesario coadyuvar en la cobranza de estos adeudos con total transparencia y utilizar los recursos en mejoras que necesita el Instituto, principalmente en el área médica.

El presidente de la FSTSE, Joel Ayala Almeida; el titular del CEN del SNTISSSTE, Luis Miguel Victoria Ranfla, y los representantes sindicales del SNTE, AAPAUNAM, FEDESSP y SUTGCDMX, miembros del Máximo Órgano de Gobierno del Instituto, respaldaron esta iniciativa que permitirá beneficiar a los trabajadores y sus familias.

Ramírez Pineda informó que hasta la fecha se han firmado tres convenios con Baja California, Colima y San Luis Potosí, y ahora con la participación de la SFP se negociará el pago con los estados restantes. Necesitamos hacer un esfuerzo conjunto para cumplir los acuerdos que establezcamos, sobre todo respetando la normatividad correspondiente.

Destacó que la instrucción del presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, es resolver los retos y problemas de cada dependencia con transparencia e informar a las y los mexicanos con la verdad. Trabajamos en conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la SFP para dar seguimiento y resolver cada uno de los temas más apremiantes del Instituto, aseguró.

*Ramírez Pineda* dijo que “si la SFP nos ayuda a fortalecer estos convenios, evidentemente este año nosotros podríamos tener mayor regularización en el pago de éstos”.

Si recuperamos estos recursos podremos atender temas de infraestructura y mantenimiento de clínicas y hospitales, principal demanda de los 13.3 millones de derechohabientes y sus familias, añadió.

Por su parte, “Sandoval Ballesteros señaló que a partir de la relación que la SFP lleva con los Gobiernos Estatales y contralorías correspondientes de cada entidad, podrá apoyar al ISSSTE para realizar estos convenios.

Somos aliados en este Gobierno y podemos ayudar al Instituto a sanear sus temas y presionar a los gobiernos estatales a que cumplan con lo acordado” agregó.

En su participación, el Subsecretario de Control y Auditoría de la Gestión Pública, Roberto Salcedo Aquino, explicó que se diseñará una estrategia para que en cada convenio se especifique un calendario de pagos y una consecuencia si no se cumple con los pagos correspondientes.

Huelga decir que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en los últimos cinco años de “dictámenes de desempeño” observó y recomendó al ISSSTE iniciar un procedimiento administrativo en contra del área de auditoría y del Director de Responsabilidades del Órgano Interno de Control del ISSSTE, por no haber dado seguimiento a los convenios de compromiso de pago que signaron los deudores en 2017, 2016, 2015, 2014, 2013, deudores que son responsables sus titulares secretarios de estado, gobernadores y presidentes municipales. Así, se ha incumplido con la disposición que establece que:

Los titulares de las Dependencias y Entidades, sus oficiales mayores o equivalentes, y los servidores públicos encargados de realizar las retenciones y Descuentos serán responsables en los términos de Ley, de los actos y omisiones que resulten en perjuicio de la Dependencia o Entidad para la que laboren, del Instituto, de los Trabajadores o Pensionados, independientemente de la responsabilidad civil, penal o administrativa en que incurran.

Para muestra la siguiente nota:

#### **Busca UAZ renegociar adeudo histórico con ISSSTE**

Detalles

Publicado: 05 febrero 2020

powered by social2s

Zacatecas. El rector y representantes sindicales acudieron a la dirección de Finanzas del Instituto

Luego de la reunión realizada en las oficinas de la dirección de Finanzas del ISSSTE en la Ciudad de México, en la conciliación del adeudo histórico entre la Universidad Autónoma de Zacatecas y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como el beneficio contemplado en el Artículo IX transitorio de la Ley de Ingresos de la federación 2020, se contempló la posibilidad de conciliar el adeudo a 15 años y condonar las actualizaciones y recargos (cuotas y aportaciones).

En este contexto en la reunión se contempló también el compromiso de acelerar la conciliación del citado adeudo en el presente mes de febrero, y someter a la Junta Directiva del ISSSTE la firma del convenio entre ambas instituciones.

En la citada reunión realizada en las oficinas de la Dirección de Finanzas del ISSSTE participaron el rector de la UAZ, Antonio Guzmán Fernández; la secretaria del Sindicato de Trabajadores de la Universidad Autónoma de Zacatecas (STUAZ), María del Carmen Saucedo Ríos; el secretario del Sindicato de Personal Académico de la UAZ, Pedro Martínez Arteaga; la Subsecretaria de Egresos de la Secretaría de Finanzas del gobierno de Zacatecas, Gabriela Basurto Ávila.

Por parte del ISSSTE participó la subdirectora de Normatividad y Cobranza, Ana Elena Espinoza Vázquez<sup>63</sup>

Vale la pena destacar que no es de estos últimos sexenios los desvíos de las aportaciones de seguridad social a otros rubros, violentando en otros sexenios Priistas el Principio del Destino del Gasto, ya que la universidad autónoma de zacatecas tuvo tan grandes adeudos por cuotas de seguridad social, que le pago al ISSSTE con los edificios de la facultad de Química donde actualmente tiene por domicilio oficial la delegación del ISSSTE y subdelegación de prestaciones económicas, se intentó investigar en que calidad se permitió el uso y goce SI POR TRALADO DE DOMINIO O POR COMODATO. Todo ello ha puesto en riesgo la continuidad del sistema de pensiones al no respetarse el principio del destino del gasto público y ha dado lugar a arbitrariedades como se expondrá a continuación.

#### **CAPÍTULO IV.- LA INDEBIDA APLICACIÓN DE LA UMA EN LAS PENSIONES**

Esta investigación pretende hacer un análisis actual de las pensiones y del efecto social, económico y jurídico que hoy tienen y a futuro que tendrá el poder adquisitivo de los trabajadores, por la aplicación indebida de la UMA en las pensiones. Investigación que se realiza con apoyo en diversas investigaciones y criterios jurisprudenciales de juzgadores que fueron consultados.

Las demandas obreras y sindicales, las resistencias patronales, los análisis académicos; así como la participación de actores políticos después de años de debates y luchas, se congregaron en la Ciudad de México, para debatir formal iniciativa de incremento al Salario Mínimo, el primero de mayo de 2014, en el evento Conmemorativo del Día del Trabajo, se sumaron diversos actores, como el sector obrero, los políticos representados por los Partidos, las Cámaras Empresariales, la Academia, los Gobiernos Estatales, a las discusiones y propuestas para aumentarlo y recuperar su poder adquisitivo.

---

<sup>63</sup> Diario electrónico Express Zacatecas, Educación 5 de febrero de 2020, recuperado el 7 de noviembre de 2020 en <https://www.expresszacatecas.com/educacion/uaz/46662-busca-uaz-renegociar-adeudo-historico-con-issste>

Como señala Moreno Brid en la historia de la economía en México, se observa que por décadas ha registrado un estancamiento en el salario promedio real, particularmente el poder adquisitivo del Salario Mínimo durante el periodo de 1976 a 2016 en un 70% en el horizonte nacional. A nivel de Latinoamérica México se ha significado como uno de los países con el nivel más bajo en Salarios Mínimos medidos en dólares y con la proporción más baja del Salario Mínimo con referencia al Producto Interno Bruto (PIB), Per Cápita.<sup>64</sup>

No hay que olvidar que el Salario Mínimo se convirtió en referencia de sanciones y contribuciones fiscales, de cuotas, créditos, y prestaciones sociales al expresar sus cuantías en múltiplos de mismo.

Así, se inició un proceso de desindexación de estas referencias. El 5 de diciembre de 2014, el Ejecutivo Federal presentó en la Cámara de Diputados la iniciativa para *desindexar* el Salario Mínimo, esta iniciativa que fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación, 2 años después; hasta el 28 de enero del 2016, la cual derivó de manera trascendental en una Reforma Constitucional al artículo 123, al prohibir que el salario mínimo no podrá ser utilizado como medida de cuenta o referencia, *para fines ajenos a su naturaleza* y once meses después, en el mismo año, la iniciativa de Ley para la creación de la Unidad de Medida y Actualización (UMA).

## **A. HISTORIA DEL SALARIO MÍNIMO**

. Después de varios intentos infructuosos de institucionalizar el derecho laboral, con el triunfo de la Revolución Mexicana, se promulga la *Constitución de 1917*, se logra *garantizar salarios mínimos* y reducción de jornadas laborales, principalmente se vieron beneficiados los trabajadores del ramo textil.

Los salarios retributivos del trabajo históricamente fueron fijados de manera unilateral por los patrones, también la jornada de trabajo; así las cargas de trabajo eran de doce horas o más laborables. A fines del siglo XIX se empezó a generar una inconformidad obrera, apoyada en ese entonces por los intelectuales, expresiones sobre la

---

<sup>64</sup> MORENO BRID J.C; GARRY STEFANIE y Monroy González Franco, México.2014, "El salario mínimo en México" Facultad Economía, UNAM Vol. 111 Núm. 33.

necesidad de regular de manera uniforme el salario; que cubriera como mínimo las necesidades de alimento, salud, vivienda, de un obrero y su familia; lo que se ignoró por el sector patronal y el gobierno de ese entonces; debido a que ya iniciaban las inversiones extranjeras, en la industrialización del país, y la competencia estriba en los bajos salarios para abaratar la producción.

El Artículo 123 establecía por primera vez un salario mínimo, que textualmente decía:

“El Salario Mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere suficiente atendiendo a las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida y del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia”<sup>65</sup>

Señala la investigadora en Políticas Públicas, Ramírez López que era necesario determinar un precio mínimo al trabajo como resultado de los reclamos sociales y sindicales, en específico se realizó por las necesidades de modernización económica y el modelo del trabajo, que se diseñó a principios del siglo pasado, para los trabajadores de la ciudad, que participaban principalmente del sector industrial.

El Mandato Constitucional correspondía al jefe de familia, por lo que debiera considerarse que fuera suficiente la cuantía relativa al Salario Mínimo para satisfacer las necesidades personales de él y su familia.

La función de los salarios vinculados a la clase obrera reforzó el proceso de desarrollo, contribuyó a un mayor crecimiento de la economía mexicana, en el periodo de 1950 a 1970, cuando los salarios generales se acercaron al Mandato Constitucional, de satisfacer las necesidades mínimas de al menos en el orden material, la cual dio lugar a la creación de una clase media, que tiene acceso al crédito hipotecario y a la vivienda en propiedad.

## **B. REFORMAS CONSTITUCIONALES SOBRE EL SALARIO MÍNIMO**

En el Diario Oficial del 21 de noviembre de 1962<sup>66</sup> se publica la reforma a la fracción VI del Artículo 123 apartado “A” de la Carta Magna, que ya establecía el

---

<sup>65</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917, 1ª ed. Feb 2017, coeditores GOB. de la REP., ISSSTE, FOVISSSTE, Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, p. 151.

<sup>66</sup> Diario oficial de la federación México 17 de noviembre de 1962 citado en González Navarro Moisés

Salario Mínimo, la reforma fue para agregar *el Salario Mínimo del campo y el Salario Mínimo profesional*, así también crea la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, (CONASAMI) la que se integra con representantes de trabajadores, patrones y gobierno, y tendrá estrecha relación, con las Comisiones Regionales en los distintos Salarios Mínimos del País.

En 1986 el 23 de diciembre nuevamente se reforma la fracción VI del Artículo 123 apartado “A” Constitucional, “*desaparece el Salario Mínimo del Campo*”, solo permanece el Salario Mínimo General y Profesional.<sup>67</sup>

El artículo 123, fracción VI, del apartado “A”, establecía:

Los Salarios Mínimos generales deberán de ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos.

Los Salarios Mínimos profesionales se fijarán considerando además las condiciones de las distintas actividades económicas.”

Posteriormente al crecimiento Económico sostenido, durante cuatro décadas, el *Salario Mínimo*, deja de ser el actor especial del desarrollo, con las crisis de los años 80, en la retribución del ingreso, en el progreso personal y de la familia, para convertirse en un instrumento de estabilidad macroeconómica. En 1990, *con motivo de las reformas y ajustes estructurales por el Tratado de Libre Comercio del Norte (TLCN)*, se transformó el mercado mexicano en una economía abierta, comandada por el sector externo, así el gobierno mexicano, invitaba a participar con bajos salarios, para comprimir costos laborales, como única expresión de competitividad, en la inserción de las economías del mundo. El poder adquisitivo del *Salario Mínimo* perdió el 70% de 1976 a 2016.<sup>68</sup>

En América Latina, México es uno de los pocos países en donde su Salario Mínimo había ido en picada de manera continua, en comparación con otros países, como Brasil, Uruguay, donde el salario en promedio se ha recuperado; hasta en

---

1979 “El primer salario mínimo en la Historia Mexicana” mencionado en Ramírez López Berenice UNAM Fac. Contaduría Admón. 2014, Colegio de México Vol. 28 Núm. 3.

<sup>67</sup> Moctezuma Barragán Javier. y varios Autores “Ochenta años de vida Constitucional en México”. 1998 Art.123 México. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cámara de Diputados.

<sup>68</sup> Ramírez López Berenice y Badillo González Gabriel, México. 2017, “La UMA y su impacto en las pensiones” Consultorio Fiscal PP 54 Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad Contaduría y Administración UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Cámara de Diputados.

Bolivia que su economía es más pequeña a partir del 2008, ha sostenido de manera creciente una recuperación siendo que, en ese año, en México nos encontrábamos en una situación similar.

**Los salarios mínimos más altos (y bajos) de América Latina en 2019 - CNN Español) 17 de diciembre de 2019**— México aumentó el salario mínimo en un 20% a nivel nacional y de 5% en la Zona Libre de la Frontera Norte (ZLFN) esta semana, tras un acuerdo entre el Gobierno, las centrales obreras y los empresarios. Así a partir del 1 de enero de 2020, el salario mínimo nacional pasará de 102,69 pesos (unos 5,4 dólares) a 123,22 pesos (6,5 dólares) al día, es decir, 3.746 pesos (unos 198 dólares) al mes.

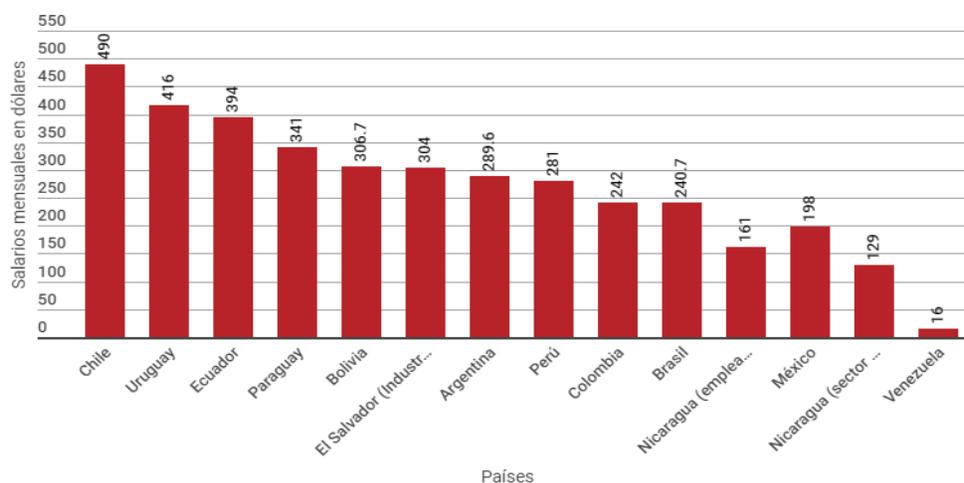
Este año otros países han aumentado sus salarios mínimos, como Venezuela donde volvió a aumentar en octubre, según anunció el Gobierno, y quedó en 300.000 bolívares al mes, unos 16 dólares. Ese fue el tercer aumento de salario en 2019 en medio de una monstruosa inflación.

Tras semanas de protestas, en octubre el presidente de Chile Sebastián Piñera firmó un proyecto de ley que busca asegurar un ingreso mínimo garantizado de 490 dólares, aunque esto no calmó las manifestaciones.

Venezuela tiene el salario mínimo más bajo de la región, y por mucho: el siguiente más bajo en la lista es el de Nicaragua (para el sector agropecuario): 129 dólares por mes.

En el otro lado del espectro está Chile con uno de los salarios mínimos más altos de la región, seguido de Uruguay (416 dólares) y Ecuador (394 dólares).<sup>69</sup>

**Tabla 3 – Comparativa de salarios mensuales en dólares en Latinoamérica (CNN- ESPAÑOL)**



<sup>69</sup> CNN Español en <https://cnnespanol.cnn.com/2019/12/17/los-salarios-minimos-mas-altos-y-bajos-de-america-latina/> (consultado el 14 de enero de 2020)

### C. DESINDEXACIÓN DEL SALARIO Y CREACIÓN DE LA UMA

El 1° de mayo de 2014 en el evento conmemorativo del día internacional del trabajo, se presentó la propuesta formal para recuperar el poder adquisitivo del salario Mínimo convocando a un análisis y diagnóstico mediante un plan estratégico, para que, de manera escalonada y ordenada, se incrementara el salario y así evitar efectos no planeados.

La propuesta principal consistió en igualar el salario al costo de la Canasta Básica Alimentaria de \$82.86 diarios en 2015, para llegar gradualmente a \$103.76 en 2018, que corresponde al costo de la canasta ampliada<sup>70</sup> se observa que no se cumplió, pues en 2018 el salario mínimo a pesar de los aumentos, que el Consejo de la "CONASAMI" acordó incrementar, mediante el mecanismo de "*Monto Independiente de Recuperación (MIR)*" de \$5.0 diarios para quedar en \$85.04 y de manera anticipada se le otorgo el incremento correspondiente de 3.9% que entraba en vigor a partir del 1ero de enero de 2018, para quedar en \$88.36.

El MIR nace por decisión del Consejo de representantes de la CONASAMI y da lugar a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 90 de la ley federal del trabajo, a cargo de la diputada Arlette Ivette Muñoz Cervantes, del grupo parlamentario del pan, que presento el 5 de diciembre de 2017; esta iniciativa, propuso obligaciones a la CONASAMI cuyo objetivo es cumplir con el artículo 94 de la Ley Federal de Trabajo, un organismo tripartito que se encarga de llevar a cabo la fijación de los salarios mínimos legales, procurando asegurar la congruencia entre lo que establece la Constitución Política Mexicana con las condiciones económicas y sociales del País.

El Objetivo de la propuesta que se dice en la exposición de motivos de la iniciativa señala:<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Canasta Básica, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (C.O.N.E.V.A.L.) es un conjunto de alimentos cuyo valor monetario sirve para construir la Línea de Bienestar Mínimo. Su contenido corresponde al consumo habitual de los hogares mexicanos para su construcción, se establecen los siguientes criterios: a) Que las canastas representen el patrón de consumo de un grupo poblacional de referencia. b) Que cumplan con recomendaciones nutricionales en la parte alimentaria y en la no alimentaria, con criterio de la teoría económica, para determinar si los bienes y servicios deben ser considerados necesarios. La canasta ampliada incluye a la canasta básica alimentaria y a la canasta no alimentaria.

<sup>71</sup> Monto Independiente de Recuperación (MIR) SISTEMA de información legislativa de la secretaria de Gobernación/Sil.gobernacion.gob.mx portal, consultado 2 de enero 2023

“Es indudable, que año con año la percepción de las y los mexicanos ante la fijación del salario mínimo es de insuficiencia, ante el constante incremento de la canasta básica y algunos otros golpes a la economía nacional, regional y local, los mexicanos sienten que cada día les alcanza menos para satisfacer sus necesidades básicas. Lo anterior, nos obliga como legisladores a realizar las acciones que sean necesarias tendientes por revertir la situación descrita y sobre todo a generar una sensación de seguridad y estabilidad en las familias mexicanas. Para este 2017, la Comisión Nacional para el Salario Mínimo decidió fijar un monto independiente de recuperación (MIR) de 4 pesos para el SMV, lo que sumado al monto de fijación de 3.9 por ciento (3 pesos) permitió contar con un incremento histórico y fijarlo en 80.04 pesos, sin embargo esto se traduce en un aumento de 7 pesos en relación a 2016, lo cual sin duda es insuficiente si contemplamos que durante la primera quincena de enero de 2017 el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) registró un incremento de 1.51 por ciento, así como una tasa de inflación anual de 4.78 por ciento, todo ello derivado del incremento de 20 por ciento que sufrieron las gasolinas a inicio de año.

El propósito del MIR es hacer posible que se recupere el poder adquisitivo de los trabajadores asalariados que perciben un salario mínimo general, para que éste se cumpla no debe repercutirse en los precios de los bienes y servicios que consumen las familias en las que existe por lo menos un trabajador de salario mínimo general. El aumento al MIR no debe afectar al precio salario de la economía, ni a la contratación colectiva. Toda vez que el proceso de recuperación se debe centrar en el salario mínimo general, los salarios mínimos profesionales deben tener un incremento a partir del 1 de enero de cada año, circunscrito al incremento de fijación”.

•

Así, por decreto publicado el 27 de enero de 2016<sup>72</sup> en el Diario Oficial de la Federación, se reformó, entre otros, el artículo 26, apartado B y 123, apartado A fracción VI, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para expresar

**Artículo 26.**

**B.** El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

...

---

<sup>72</sup> DECRETO por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, México. 27 Enero de 2016 recuperado el 8 de noviembre de 2020 en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5423663&fecha=27/01/2016](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423663&fecha=27/01/2016)

El organismo calculará en los términos que señale la ley, *el valor de la Unidad de Medida y Actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.*

**Artículo 123. ...Constitución Política Mexicana.**

**VI.** Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales. **El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza.**

...

**Primero.** - El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** - El valor inicial diario de la Unidad de Medida y Actualización, a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto será equivalente al que tenga el salario mínimo general vigente diario para todo el país, al momento de la entrada en vigor del presente Decreto y hasta que se actualice dicho valor conforme al procedimiento previsto en el artículo quinto transitorio.

El valor inicial mensual de la Unidad de Medida y Actualización a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto será producto de multiplicar el valor inicial referido en el párrafo anterior por 30.4. Por su parte, el valor inicial anual será el producto de multiplicar el valor inicial mensual por 12.

**Tercero.** - A la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización.

**Cuarto.-** Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo transitorio anterior, el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como las Administraciones Públicas Federal, Estatales, del Distrito Federal y Municipales deberán realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes y ordenamientos de su competencia, según sea el caso, en un plazo máximo de un año contado a partir de la entrada en vigor de este Decreto, a efecto de eliminar las

referencias al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia y sustituirlas por las relativas a la Unidad de Medida y Actualización.

**Quinto.** - El Congreso de la Unión deberá emitir la legislación reglamentaria para determinar el valor de la Unidad de Medida y Actualización, dentro de un plazo que no excederá de 120 días naturales siguientes a la fecha de publicación del presente Decreto.

En tanto se promulga esta ley, se utilizará el siguiente método para actualizar el valor de la Unidad de Medida y Actualización:

**I.** El valor diario se determinará multiplicando el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización del año inmediato anterior por el resultado de la suma de uno más la variación interanual del Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes de diciembre del año inmediato anterior.

**II.** El valor mensual será el producto de multiplicar el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización por 30.4.

**III.** El valor anual será el producto de multiplicar el valor mensual de la Unidad de Medida y Actualización por 12.

Así mismo la ley deberá prever la periodicidad, atendiendo al principio de anualidad, con que se deberá publicar la actualización de la Unidad de Medida y Actualización en el Diario Oficial de la Federación, así como los mecanismos de ajuste que en su caso procedan.

El valor inicial previsto en el segundo transitorio del presente Decreto, se actualizará conforme al procedimiento que se establezca una vez que se realicen las adecuaciones legales correspondientes.

**Sexto.-** Los créditos vigentes a la entrada en vigor del presente Decreto cuyos montos se actualicen con base al salario mínimo y que hayan sido otorgados por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado u otras instituciones del Estado dedicadas al otorgamiento de crédito para la vivienda, continuarán actualizándose bajo los términos y condiciones que hayan sido estipulados.

Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, en el evento de que el salario mínimo se incremente por encima de la inflación, las referidas instituciones no podrán actualizar el saldo en moneda nacional de este tipo de créditos a una tasa que supere el crecimiento porcentual de la Unidad de Medida y Actualización durante el mismo año.

Las instituciones a que se refiere el primer párrafo podrán, a partir de la entrada en vigor de este Decreto y hasta 720 días naturales posteriores a la entrada en vigor del mismo, seguir otorgando créditos a la vivienda que se referencien o actualicen con

base al salario mínimo. En el evento de que el salario mínimo se incremente por encima de la inflación, las citadas instituciones no podrán actualizar el saldo en moneda nacional de este tipo de créditos a una tasa que supere el crecimiento porcentual de la Unidad de Medida y Actualización durante el mismo año.

El órgano de gobierno de cada institución podrá determinar el mecanismo más adecuado para implementar lo dispuesto en el presente artículo transitorio.

**Séptimo.** - Los contratos y convenios de cualquier naturaleza, vigentes a la fecha de entrada en vigor de este Decreto que utilicen el salario mínimo como referencia para cualquier efecto, no se modificarán por la Unidad de Medida y Actualización, salvo que las partes acuerden expresamente lo contrario. Lo anterior, sin perjuicio de que, a partir de la entrada en vigor de este Decreto, los contratantes puedan utilizar como índice o referencia a la Unidad de Medida y Actualización.

**Octavo.-** En los créditos, garantías, coberturas y otros esquemas financieros otorgados o respaldados por el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda o por la Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo, en los que para procurar la accesibilidad del crédito a la vivienda se haya previsto como referencia del incremento del saldo del crédito o sus mensualidades el salario mínimo, en beneficio de los acreditados, las citadas entidades deberán llevar a cabo los actos y gestiones necesarias para que el monto máximo de ese incremento en el periodo establecido, no sea superior a la inflación correspondiente. Asimismo, el órgano de gobierno de cada entidad podrá determinar el mecanismo más adecuado para implementar lo dispuesto en el presente artículo transitorio.

**Noveno.** - Se abrogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en el presente Decreto, excepto las disposiciones legales relativas a la unidad de cuenta denominada Unidad de Inversión o UDI.

El artículo 26 Constitucional crea a la Unidad de Medida y Actualización (UMA), **como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales**, de las entidades federativas y del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

De conformidad con lo dispuesto por el último párrafo del artículo 26 constitucional "Las obligaciones y supuestos denominados en Unidades de Medida y Actualización se considerarán de monto determinado y se solventarán entregando su equivalente en moneda nacional. Al efecto, deberá multiplicarse el monto de la obligación o supuesto, expresado en las citadas unidades, por el valor de dicha

unidad a la fecha correspondiente”. De acuerdo con el artículo Segundo Transitorio del mencionado decreto, “El valor inicial diario de la Unidad de Medida y Actualización, a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto será equivalente al que tenga el salario mínimo general vigente diario para todo el país, al momento de la entrada en vigor del presente Decreto y hasta que se actualice dicho valor conforme al procedimiento previsto en el artículo quinto transitorio”.

El esquema de desindexación se ve complementado con la publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2016, por el cual se emite la Ley que determina el Valor de la Unidad de Medida y Actualización, “desvincula el Salario Mínimo de cualquier concepto ajeno a este” y establece la Unidad de Medida y Actualización como el nuevo valor de referencia.<sup>73</sup>

En el artículo 5º de dicho ordenamiento legal, se estableció que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, debería publicar antes del 10 de enero de cada año la cuantía que tendrá dicha medida durante el año.

Como se mencionó anteriormente, en el artículo Segundo Transitorio del decreto de reforma constitucional, se establece el primer valor de referencia sería igual al Salario Mínimo vigente en esa fecha, que en el año 2016 era de \$73.04 diarios, a partir de entonces su incremento se regula en el Artículo 4º de la Ley que determina el Valor de la Unidad de Medida y Actualización, que a la letra dice:

- I. El valor diario se determinará multiplicando el valor diario de la UMA del año inmediato anterior por el resultado de la suma de uno, más la variación interanual del índice Nacional de Precios al Consumidor del mes de diciembre del año inmediato anterior.
- II. El valor mensual será el producto de multiplicar el valor diario de la UMA por 30.4
- III. El valor anual será el producto de multiplicar el valor mensual de la UMA por 12
- IV. El valor de la UMA será simplemente el salario mínimo del año anterior actualizado con la variación interanual IPC de diciembre, cuyo valor para 2017 correspondió a \$75.49 diarios, \$2,294.9 mensual.

El 10 de enero de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el valor que tendría durante el periodo comprendido del 1 de febrero de 2017 al 31 de enero

---

<sup>73</sup> Decreto que publica la Ley de la UMA Diario Oficial de la Federación Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Diciembre de 2016, recuperado el 7 de noviembre de 2020 en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5468187&fecha=30/12/2016](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468187&fecha=30/12/2016)

de 2018, consistente en \$75.49 pesos diarios; y, el 10 de enero de 2018, se publicó el valor que tendría a partir del 1 de febrero de 2018 y al 31 de enero de 2019.

Hay que tener presente que el Salario Mínimo se había convertido en medida de referencia para sanciones, impuestos, cuotas, créditos y prestaciones sociales como las pensiones pues su mínimo y máximo se expresa aún en sus leyes reglamentarias en múltiplos de Salario Mínimo.

En el decreto del 1° de diciembre de 2016, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos incorpora como se señaló en la iniciativa en la exposición de motivos, un incremento constante a su revisión regular anual, esto es un incremento adicional denominado *Monto independiente para la recuperación (M.I.R.)* en esta ocasión será de cuatro pesos diarios, su objetivo situar el aumento relativo, en 9.6% el más grande en 17 años, y fijar el salario mínimo en \$80.04 en 2017.<sup>74</sup>

Mediante circular de fecha 9 de enero de 2018, pag1/1 el INEGI determinó que el valor de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) para 2018, será de **80.60 pesos**,<sup>75</sup> cifra 6.77% superior a los **75.49 pesos** fijado para 2017, considerando el INPC al que hace mención en su Artículo segundo transitorio. El valor mensual es de \$2,450.24 pesos mexicanos y el valor anual es de \$29,402.88 pesos durante 2018.

A partir del 1 de enero de 2019, el Salario Mínimo en el país fue de \$102.68 pesos diarios, 14 pesos con 32 centavos por encima del salario mínimo de 2018 de \$88.36. Esta medida fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre, tras el voto unánime de los representantes del sector obrero, patronal y gobierno.

Durante el anuncio del aumento, realizado en conferencia de prensa el 17 de diciembre de 2018, el presidente Andrés Manuel López Obrador destacó que “durante años el salario mínimo perdió su poder adquisitivo, hay quienes sostienen que se perdió el 70% en los últimos 30 años, el Banco de México reconoce una pérdida de 60%, por eso hoy estamos ante una nueva etapa”.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Resolución del H. Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos que fija los salarios mínimos general y profesionales vigentes a partir del 1o. de enero de 2017 publicado en Diario Oficial de la federación Secretaría de Gobernación México publicado el 19 de diciembre de 2016 en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5466000&fecha=19/12/2016](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5466000&fecha=19/12/2016)

<sup>75</sup> INEGI Índice Nacional de Precios al Consumidor y sus componentes. Consultados en la UMA y su impacto en las pensiones”. Ramírez López y Badillo, ob.cit.

<sup>76</sup> Animal político 17 de diciembre de 2018. <https://www.animalpolitico.com/>.

**Tabla 4 - Comparación entre salario mínimo y UMA diaria y mensual 2016-2023**

<b>Año</b>	<b>UMA</b>	<b>UMA Mensual</b>	<b>SM Diario</b>	<b>SMM</b>
<b>2023</b>	\$103.74	3153.70	\$207.44	\$6,223.20
<b>2022</b>	\$96.22	2925.09	\$172.87	\$5258.00
<b>2021</b>	\$89.62	2,688.60	\$141.70	\$4,251.00
<b>2020</b>	\$ 86.88	2,606.40	\$123.22	\$3,696.60
<b>2019</b>	\$ 84.49	2534.70	\$102.68	\$ 3,080.40
<b>2018</b>	\$ 80.60	2418.00	\$ 88.36	\$ 2,650.84
<b>2017</b>	\$ 75.49	2264.70	\$ 80.04	\$ 2,401.20
<b>2016</b>	\$ 73.04	2220.42	\$ 73,04	\$ 2,220.42

#### **D. LA INDEBIDA APLICACIÓN DE LA UMA EN LAS PENSIONES**

##### **1. Efectos económicos de la aplicación de la UMA a las pensiones.**

El hecho de que se incorpore la UMA como una nueva unidad de referencia afecta la revaluación de la actualización de las Pensiones, si analizamos el Artículo Tercero Transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado el 30 de diciembre 2016, señala:

A la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, todas las menciones al Salario Mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia, para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las Leyes Federales, Estatales, del Distrito Federal; así como en cualquier disposición jurídica, que emane de todos los anteriores, se entenderán referidos a la Unidad de Medida y Actualización.

El artículo cuarto transitorio del mismo decreto señala que todos los Congresos, las Legislaturas de los Estados, Asamblea Legislativa, como Administraciones Públicas Federales y Estatales, Municipales, deberán de realizar adecuaciones que corresponden en las Leyes y ordenamientos de su competencia según sea el caso, en un plazo máximo de un año, contando a partir de la entrada en vigor de este Decreto, a efecto de eliminar las referencias de Salario Mínimo, como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia y sustituirlos por los relativos a la Unidad de Medida de Actualización.

Es importante señalar que las pensiones bajo la ley del IMSS 1973, en el artículo 172 establece “La cuantía de las Pensiones por invalidez vejez o cesantía por edad avanzada será revisadas cada vez que se modifique los salarios mínimos

incrementándose con el mismo aumento porcentual que corresponda al mismo salario mínimo general del Distrito Federal.<sup>77</sup>

Con las nuevas disposiciones el incremento a las pensiones referidas en este artículo 172 de la Ley del IMSS cuando se actualiza con la UMA, existe una disminución en referencia al último incremento salarial por lo que la cuantía de las pensiones será menor. En 2016 el promedio de las pensiones fue de \$4,706.00, si hubiera recibido el incremento salarial sobre el 9.6% de que fue objeto, la pensión hubiera sido \$5,157.00 en cambio la UMA incremento en 3.3% la pensión mensual quedo en \$4,864.00 la diferencia es de 6.2% a sí ocurre igual en cesantía e invalidez.<sup>78</sup>

**Tabla 5 - Pensiones 2016-2020**

<b>Año</b>	<b>Pensiones</b>	<b>Vejez</b>	<b>Cesantía</b>	<b>Invalidez</b>
<b>2016</b>	Pensión Promedio	\$4,706.00	\$4,496.00	\$2,812.00
<b>2017</b>	Actualizado UMA	\$4,864.00	\$4,647.00	\$2,906.00
<b>2017</b>	ACT IPC	\$5,024.00	\$4,800.00	\$3,002.00
<b>2017</b>	ACT SMM	\$5,175.00	\$4,927.00	\$3,081.00

\*Esta tabla muestra cual es la actualización de las pensiones referida a Salarios y UMA's;2016-2017 Respecto a los pensionados del ISSSTE con la ley de 1983 y aquellos que obtuvieron su pensión según el artículo Decimo transitorio de la ley del 2007, también podemos inferir que tendrá las mismas implicaciones que las del IMSS.

En el caso de los pensionados con el décimo transitorio del 2007, la diferencia es el Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones que se expidió en julio del 2009 en sus artículos 7 y 8 que señalan textualmente:

**Artículo 7.-** El monto mínimo y máximo de las pensiones serán fijados por la Secretaría, pero el máximo no podrá exceder del cien por ciento del promedio del sueldo básico disfrutado en el año inmediato anterior a la fecha de baja del trabajador. Asimismo, el monto máximo de pensión no podrá exceder diez veces el salario mínimo.

**Artículo 8.-** 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 efecto a partir del 1o. de enero de cada año...

...En caso de que en el año calendario anterior el incremento del Índice Nacional de Precios al

<sup>77</sup> Ley del IMSS, 1973 [www.imss.gob.mx](http://www.imss.gob.mx) consultado en el mes de octubre 2019.

<sup>78</sup> Ramírez López Berenice y Gabriel Badillo Unidad de desarrollo Económico y Políticas Públicas. Contaduría y Administración UNAM.

Consumidor resulte inferior a los aumentos otorgados de manera general a los tabuladores que contienen 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 que correspondería al pensionado, partir de la información oficial proporcionada por las dependencias y entidades al 15 de diciembre de cada año, para el incremento que corresponde a la pensión respectiva, se utilizará como criterio el Índice Nacional de Precios al Consumidor del año anterior, publicado en el mes de enero.

Estas disposiciones son correlativas de lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 15 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada que establece que la suma cotizable máxima y, por ende, el sueldo básico para determinar el monto de las pensiones será hasta por una cantidad que no rebase diez veces el salario mínimo general que dictamine la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

Por otra parte, si observamos la cuantía mínima de aportación en el IMSS, es de un salario mínimo de aportación y de pensión de acuerdo con su Ley. Así tenemos que la pensión mínima garantizada en la ley del ISSSTE de 2007, está determinada nominalmente y su actualización está considerada en una comparación entre el sueldo del trabajador en activo y el Índice Nacional de Precios al Consumidor, pero para la cuantía máxima de pensión está establecida en salarios mínimos y su tope está medido en 10 salarios mínimos, según el artículo 7 del Reglamento en mención.

Entonces, el tope actualmente indebidamente aplicado es 10 veces la UMA, según la Dra. Ramírez López y Gabriel Badillo, se encuentra la UMA perjudicando el monto de las pensiones del 86% de los trabajadores que estaban activos cuando se aprobó la ley del 2007 y que decidieron mantenerse en el Régimen del Artículo Decimo Transitorio el mismo que perjudicó a los trabajadores por las modificaciones de aumento en edad; aportaciones y tiempo de servicio.

Entonces, tomando en cuenta los valores que se muestran en la tabla denominada “Comparación entre salario mínimo y UMA diaria y mensual 2017-2021”, los valores a aplicar utilizando tanto el Salario Mínimo General, como la Unidad de Medida de Actualización, para calcular la suma máxima cotizable y, por tanto, el tope máximo de pensión sería como sigue:

**Tabla 6- Comparación del Tope de Cotización tomando en cuenta el salario mínimo general y el valor de la UMA (Datos públicos).**

	UMA	TOPE DE COTIZACIÓN (10 veces el valor mensual de la UMA)	SMG	TOPE DE COTIZACIÓN (10 veces el valor mensual del SMG)
Valor para 2017	73.04	21,912.00	80.04	24,012.00
Valor para 2018	75.49	22,647.00	88.36	26,508.00
Valor para 2019	80.60	24,180.00	102.68	30,804.00
Valor para 2020	86.88	26,064.00	123.22	36,966.00
Valor para 2021	89.62	26,886.00	141.70	42,510.00

En la ley del IMSS que inicia en fecha de 1º de julio de 1997 y de la ley del ISSSTE de fecha de 1º de abril de 2007, la actualización de las pensiones se establece con base en el incremento que en el año calendario anterior hubiese tenido el índice nacional de precios al consumidor.

Una afectación que no ha sido suficientemente estudiada es la que conlleva la sustitución de las UMA's en los porcentajes de las aportaciones que antes se encontraban referidas a los salarios base de cotización, sin embargo, en virtud de la sustitución de valores, se sustituye por el valor de la UMA.

## **2. Dictamen de comisiones unidas de la Cámara de Diputados sobre la UMA en las Pensiones.**

La Cámara de Diputados debido a la reforma constitucional de desindexación del salario mínimo dictaminó que “en razón a su naturaleza, la Unidad de Medida de Actualización tampoco puede ser utilizada para el incremento de las pensiones conforme al artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado”, exceptuando a los incrementos salariales de los porcentajes de la UMA.

En efecto, la exposición de motivos contenida en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de trabajo y Previsión Social, y de Estudios Legislativos, segunda, con relación a las iniciativas con proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo se advierten las siguientes consideraciones:<sup>79</sup>

#### **OBJETO Y DESCRIPCIÓN DE LA MINUTA**

Estas Comisiones Unidas desean destacar que, en el dictamen elaborado por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, se menciona lo siguiente:

“Esta Comisión Dictaminadora, después de un análisis exhaustivo llega a la convicción emitir en Sentido Positivo, a las iniciativas con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de salarios mínimos...”

“La comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) informa que, a lo largo del siglo XXI, México es el único país de América Latina con salarios mínimos estáticos y la única economía importante que no hizo nada para propiciar su recuperación. Por lo que en casi todos los países con los que tenemos vinculación económica, el salario mínimo ha sido objeto de revisión al alza y de políticas novedosas de recuperación, en contraste México se mantiene como un caso atípico y excéntrico de inercia y congelamiento salarial”.

“Los bajos salarios igualmente han conducido el surgimiento de graves problemas financieros en las instituciones de seguridad social, lo que se replica en servicios médicos, pensiones y jubilaciones precarias, entre otros”

...

“...desde hace décadas en nuestro país los salarios mínimos no han seguido la evolución de la productividad. Si los salarios hubieran estado ligados a las condiciones del mercado y al desempeño de su propia eficacia, hubieran visto una historia de ascenso sostenido de los salarios mínimos, pero tiene como condición el seguimiento puntual de la evolución del conjunto variable a lo largo del tiempo”.

“Una política sensata de recuperación salarial tampoco partiría de incrementos disparados al salario: además de una gradualidad y una conducción económica consecuente, también se necesita un acuerdo nacional político, económico y social, con empresarios y trabajadores para crear condiciones que lleven a tal recuperación, porque sus efectos serían benéficos no sólo para los asalariados y sus familiares, sino para toda la economía y constituiría una base para mejorar el consumo, el entorno productivo y el bienestar”.

“Por ello se concluye la urgencia de transitar hacia la definición de espacios y mecanismos diferentes, reformados para la fijación del salario mínimo, trasladando esta importante función a un terreno menos asimétricos y unilateral, donde se tomen en cuenta criterios de diversos sin vulnerar el propósito original de garantía para los salarios mínimos”

“En ese sentido, como un requisito previo al aumento del salario, se propone modificar el

---

<sup>79</sup> Proyecto de Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de salarios, consultado 28 de octubre de 2019 en <https://www.diputados.gob.mx>,

término “salario mínimo” sólo para efectos de su función como “Unidad de Cuenta” procediendo a la desindexación del mismo, es decir, llevar a cabo la desvinculación del salario en tanto unidad de referencia de otros precios de trámites, multas, impuestos, prestaciones, etcétera, lo que contribuirá a establecer una política de recuperación del poder adquisitivo de los salarios mínimos, resarciendo gradualmente la pérdida acumulada por más de treinta años”.

“Dicho lo anterior, debemos considerar que en un Estado de Derecho como al que aspiramos, la Constitución debe ser tomada en serio en su conjunto y no solamente para el caso de algunos preceptos que ella reconoce”.

“Es un compromiso social que el Poder Legislativo Federal, actúe en beneficio de todos y que la clase trabajadora tenga como derecho adquirido lo mínimo para subsistir, razón por la cual, con las modificaciones que hoy se proponen, se pretende cimentar las bases de una nueva estructura para la valoración de los salarios mínimos”.

“Siendo el salario, y concretamente el salario mínimo, la única fuente económica de la inmensa mayoría de los mexicanos y sus familias para satisfacer sus necesidades e impulsar su desarrollo, resulta ser (un) derecho humano esencial del mundo (en el) derechos sociales, vinculado al crecimiento en materia de productividad nacional”.

“Luego entonces, urge reconocerse como derecho humano, como función social; de uso derivado como unidad de cuenta, lo que debe ser el primer paso para iniciar un proceso para recuperar el poder de compra de los salarios, en pro del bienestar y dignidad de la población mexicana”.

Con relación al dictamen de la **Comisión de Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Diputados**, quienes suscribimos el dictamen de estas Comisiones Unidas, estimamos pertinente destacar diversas consideraciones y expresiones contenidas en la Exposición de Motivos de la iniciativa del Lic. Enrique Peña Nieto, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para introducir modificaciones a los artículos 26 y 41 de la Ley Fundamental de la República, con objeto de establecer la Unidad de Medida y Actualización y desvincular el salario mínimo de la función que fue adoptando como unidad de cuenta en dinero. En efecto, en dicha iniciativa se destaca lo siguiente:

Antecedentes

...“Actualmente en México, el salario mínimo no es un instrumento de política pública con un solo objetivo, es decir, su valor no se utiliza únicamente como la mínima remuneración que legalmente pueden recibir los trabajadores, **sino también como unidad de cuenta para indexar ciertos supuestos y montos, que incluyen el saldo de créditos a la vivienda otorgados por organismo de fomento, supuestos para elevar un acto jurídico a escritura pública; así como algunas cuotas y los topes de las aportaciones al sistema de seguridad social, entre otros. Así al incrementarse el salario mínimo, no sólo se ajusta la remuneración mínima que deben recibir los trabajadores, sino además todos los montos**

### **vinculados a éste...”**

“...La vinculación del salario mínimo a ciertos supuestos y montos genera distorsiones no deseadas, al provocar por ejemplo aumentos en costos y pagos para la población que no responden necesariamente a medidas en el poder adquisitivo del trabajador medio (que depende de otros factores como la inflación y el crecimiento de la productividad, más que a cambios al salario mínimo). Así, por ejemplo, un incremento del salario mínimo que no tenga relación con la productividad o capacidad de pago de la economía podría perjudicar a trabajadores con ingresos distintos al salario mínimo, cuyas percepciones no se ajustarían necesariamente al cambio, pero si el saldo de sus adeudas con organismos de fomento, u otras erogaciones como son las contribuciones a la seguridad social”.

“Para poder utilizar al salario mínimo como un instrumento de política con un solo fin y solucionar las distorsiones descritas anteriormente es esencial desvincular al salario mínimo de ciertos supuestos...”

Así queda claro que, en razón a su naturaleza, la Unidad de Medida de Actualización tampoco puede ser utilizada para el incremento de las pensiones conforme al artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, exceptúa a los incrementos salariales, de los porcentajes de la UMA.

### **3. Dictamen de Comisiones Unidas del Senado de la República de Hacienda y Puntos Constitucionales, sobre la expedición de la Ley U.M.A.**

En la reforma del 27 de enero del 2016 a la Constitución Política en su artículo 123, fracción sexta, no señala que se aplique la UMA deba aplicarse en sustitución del salario mínimo para la seguridad social, sino que *a contrario sensu*; señala expresamente que **“el salario mínimo únicamente se aplicara a lo que corresponda a su naturaleza”** así mismo las leyes reglamentarias del IMSS e ISSSTE norman las aportaciones patronales y cotizaciones de los trabajadores en salarios mínimos y sus reglamentos, a la fecha señalan que las pensiones se tazaran en salarios mínimos tanto la mínima como la máxima.

El Senado de la República, el 15 de diciembre de 2016 emitió el *Dictamen* correspondiente al Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley para determinar

el valor de la unidad de Medida Actualizada, en el apartado 4o de la Minuta<sup>80</sup> sobre el análisis, valoración y consideraciones señala lo siguiente en su fracción IV:

Estas Comisiones unidas precisamos que el prohibirse en la CPEUM la utilización del Salario Mínimo como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza; no significa no pueda seguir siendo empleado como índice, unidad, base, medida o referencia, para fines propios a su naturaleza, como ocurre de las disposiciones relativas a Seguridad Social y Pensiones, en las que dicho salario se utiliza como índice, en la determinación del índice máximo del Salario Base de Cotización

El principio constitucional *pro persona de progresividad que establece el artículo primero, significa que no puede haber regresión en ningún derecho humano*; se ha visto violentado a petición del **sector empresarial, ya que son los únicos beneficiados con la aplicación de la UMA a las cotizaciones de Seguridad Social; toda vez que los Institutos de Seguridad Social se ven afectados al haber disminuido sus ingresos, por lo tanto cuentan con presupuestos minúsculos para el otorgamiento de los servicios de salud como para el pago de las Pensiones; así mismo los trabajadores están afectados desde el momento que sus cotizaciones fueron en porcentajes referidos a salarios mínimos y ahora reciben las Pensiones degradadas, lo que será cada año hasta la muerte del pensionado; por la indebida aplicación del Índice de la UMA a las Pensiones.**

Cabe resaltar que se trata de la dignidad humana, la que hoy está amenazada, el sector empresarial, y el Estado Mexicano no han cumplido con las obligaciones que le impone la Constitución Mexicana y los Convenios Internacionales, el Estado Mexicano se abstuvo de observar *los Principios de Universalidad, de Progresividad, indivisibilidad e interdependencia* evadió *Promover, Respetar, Proteger y Garantizar los Derechos Humanos* adquiridos en una Vida de Trabajo, como es el equiparado derecho de propiedad, con Salario Pensionario, Justo y Equitativo, como se ordena en el Artículo 1º y 123 fracción VI de la Carta Magna.

#### **4. Inaplicabilidad de la Unidad de Medida y Actualización a las pensiones**

Independientemente de si la Unidad de Medida y Actualización lo permite o no, debe indicarse que los trabajadores celebraron un contrato laboral y administrativo con referencia a la naturaleza del salario, que el trabajador obtuvo el derecho a su pensión; por lo que cotizó sobre un máximo de la cantidad

---

<sup>80</sup> Gaceta SENADO de la República 15 de dic. 2016 consultado en [www.senadodelarepublica.gob.mx](http://www.senadodelarepublica.gob.mx), el 21 de noviembre de 2019.

correspondiente a diez veces el salario mínimo general y si, como se ha sostenido anteriormente, las pensiones se rigen por la ley vigente al momento de otorgarse, entonces no es posible aplicar la Unidad de Medida de Actualización para el efecto de actualizar el valor de la cuota diaria pensionaria que percibe el trabajador, pues se le estaría asignando a tal medida un efecto retroactivo que no tuvo en mente el autor de la reforma respectiva.<sup>81</sup>

Cabe añadir que el derecho a una pensión se encuentra protegido no sólo por nuestra norma fundamental, sino también por el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el diverso numeral 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como en el artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", de los cuales forma parte el Estado Mexicano.

En efecto, en aplicación del criterio sostenido en los párrafos 102 a 104 de la sentencia dictada en el caso "Cinco Pensionistas" vs. Perú por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de conformidad con el artículo 29.b) de la Convención -el cual prohíbe una interpretación restrictiva de los derechos-, la pensión de que goza la parte accionante, **se trata de un derecho adquirido**, cuyos efectos patrimoniales se encuentran determinados por la ley vigente al momento de pensionarse, es decir, el derecho a la pensión y a la forma en que ésta se actualiza se encuentran incorporados a la esfera jurídica y, por tanto, a su patrimonio al momento en que se cumplen los requisitos previstos para ello, por lo que el parámetro que legalmente les corresponde a sus incrementos es el previsto en función del salario mínimo (en este caso), el cual no puede sustituirse, vía interpretativa, por un sistema indexado u homologado.

Por otra parte, en razón a su naturaleza, la Unidad de Medida de Actualización tampoco puede ser utilizada para el incremento de las pensiones conforme al artículo

---

<sup>81</sup> Aplica la tesis de jurisprudencia titulada: **INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LA APLICACIÓN RETROACTIVA DEL ARTÍCULO 57, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY RELATIVA VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2002 (ACTUALMENTE ABROGADA), ES IMPROCEDENTE EN LO REFERENTE AL PAGO DE INCREMENTOS O DIFERENCIAS A LAS PENSIONES, RESPECTO DE LAS OTORGADAS ANTES DE ESA FECHA.**

57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, pues se debe tomar en cuenta la exposición de motivos contenido en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Trabajo y Previsión Social, y de Estudios Legislativos, con relación a las iniciativas con proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, se advierte que la creación de la Unidad de Medida de Actualización se origina al observar que:

“...México es el único país de América Latina con salarios mínimos estáticos y la única economía importante que no hizo nada para propiciar su recuperación”, que México se mantiene como un caso atípico y excéntrico de inercia y congelamiento salarial y que “Los bajos salarios igualmente han conducido al surgimiento de graves problemas financieros en las instituciones de seguridad social, lo que se replica en servicios médicos y **pensiones y jubilaciones precarias**, entre otros”.<sup>82</sup>

Sin embargo, se observó que el Salario Mínimo General era utilizado como unidad de referencia de otros precios, por lo que un alza en el salario se traduciría en un aumento generalizado de otros precios, resultando entonces contraproducente, por lo que se propuso “...modificar el término ‘salario mínimo’ sólo para efectos de su función como ‘Unidad de Cuenta’, procediendo a la desindexación del mismo, es decir, llevar a cabo la desvinculación del salario en tanto unidad de referencia de otros precios de trámites, multas, impuestos, prestaciones, etcétera, lo que contribuirá a establecer una política de recuperación del poder adquisitivo de las salarios mínimos, resarcendo gradualmente la pérdida acumulada por más de treinta años”. “También se reconoció que el salario y concretamente el salario mínimo es la única fuente económica de la inmensa mayoría de los mexicanos y sus familias para satisfacer sus necesidades e impulsar su desarrollo y resulta ser un derecho humano esencial vinculado al crecimiento en materia de productividad nacional”.

---

<sup>82</sup> Página web Cámara de Diputados, Exposición de Motivos Reforma Constitucional, *Salario mínimo*, artículo 123, fracción VI, [diputados@gob.mx](mailto:diputados@gob.mx), consultado 20 de octubre de 2019

En ese sentido, es innegable la relación esencial existente *entre el salario y la pensión, en tanto que el salario es la contraprestación que recibe el trabajador por su labor y, precisamente, las aportaciones de seguridad social se cubren parcialmente con un porcentaje de ese salario, con la finalidad de asegurar la subsistencia del trabajador en su etapa más difícil: la vejez.* Por lo que es violatorio del principio *pro persona* previsto en el artículo 1 Constitucional, interpretar la aplicación de la Unidad de Medida de Actualización para permitir que las pensiones se actualicen por debajo del salario mínimo general, restringiendo con ello un derecho pensionario derivado de una relación laboral y así lo habían reconocido diversos tribunales a lo largo y ancho del país, al momento de escribir este artículo; pero como se dijo antes de manera silenciosa y en lo obscuro, la segunda Sala de la SCJN enlisto, y resolvió la controversia Constitucional el 17 de febrero del 2021; **sin ser oídos los sindicatos y los trabajadores, quienes estaban confinados por la pandemia de COVID 19**, lo que debía de haber sido evaluado en el test de proporcionalidad, era la deuda patronal que tiene las dependencias y entidades a los trabajadores afiliados al ISSSTE, en ese entonces por 58 mil millones de pesos, a la fecha de octubre del 2022, son 80 mil millones de pesos según mención del Director General del ISSSTE en su comparecencia en la Cámara de Diputados.

En efecto, acorde con el artículo 123, apartado A, fracción VI, de la Carta Magna, la naturaleza del salario mínimo es la de un ingreso destinado a satisfacer las necesidades normales en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación obligatoria de los hijos y esta disposición también prohíbe que el salario mínimo sea utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza,<sup>83</sup> por lo que *a contrario sensu*, tampoco puede utilizarse un

---

<sup>83</sup> VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales. El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza.

Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.

indicador menos benéfico para actualizar las prestaciones establecidas para asegurar la subsistencia familiar, como lo es la pensión, así el indicador para incrementar la cuota diaria pensionaria no es la Unidad de Medida y Actualización, sino el salario mínimo, pues éste, dado lo expuesto, va más acorde con la propia naturaleza y finalidad de dicha pensión.

Hay varios criterios emitidos por diferentes Tribunales Colegiados de Circuito, el rubro del criterio que considera que la UMA es aplicable a las pensiones dice:

**UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA). ES APLICABLE PARA CALCULAR EL INCREMENTO DE LAS PENSIONES JUBILATORIAS OTORGADAS POR EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, CONFORME A SU LEY VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2001.**<sup>84</sup>

Mientras que los rubros de los criterios que indican que no es aplicable la UMA a las pensiones expresan:

**UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA). NO PUEDE APLICARSE PARA DETERMINAR LA CUOTA DIARIA O LA LIMITANTE DE PAGO DE UNA PENSIÓN, POR TRATARSE DE PRESTACIONES DE NATURALEZA LABORAL REGIDAS POR EL SALARIO MÍNIMO.**<sup>85</sup>

**PENSIONES OTORGADAS POR EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA) ES INAPLICABLE PARA FIJAR SU CUOTA DIARIA.**<sup>86</sup>

No obstante, mientras culminaba la elaboración de la presente investigación, el miércoles 17 de febrero de 2021, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia

---

Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones.

<sup>84</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación: Registro digital: 2022113, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Materias(s): Laboral, Administrativa, Tesis: (IV Región)1o.11 A (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 78, Septiembre de 2020, Tomo II, página 1003, Tipo: Aislada.

<sup>85</sup> Época: Décima Época, Registro: 2020651, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 70, septiembre de 2019, Tomo III, Materia(s): Laboral, Administrativa, Tesis: I.18o.A. J/8 (10a.), Página: 1801. Esta tesis se publicó el viernes 20 de septiembre de 2019 a las 10:29 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de septiembre de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

<sup>86</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación: Registro digital: 2019879, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Materias(s): Laboral, Administrativa, Tesis: I.1o.A.212 A (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 66, Mayo de 2019, Tomo III, página 2709, Tipo: Aislada.

de la Nación (SCJN) resolvió la denuncia relativa a la contradicción de tesis 200/2020, en la que determinó que el tope máximo de la pensión jubilatoria otorgada por el Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) deberá cuantificarse en Unidad de Medida y Actualización (UMA) y no en salarios mínimos.

Con lo anterior, la Corte resolvió que el tope en UMA resulta aplicable a los trabajadores sujetos al Artículo Décimo Transitorio de la Ley del ISSSTE, es decir, aquellos que tras la reforma a la Ley del ISSSTE, que entró en vigor en abril de 2007, decidieron permanecer en el esquema de pensión vitalicia que paga el Estado y rechazaron el esquema de cuentas individuales o bono de pensión

El comunicado de prensa es el siguiente:<sup>87</sup>



INICIO

CONOCE LA CORTE

PLENO Y SALAS

PRESIDENCIA

PRENSA Y MULTIMEDIA

## Comunicados de Prensa

No. 042/2021

Ciudad de México, a 17 de febrero de 2021

### EL CÁLCULO DEL TOPE MÁXIMO DE PENSIONES JUBILATORIAS DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, SUJETOS AL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY DEL ISSSTE, DEBE DETERMINARSE CON BASE A LA UMA: SEGUNDA SALA

La Segunda Sala de la Suprema Corte de la Nación determinó, en sesión remota, que el tope máximo de la pensión jubilatoria otorgada por el Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) debe cuantificarse con base en la Unidad de Medida y Actualización (UMA), derivada de la reforma constitucional en materia de desindexación del salario.

La reforma constitucional eliminó el salario mínimo como parámetro para calcular el monto de pago de diversas obligaciones, multas, créditos, y aportaciones de seguridad social. La finalidad de esta modificación fue permitir que el salario mínimo pudiera ser incrementado constantemente para recuperar el poder adquisitivo de los trabajadores; ello sin que al mismo tiempo se incrementaran otra serie de conceptos ajenos al salario. La decisión de la Segunda Sala permitirá que continúe la recuperación del salario, sin poner en riesgo los fondos de pensiones.

Por todo lo anterior, la Sala concluyó que, acorde con la Constitución Federal, la Ley del ISSSTE abrogada y el artículo Décimo transitorio de la Ley del ISSSTE vigente, el tope máximo de la pensión jubilatoria debe calcularse con base en la UMA.

Cabe indicar que el engrose no fue publicado sino hasta el viernes 25 de junio 2021, de aplicación obligatoria a partir del 28 de junio. Coincidentemente, dejaron pasar el 6 de junio fecha de elecciones para más de 3000 cargos de Gobernadores Diputados Federales, Locales, Alcaldías y Presidencias Municipales. El Tribunal

<sup>87</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación: Comunicados de Prensa, comunicado 042/2021, del 17 de febrero de 2021, consultado el 22 de febrero de 2021 en <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6349>

Federal de Justicia Administrativa ha comenzado a resolver conforme a este criterio desde el 17 de febrero.

La Suprema Corte de la Justicia resolvió:

Suprema Corte de Justicia de la Nación

**PENSIÓN JUBILATORIA. EL MONTO MÁXIMO PREVISTO EN LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO ABROGADA Y EN EL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY DEL ISSSTE VIGENTE, DEBE CUANTIFICARSE CON BASE EN EL VALOR DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA) Y NO EN EL SALARIO MÍNIMO.<sup>88</sup>**

**Hechos:** Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron si el monto máximo de la pensión jubilatoria debe cuantificarse con base en el valor que corresponde al salario mínimo, en términos de lo previsto en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables o bien, si dicho monto debe ser cuantificado con base en el valor de la Unidad de Medida y Actualización (UMA).

**Criterio jurídico:** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide que el monto máximo de la pensión jubilatoria debe cuantificarse con base en el valor de la Unidad de Medida y Actualización y no en el salario mínimo.

**Justificación:** El salario mínimo constituye la remuneración mínima a que tiene derecho todo trabajador con motivo de las labores desempeñadas, establecido como un derecho irreductible por el artículo 123 de la Constitución Federal. Con el propósito de recuperar el poder adquisitivo del salario mínimo y dar cumplimiento al mandato constitucional relativo a que debe ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, el Constituyente Permanente aprobó la reforma constitucional en materia de desindexación del salario mínimo, con la que se implementó la creación de la Unidad de Medida y Actualización, expresada en moneda nacional, que sustituyó al salario mínimo como índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores, en términos de lo

---

<sup>88</sup> Registro digital: 2023299, Instancia: Segunda Sala, Undécima Época, Materias(s): Administrativa, Tesis: 2a./J. 30/2021 (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 2, Junio de 2021, Tomo IV, página 3604, Tipo: Jurisprudencia.

previsto en el artículo 26, apartado B, de la Constitución General. Congruente con ello, en el artículo 123, apartado A, fracción VI, constitucional se estableció que el salario mínimo no puede ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza, lo cual implica que el Constituyente Permanente prohibió al legislador ordinario continuar empleándolo como referencia para el pago de obligaciones, entre otras, aquellas de naturaleza civil, mercantil, fiscal y administrativa, entre las que se encuentran las cuotas y aportaciones de seguridad social. De esta manera, si bien la pensión jubilatoria constituye un derecho de seguridad social que deriva de la existencia de un vínculo laboral, en términos del artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución, al cual los trabajadores del Estado tienen derecho una vez que cumplen con los requisitos de edad y años de servicio previstos legalmente, el aspecto relativo a su cuantificación, al no referirse a alguno de los requisitos que condicionan el otorgamiento del beneficio jubilatorio, corresponde a la materia administrativa y no a la laboral, de ahí que el monto máximo de la pensión jubilatoria establecido en los artículos 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada, y 7 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es una medida o referencia ajena a la naturaleza de lo que es el salario mínimo, y por tanto, debe cuantificarse a razón de diez veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización. Conclusión que es acorde con la intención del Constituyente Permanente de impulsar el incremento del salario mínimo con el fin de que cumpla con su función constitucional. Ello, porque de considerar que el monto máximo de las pensiones debe calcularse con base en el salario mínimo, llevaría a estimar que el monto máximo del salario de cotización también debe determinarse con base en el salario mínimo, lo cual se traduciría, en todo caso, en un incremento a las cuotas y aportaciones de seguridad social a cargo de las y los trabajadores, así como de la parte patronal, lo cual, lejos de favorecer la recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo, podría constituirse en un obstáculo para lograr su incremento y recuperación.

Contradicción de tesis 200/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, en apoyo al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del

Cuarto Circuito, y Primero en Materia Administrativa del Primer Circuito. 17 de febrero de 2021. Cinco votos de Los ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Elizabeth Miranda Flores.

Tesis contendientes:

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 507/2018, el cual dio origen a la tesis aislada I.1o.A.212 A (10a.), de título y subtítulo: “PENSIONES OTORGADAS POR EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA) ES INAPLICABLE PARA FIJAR SU CUOTA DIARIA.”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 17 de mayo de 2019 a las 10:22 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 66, Tomo III, mayo de 2019, página 2709, con número de registro digital: 2019879, y

El Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, al resolver el amparo directo 207/2019 (cuaderno auxiliar 325/2020), el cual dio origen a la tesis aislada (IV Región)1o.11 A (10a.), de título y subtítulo: “UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA). ES APLICABLE PARA CALCULAR EL INCREMENTO DE LAS PENSIONES JUBILATORIAS OTORGADAS POR EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, CONFORME A SU LEY VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2001.”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 11 de septiembre de 2020 a las 10:20 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 78, Tomo II, septiembre de 2020, página 1003, con número de registro digital: 2022113.

Tesis de jurisprudencia 30/2021 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecinueve de mayo de dos mil veintiuno.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de junio de 2021 a las 10:31 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de junio de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

En la ejecutoria de esta jurisprudencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación expresó: que al momento en que el legislador diseñó el esquema actuarial de los

sistemas de seguridad social, si bien tomó al "salario mínimo" como parámetro para determinar el monto máximo de las pensiones y del salario de cotización, dicho salario no cumplía la finalidad constitucional que le fue encomendada de satisfacer las necesidades básicas de un jefe de familia, crecía en forma menor al de la inflación. Consideró que estos perjuicios están superados con el actual sistema. En efecto, expresó que el sistema actuarial bajo el cual fueron configurados tanto el régimen de la Ley del ISSSTE abrogada, como el régimen del artículo décimo transitorio de la Ley del ISSSTE vigente, determinaba que el monto máximo de la pensión jubilatoria debía determinarse con equivalente a diez "salarios mínimos", lo cierto es que, hasta antes de la mencionada reforma constitucional, dicho salario mínimo constituía un índice económico cuyo crecimiento era menor al de la inflación. También que teniendo en cuenta que el monto máximo de las pensiones únicamente es aplicable a los asegurados con los salarios de cotización más altos, es decir, aquellos que cotizaron con un salario superior a diez veces la Unidad de Medida y Actualización, concluye que esa interpretación es acorde con el objetivo esencial de la reforma constitucional en materia de desindexación del salario mínimo que consiste en favorecer la recuperación del salario mínimo. Dijo la Corte que:

69. Tenemos entonces, por un lado, que el salario mínimo es un concepto de remuneración mínima para una subsistencia digna, concebido como un derecho constitucional conforme al cual nadie puede ganar por su trabajo una cantidad inferior a éste y, por otro lado, que el monto de la pensión lo constituye el del salario obtenido por el trabajador en el último año en que estuvo activo. En el caso de estas dos premisas no cabe duda que ambas forman parte del ámbito laboral.

70. Por el contrario, el monto máximo que puede recibir un asegurado una vez calculado el monto de su pensión no tiene relación ni con la definición de lo que es un salario mínimo ni con el citado monto de su pensión y, por tanto, puede concluirse que sí se trata de una medida de referencia y, en consecuencia, le es totalmente aplicable la reforma constitucional en materia de desindexación; particularmente, el régimen transitorio conforme al cual, a la entrada en vigor de la reforma constitucional, los conceptos de salario mínimo establecidos en los artículos 57 de la ley y 7 del reglamento deben entenderse referidos a la nueva Unidad de Cuenta.

71. Esta conclusión se reafirma si se tiene en cuenta que, debido a la recuperación progresiva que ha tenido el salario mínimo (aproximadamente treinta por ciento en los años posteriores a la reforma de desindexación), el volver a considerarlo como medida para el tope del monto máximo de la pensión, incrementaría en la misma

proporción las obligaciones a cargo de los fondos de pensiones del sistema solidario y así sucesivamente aumentando el déficit del sistema con cada incremento; dicho en otras palabras, ese elemento ajeno al salario seguramente propiciaría la necesidad, una vez más, de contener o detener la recuperación del salario mínimo, lo que es contrario al espíritu de la Reforma Constitucional en materia de desindexación.

72. A mayor abundamiento, es indudable que la pensión jubilatoria, como beneficio de seguridad social, constituye una prestación a la que los trabajadores acceden una vez que satisfacen los años de servicio y edad previstos legalmente. Sin embargo, el hecho de que se trate de un derecho que constitucionalmente se configura como consecuencia de la existencia de una relación de trabajo, los aspectos relativos a la cuantificación de las pensiones, entre los que se encuentra el monto máximo previsto en la ley, constituye un aspecto ajeno a la materia de trabajo.

73. Ello, en tanto que esta Segunda Sala ha sostenido reiteradamente que si bien es cierto que las pensiones tienen como fuente la relación de trabajo establecida entre el derechohabiente y la dependencia pública o la fuente de trabajo en la que éste ha laborado, el aspecto relativo a la indebida cuantificación de una pensión pertenece a la materia administrativa, en tanto que no se cuestiona el derecho a obtenerla ni está en juego su revocación.

74. De ahí que, si bien el otorgamiento de la pensión jubilatoria constituye un derecho previsto en la Constitución, que deriva de la existencia del vínculo laboral que los trabajadores del Estado sostienen con los Poderes de la Unión, el aspecto relativo a la cuantificación de las pensiones corresponde a la materia administrativa y, por tanto, la determinación de su monto límite debe cuantificarse con base en la Unidad de Medida y Actualización y no con base en el salario mínimo, en tanto que el mandato constitucional prohíbe emplearlo como "índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza."

75. Más aún, si se tiene en cuenta que el monto máximo de las pensiones únicamente es aplicable a los asegurados con los salarios de cotización más altos, es decir, aquellos que cotizan al ISSSTE con un salario superior a diez veces la Unidad de Medida y Actualización, puede concluirse que esta interpretación es acorde con el objetivo esencial de la reforma constitucional en materia de desindexación del salario mínimo que, se reitera, consiste en favorecer la recuperación del salario mínimo a efecto de que éste cumpla con la función que constitucionalmente tienen encomendada como remuneración mínima.

76. Esta conclusión también es acorde con lo previsto en el Convenio 102 sobre la Seguridad Social, de la Organización Internacional del Trabajo, que en su artículo 65, incisos 1) y 2), establece:

"1. Con respecto a cualquier pago periódico al que se aplique este artículo, la cuantía de la prestación, aumentada con el importe de las asignaciones familiares pagadas durante la contingencia, deberá ser tal que, para el beneficiario tipo a que se refiere el cuadro anexo a la presente parte, sea por lo menos igual, para la contingencia en cuestión, al porcentaje indicado en dicho cuadro, en relación con el total de las ganancias anteriores del beneficiario o de su sostén de familia y del importe de las asignaciones familiares pagadas a una persona protegida que tenga las mismas cargas de familia que el beneficiario tipo.

"2. Las ganancias anteriores del beneficiario o de su sostén de familia se calcularán de conformidad con reglas prescritas, y, cuando las personas protegidas o su sostén de familia estén repartidos en categorías según sus ganancias, las ganancias anteriores podrán calcularse de conformidad con las ganancias básicas de las categorías a que hayan pertenecido.

"3. Podrá prescribirse un máximo para el monto de la prestación o para las ganancias que se tengan en cuenta en el cálculo de la prestación, a reserva de que este máximo se fije de suerte que las disposiciones del párrafo 1 del presente artículo queden satisfechas cuando las ganancias anteriores del beneficiario o de su sostén de familia sean inferiores o iguales al salario de un trabajador calificado de sexo masculino."

77. Es decir, la citada norma convencional establece que si bien las pensiones constituyen un beneficio mínimo de seguridad social que se cuantifica con base en las ganancias básicas que correspondan a la categoría a la que el trabajador pertenecía, confiere libertad de configuración a los Estados parte, en cuanto al establecimiento de un límite al monto máximo de las pensiones.

78. No pasa inadvertido para esta Segunda Sala, el hecho de que podría considerarse que al determinar que el monto máximo de la pensión jubilatoria debe cuantificarse con base en la Unidad de Medida y Actualización, podría generar una afectación en los asegurados en la medida que tendrán acceso a montos pensionarios menores que aquellos que originalmente fueron establecidos en los ordenamientos de seguridad social que contemplaban el límite máximo de las pensiones con base en el equivalente a diez salarios mínimos.

79. Sin embargo, ello no es así, en tanto que como se mencionó con antelación, como consecuencia de la reforma constitucional en materia de desindexación del salario mínimo, todas las referencias que las leyes y sus reglamentos hacían al salario mínimo se entienden hechas a la Unidad de Medida y Actualización.

80. En el caso de la Ley del ISSSTE abrogada y del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del ISSSTE vigente, no sólo el monto máximo de la pensión jubilatoria debe cuantificarse con base en la UMA, sino también el monto máximo del salario de cotización, que como ya se mencionó, ambos límites se encontraban previstos a razón de diez veces el "salario mínimo" y como consecuencia de la reforma constitucional en comento, ahora deben cuantificarse a razón de diez veces la Unidad de Medida y Actualización.

81. En ese sentido, atendiendo que tanto el salario máximo de cotización, como el monto máximo de la pensión jubilatoria, que antes se cuantificaban con el equivalente a diez veces el "salario mínimo" y como consecuencia de la multicitada reforma se determinan con base en el valor de la Unidad de Medida y Actualización, no podría considerarse que se genere una afectación a los asegurados, pues tanto su salario de cotización, como el monto máximo de las pensiones, tienen un límite máximo que es equivalente.

82. Más aún, tampoco podría considerarse que el sustituir el valor del salario mínimo por el de la Unidad de Medida y Actualización impida que los asegurados accedan a pensiones mayores de aquellas que venían recibiendo.

83. En principio, no todos los asegurados cotizan al ISSSTE con base en el monto máximo del salario de cotización y por tanto no todos tienen derecho a una pensión equivalente al monto máximo de diez Unidades de Medida y Actualización.

84. En cuanto a aquellos asegurados que pueden alcanzar un salario de cotización mayor del equivalente a diez Unidades de Medida y Actualización, la implementación de la mencionada medida tampoco les impide acceder a un monto pensionario mayor que aquel que les correspondía antes de la reforma constitucional en materia de desindexación del salario mínimo.

85. Ello, porque antes de la implementación de la mencionada reforma, el monto máximo de las pensiones (y del salario de cotización) se calculaba con base en un salario mínimo que crecía en un porcentaje menor al crecimiento inflacionario. Posteriormente, el Constituyente Permanente estableció que el valor inicial de la

Unidad de Medida y Actualización, es decir, el correspondiente al año dos mil dieciséis, debía ser igual al que en ese momento tenía el salario mínimo, es decir, el equivalente a \$73.04 (setenta y tres pesos con cuatro centavos).

86. Luego, si bien es cierto que a partir del dos mil diecisiete, el valor del salario mínimo y el de la Unidad de Medida y Actualización comenzó a ser diferente, en tanto que el salario mínimo tuvo un valor de \$80.04 (ochenta pesos con cuatro centavos) y la UMA de \$75.49 (setenta y cinco pesos con cuarenta y nueve centavos), lo cierto es que el monto que corresponde a esta última es el equivalente al índice que fue contemplado en el diseño actuarial que sustenta el esquema pensionario previsto en las mencionadas legislaciones, incluso, podría considerarse que genera mayores beneficios económicos que el "salario mínimo" que la legislación contemplaba hasta antes de la reforma Constitucional en materia de desindexación del salario mínimo, es decir, el anterior a dos mil dieciséis.

87. Lo anterior se sustenta en el hecho de que al momento en que el legislador diseñó el esquema actuarial de los sistemas de seguridad social, si bien tomó al "salario mínimo" como parámetro para determinar el monto máximo de las pensiones y del salario de cotización, lo cierto es que dicho salario, además de que no cumplía la finalidad constitucional que le fue encomendada de satisfacer las necesidades básicas de un jefe de familia, constituía un índice económico que tenía crecimiento menor que el de la inflación.

88. En ese sentido, si bien el sistema actuarial bajo el cual fueron configurados tanto el régimen de la Ley del ISSSTE abrogada, como el régimen del artículo décimo transitorio de la Ley del ISSSTE vigente, determinaba que el monto máximo de la pensión jubilatoria debía determinarse con equivalente a diez "salarios mínimos", lo cierto es que, hasta antes de la mencionada reforma constitucional, dicho salario mínimo constituía un índice económico cuyo crecimiento era menor al de la inflación.

La Corte únicamente previó una excepción, que el ISSSTE ya hubiera otorgado una pensión topada con el monto máximo de diez veces el salario mínimo general y no con base en la Unidad de Medida de Actualización, por sí mismo o por determinación judicial:

89. En el entendido de que aquellos asegurados a los que, con posterioridad a la reforma constitucional en materia de desindexación del salario mínimo, se les otorgó una pensión jubilatoria calculada con base en el monto máximo de diez veces el salario mínimo y no con base en la Unidad de Medida y Actualización, ya sea porque así lo determinó el propio ISSSTE o como consecuencia de una sentencia ejecutoria,

se les debe reconocer la existencia de un derecho adquirido y por consecuencia, el criterio jurisprudencial que aquí se sostiene les es inaplicable retroactivamente.

## **E. INICIATIVA DE REFORMA A LA LEY DEL ISSSTE DEL 27 SEPTIEMBRE DE 2018**

En el segundo párrafo de la exposición de motivos, de la Iniciativa de Reforma a la Ley del ISSSTE presentada por el Senador Ricardo Monreal del Partido Morena, (con mayoría relativa en el poder legislativo) En fecha 27 de septiembre 2018 señala textualmente que su finalidad es:

**Proteger los derechos de los trabajadores y garantizar los beneficios concedidos por las leyes, como lo establece nuestra Constitución Política, en su artículo 123; procurar su bienestar, velar por sus derechos al desarrollo de servicios y buscar paliar sus necesidades humanas, son conquistas que las y los trabajadores han logrado y que el Estado está obligado a respetar...**<sup>89</sup>

Esta iniciativa, se encuentra pendiente de discusión y aprobación en las comisiones de seguridad social del Congreso de la Unión, contradice la exposición de motivos de la Ley que propone el grupo parlamentario de Morena, ya que en el artículo 17 se propone la sustitución de la Unidad de Medida de Actualización por el Salario Mínimo General para establecer el tope de cotización y el tope de pensión.

Existe un claro peligro de retroceso, que aún no culmina, el proceso iniciado por los gobiernos de los Partidos Acción Nacional y del Revolucionario Institucional. Los gobiernos a cargo de éstos, condonaron a los grandes consorcios miles de millones de pesos en impuestos, por decisión de los expresidentes Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto; con ello, en estos sexenios sin respeto y cuidado alguno, se afectó el ingreso y patrimonio del sector de la “población vulnerable”, **sin embargo también hay que considerar que el Partido en el Poder (Morena) 3 años antes en el plan de Gobierno, ya calculaba la idea de imponer la UMA a las pensiones; pues de la simple lectura del artículo 17 de la ley del ISSSTE que a continuación se describe textual; se detecta que ya estaba en los proyectos económicos, pero se reflexionó en política; ante la posibilidad de las manifestaciones de los**

---

<sup>89</sup> <https://www.senado.gob.mx> Iniciativa de Reforma a la Ley del ISSSTE, presentada por el grupo parlamentario de Morena, 27 de septiembre de 2018, consultado el 18 de octubre de 2019.

**afectados e inconformes en la calle; rehicieron la estrategia para pasar la estafeta al máximo Tribunal de la Nación**, para que al emitir sus criterios, a los pensionados y jubilados se les aplicara la disminución de su ingreso, el cual ya de por sí era bajo, “el sector de la población más desprotegido”, de manera silenciosa, en lo obscurito se enlisto en la segunda sala el 17 de febrero en plena pandemia, ya que en febrero del 2021 los trabajadores estaban confinados en casa, había iniciado el miedo y temor por el aumento las muertes por COVID 19, así que sin ser oídos en juicio por sus representaciones sindicales, se resolvió aplicar la UMA sin publicarse el ENGROSE, solo un boletín que anunciaba que se resolvía una tesis de CONTRADICCIÓN, y fue hasta pasando las elecciones del 6 de junio del 2021 el 26 de junio que por fin salió publicado el Engrose.

El artículo en comento actualmente regula el límite máximo del pago de la pensión en diez salarios mínimos, y en el proyecto se propone en diez UMA's que literalmente se transcribe:

Texto actual	Texto del proyecto de ley
<p><b>Artículo 17.</b> El Sueldo Básico que se tomará en cuenta para los efectos de esta Ley, será el sueldo del tabulador regional que para cada puesto se haya señalado. Las Cuotas y Aportaciones establecidas en esta Ley se efectuarán sobre el Sueldo Básico, estableciéndose como límite inferior un Salario Mínimo <b>y como límite superior, el equivalente a diez veces dicho Salario Mínimo. Será el propio Sueldo Básico, hasta el límite superior equivalente a diez veces el Salario Mínimo del Distrito Federal, el que se tomará en cuenta para determinar el monto de los beneficios en los seguros de riesgos del trabajo e invalidez y vida establecidos por esta Ley. ...</b></p>	<p><b>Artículo 17.</b> El Sueldo Básico que se tomará en cuenta para los efectos de esta Ley, será el sueldo del tabulador regional que para cada puesto se haya señalado de conformidad con los conceptos de pago que determine el Reglamento que para tal efecto emita la H. Junta Directiva del ISSSTE. Las Cuotas y Aportaciones establecidas en esta Ley se efectuarán sobre el Sueldo Básico, estableciéndose como límite inferior un Salario Mínimo <b>y como límite superior, el equivalente a diez veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización. Será el propio Sueldo Básico, hasta el límite superior equivalente a diez veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización, el que se tomará en cuenta para determinar el monto de los beneficios</b></p>

	en los seguros y prestaciones con cargo al ISSSTE establecidos por esta Ley.
--	--

## CONCLUSIONES

1.- El Estado Mexicano incumple las obligaciones que le impone el artículo 1º Constitucional, *de Promover, Respetar, Proteger y Garantizar los Derechos Humanos, de conformidad con los principios de Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad*, (entendiendo la progresividad como el significado de no regresión de ningún derecho humano y buscar siempre el avance en su protección) por excederse en sus Atribuciones al aplicar la UMA en las Pensiones.

2.- Transgrede la Obligación de Garantizar los Derechos Humanos. violenta lo dispuesto en la fracción VI del Artículo 123 apartado A de la Carta Magna, que mandata expresamente *“el salario mínimo **no podrá ser utilizado como índice unidad, base, medida, o referencia Para Fines Ajenos A Su Naturaleza**”*

La Naturaleza del *salario mínimo*, está regulada en las leyes reglamentarias del precepto Constitucional arriba mencionado, como son: la ley Federal del Trabajo, la Ley del SS y la Ley del ISSSTE que hacen mención a la condición de cumplir los requisitos de edad, monto y tiempo de cotización, para el pago de pensiones en rangos mínimos y máximos sobre el salario mínimo, que cubren el pago de pensiones por jubilación; vejez, cesantía, invalidez o por tiempo de servicio; riesgos de trabajo como incapacidad temporal o permanente y enfermedades profesionales.

3.- Si bien es cierto la Reforma constitucional del 27 de enero de 2016, que dio lugar al texto antes mencionado de la fracción VI del 123 apartado A constitucional, elimina el salario mínimo como parámetro; no debe pasar desapercibido que ésta Reforma tuvo como finalidad *permitir que el salario mínimo pudiera incrementarse para recuperar el poder adquisitivo de los trabajadores a fin de ser suficiente, atendiendo al sentido constitucional del artículo 123 cuyo “objeto del salario que es cubrir necesidades en lo material, social y cultural de un jefe de familia y de proveer la educación de sus hijos”.*

También es cierto, que en el mismo acto legislativo se modificó el artículo 26 Constitucional al agregar el párrafo 6º y darle facultades al INEGI, para calcular

anualmente el monto actualizado de la UMA; basado en el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) del año anterior, con el fin de calcular el monto de diversas obligaciones, por ejemplo: multas, sanciones, cabe hacer notar, que **en ningún renglón del párrafo 6º se permite o prevé aplicar esta medida a las pensiones.**

Aquí el quid de la controversia constitucional, aunque en la ley de la UMA , en el 4º transitorio estipule textual que:

*“el congreso, las legislaturas de los estados la asamblea de la Ciudad de México, las dependencias y entidades federales, estatales y municipales deberán de adecuar sus leyes y ordenamientos de su competencia, en un plazo máximo de 1 año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto”*

**Esta Ley de la UMA es reglamentaria del artículo 26 Constitucional por lo que es contraria a lo que estipula la Constitución,** las normas deben ser **interpretadas pro-persona** y debe asegurar que las disposiciones tengan el efecto útil para los trabajadores, los artículos 1º y 123 apartado A frac. VI Constitucionales *contienen obligaciones para el Estado Mexicano de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos; el objeto del salario es un Derecho Humano; que es proteger el poder adquisitivo de los mexicanos, no puede ser utilizada la UMA para el efecto contrario, que es limitar EL Poder Adquisitivo en la vejez.*

**4.-** Bajo el principio de **interpretación pro-persona**, el Estado Mexicano (es decir los tres niveles de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal y los 3 poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial) se le mandata acatar. *‘las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia...’* a que se refiere **el párrafo tercero del artículo 1º Constitucional.**

**5.-** De acuerdo con el **Principio de Legalidad, Artículo 16 Constitucional,** el Estado solo puede hacer lo que tiene permitido en la Constitución; el Estado Mexicano y Gobierno que lo represente carece de atribuciones y facultades para aplicar una disposición como es la Ley de la UMA a las Pensiones, que no regula, mandata, ni permite la Carta Magna en los artículos 1º; 26º y 123 fracción VI.

**6.-** La aplicación de la UMA también **perjudica a los Institutos de Seguridad Social y a los trabajadores,** al disminuir el salario base de cotización a **UMA’s** los

presupuestos de los Institutos se ven disminuidos y por ende afectados los subsidios y Prestaciones Económicas en General, que reciben los trabajadores en materia de Seguridad Social.

7.- Por otra parte, a pesar de que La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que en los regímenes de la seguridad social de los apartados A y B regulados por el artículo 123 de la Constitución Federal, la existencia de diversos regímenes no daba lugar a discriminación, desigualdad ni falta de equidad.

Sin embargo, **se detecta una diferencia en la administración orgánica de los Institutos de Seguridad Social; en estructura, facultades, funciones y atribuciones respecto de la recaudación y procedimientos administrativos de ejecución en caso de incumplimiento para los fondos de pensiones, seguros de salud, de invalidez, etc que aportan los patronos y cotizan los trabajadores; en el caso del ISSSTE; hay desigualdad, al permitir el instituto el entero de cuotas y aportaciones, no se cubra en Tiempo y Forma, se desvía este recurso que es de los Trabajadores.**

Las leyes otorgan funciones fiscales especiales, respecto de contribuciones de seguridad social contribuciones a Órganos denominados “organismos fiscales autónomos” IMSS, INFONAVIT Y CONAGUA, **exceptuando al ISSSTE; que lo excluye como Órgano Fiscal Autónomo, lo que conculca “el principio de igualdad Constitucional, por ser contribuciones de seguridad social de los Trabajadores al Servicio del Estado; que son reguladas por el artículo 2 del CFF fracción II; cuyo objeto de recaudación es el mismo destino del Gasto de los otros Organismos Fiscales autónomos de seguridad social, como es la Salud y las pensiones; patrimonio .de ciudadanos llamados trabajadores.**

**El 20 de febrero del 2020**, en la reunión de Junta Directiva del ISSSTE .las representaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de Secretaria de la Función Pública, acordaron que **presionarían mediante convenios a los deudores de la estructura orgánica de la Administración Pública afiliada al ISSSTE** a cubrir los adeudos cuantiosos al Instituto; **en el desvío del gasto por 58 mil millones de pesos**, que las dependencias y entidades le adeudaban al ISSSTE, Sin embargo al comparecer el **Director del ISSSTE Pedro Mario Zenteno Santaella**, en la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados el **11 de octubre del**

**2022** demuestra que este gobierno también Desvió el Principio Constitucional de vigilar el Destino del Gasto, al reconocer que el ISSSTE tenía un adeudo por cerca de 80 mil millones de pesos; esto es 22 mil millones más en 2 años de la Junta Directiva del 20 de febrero del 2020, no se conoce dónde están? y porque se desvía el DESTINO DEL GASTO.

**8.-** *Estos hechos también debieron haber estado presentes y ser considerados en la argumentación y debates de los Ministros que integran la 2ª Sala para resolver la Controversia Constitucional el pasado 17 de febrero del 2021; al emitir su sentencia y valorar los elementos del Test Constitucional, sobre la argumentación que hace el Estado que no le alcanza el presupuesto para pagar pensiones, lo cierto es que se resolvió en lo obscuro, sin oír a los Trabajadores y sus Sindicatos; en ese momento México tenía el más alto índice de muertes por COVID 19, y se resolvió sin mencionar los hechos del cuantioso desvío del gasto, de cerca de 80 mil millones de pesos para equilibrar y justificar por qué no alcanzan los fondos de pensiones, y en su caso se debió escuchar a los contribuyentes, de la seguridad social que formaron el fondo de Pensiones con años de trabajo.*

**9.-** El desvío de los recursos públicos, la opacidad y poca transparencia en el destino del gasto, Debe Considerarse Fraude Fiscal; de acuerdo al CFF, pero esto sucede porque la ley del ISSSTE en sus artículos 20 al 25 le permite a las dependencias y entidades el desvío del gasto, **por lo blando e incomprensible procedimiento para recaudar las contribuciones de la fracción II del artículo 2 del Código Fiscal de la Federación,** concluyo diciendo; **las pensiones se están disminuyendo con la aplicación de la UMA; y por otro lado los créditos Hipotecarios están aumentando, siendo impagables al aplicar anualmente la actualización del porcentaje de incremento a la UMA, los Institutos de Seguridad Social están olvidando el objeto social que tienen se equivocan al valorar solo el aspecto financiero de la Institución,** soluciones que no resuelven el problema de los aportantes que son los trabajadores; para una institución de carácter social,

## FUENTES DE INVESTIGACIÓN

### Libros y revistas

- Ballinas, V. (2019). Virtual quiebra financiera sufre el ISSSTE. mayo,11,2019, de La Jornada Sitio web: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2019/04/23/virtual-quiebra-financiera-sufre-el-issste-revelan-4175.html>
- Cazorla Prieto, Luis María, “Los principios constitucional-financieros en el nuevo orden jurídico”, Revista de derecho público núm. 80-81, Madrid, 1980.
- Chávez García, José Ramón, *Los derechos de los ciudadanos ante las administraciones públicas*, Trea, España, 1999, primera edición, pág. 1.
- Flores Zavala, Ernesto, Elementos de finanzas públicas, 11ª edición, México, Editorial Porrúa, 1969.
- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 2000
- Gallaga García, Roberto, *El concepto integral de Seguridad Social y las prestaciones sociales o complementarias*, publicado en “La Seguridad Social y el Estado Moderno, Fondo de Cultura Económico, México. 1992 obra recopilada por Narro Robles José y Moctezuma Barragán Javier. Pág. 77.
- Moctezuma Barragán Javier., 1998 Art.123 varios Autores “Ochenta años de vida Constitucional en México”. México. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cámara de Diputados.
- Moreno Brid J.C; Garry Stefanie y Monroy González Franco, México.2014, “El salario mínimo en México” Faculta Economía, UNAM Vol. 111 Núm. 33.
- Ramírez López Berenice UNAM Fac. Contaduría Admón... 2014 Diario oficial de la federación México 17 de nov de 1962 citado en González Navarro Moisés 1979 “ El primer salario mínimo en la Historia Mexicana” Colegio de México Vol. 28 Núm. 3.
- Ramírez López, Berenice y Badillo González, Gabriel, México. 2017, “La UMA y su impacto en las pensiones” Consultorio Fiscal PP 54 Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad Contaduría y Administración, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Cámara de Diputados.
- Ramírez López Berenice y Gabriel Badillo, Unidad de desarrollo Económico y Políticas Públicas. Contaduría y Administración UNAM.
- Venegas Álvarez, Sonia, *Derecho fiscal*. México: Oxford, 2017

Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, Impacto de las Reformas a la Ley del ISSSTE, Cámara de Diputados DP-1-if-2008.  
Instituto Mexicano del Seguro Social, 1943-1983. 40 años de historia, México IMSS, Dirección General,1983.

### **Páginas de internet de organismos y entidades**

Animal Político en [www.animalpolitico.com/.consuotado](http://www.animalpolitico.com/.consuotado) el 17 de dic 2018.

Instituto Mexicano del Seguro Social en [www.imss.gob.mx](http://www.imss.gob.mx) (consultado el 20 de septiembre de 2019).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado  
[www.issste.gob.mx](http://www.issste.gob.mx)

Organización de las Naciones Unidos [www.un.org](http://www.un.org)

Diario electrónico Express Zacatecas, Educación 5 de febrero de 2020, recuperado el 7 de noviembre de 2020 en <https://www.expresszacatecas.com/educacion/uaz/46662-busca-uaz-renegociar-adeudo-historico-con-issste>

Jornada

### **Ordenamientos jurídicos**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley del Seguro Social.

Código Fiscal de la Federación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917, 1ª ed. Feb 2017, coeditores GOB. de la REP., ISSSTE, FOVISSSTE, Miguel Ángel Porrúa, librero-editor.

### **Páginas Web consultas**

DECRETO por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, México. 27 Enero de 2016 recuperado el 8 de noviembre de 2020 en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5423663&fecha=27/01/2016](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423663&fecha=27/01/2016)

Decreto que publica la Ley de la UMA Diario Oficial de la Federación Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Diciembre de 2016, recuperado el 7 de noviembre de 2020 en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5468187&fecha=30/12/2016](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468187&fecha=30/12/2016)

Resolución del H. Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos que fija los salarios mínimos general y profesionales vigentes a partir del 1o. de enero de 2017 publicado en Diario Oficial de la federación Secretaría de Gobernación México publicado el 19 de diciembre de 2016 en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5466000&fecha=19/12/2016](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5466000&fecha=19/12/2016)

Iniciativa de Reforma a la Ley del ISSSTE, presentada por el grupo parlamentario de Morena, 27 de septiembre de 2018, consultado el 18 de octubre de 2019 publicada en la gaceta SENADO de la República 15 de dic. 2016 consultado en [www.senadodelarepublica.gob.mx](http://www.senadodelarepublica.gob.mx), el 21 de noviembre de 2019.

[URL:http://imcporga.mex/servicios/folio6/2016-217-plicaciondelaUMAenmateriaseSeguridadSocial](http://imcporga.mex/servicios/folio6/2016-217-plicaciondelaUMAenmateriaseSeguridadSocial)

Proyecto de Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de salarios, consultado 28 de octubre de 2019.

Ley del SS, 1973 [www.imss.gob.mx](http://www.imss.gob.mx) consultado octubre 2019.

Contribución. (s.f.). En *Wikipedia*. Recuperado el 01 de mayo de 2019 de <https://es.wikipedia.org/wiki/Contribuci%C3%B3n>.

Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, pleno, Tomo XXI, 2005, P.605, TESIS 2ª, Registro ius.179575