

29
361

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



**CRITICA AL REGIMEN DE PENSION DE LOS
TRABAJADORES JUBILADOS AL SERVICIO
DEL ESTADO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

DULCE MARIA HERNANDEZ SANCHEZ

FALLA DE ORIGEN

México, D.F.

1989.



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

INDICE

CRITICA AL REGIMEN DE PENSION DE LOS TRABAJADORES JUBILADOS AL SERVICIO DEL ESTADO

Página

INTRODUCCION

CAPITULO I

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL REGIMEN DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

I.1	Desarrollo Histórico de la Seguridad Social en México	1
I.1.1	Declaración de los Derechos Sociales de 1917	8
I.1.2	Ley de Pensiones Civiles de Retiro 1925 - 1960	15
I.1.3	Conceptos Generales	25

CAPITULO II

LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

II.1	Organo de Seguridad Social de los Trabajadores Jubi- lados al Servicio del Estado	33
II.1.1	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Tra- bajadores del Estado.	
II.1.1 a)	Organización y Estructuración	
II.1.2	Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de	

los Trabajadores del Estado 43

CAPITULO III

PENSIONES QUE REGULA LA LEY DEL INSTITUTO
DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS
TRABAJADORES DEL ESTADO

III. I Naturaleza Jurídica de las Pensiones 58

III. II Tipos de Pensiones

III. II. 1 Pensión por Jubilación 60

III. II. 2 Pensión por Cesantía en Edad Avanzada 65

III. II. 3 Pensión de Retiro por Edad y Tiempo de Servicios . . . 63

III. II. 4 Pensión por Invalidez 71

III. II. 5 Pensiones que se originan por la Muerte del Trabajador 74

 a) Pensión por Orfandad 77

 b) Pensión por Concubinato 78

 c) Pensión por Viudez 79

 d) Pensión por Ascendencia 80

III. III Indemnización Global 81

III. IV Bases para determinar el monto de las Pensiones de los
Trabajadores Jubilados al Servicio del Estado 87

III. IV. 1 Sueldo básico de los Trabajadores al Servicio del Es-
tado.

III.IV.2 Cómputo de los años de Servicio de los Trabajadores al Servicio del Estado	89
III.V Régimen Financiero del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	92
III.V.1 Reservas e Inversiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	95

CAPITULO IV

CUANTIA E INCREMENTO DE LAS PENSIONES

IV.I Cuantía Insuficiente de las Pensiones en base a la realidad económica del país	97
IV.II Monto de las pensiones de Trabajadores Jubilados - equivalente a Salarios de Trabajadores Activos	100
IV.III Simplificación Administrativa en el procedimiento de solicitud y obtención de las Pensiones e Indemnizaciones Globales	109
IV.IV El Descuento en las Cuotas de Pensión	114
CONCLUSIONES	117
BIBLIOGRAFIA	120
LEGISLACION	124
OTRAS FUENTES	125

INTRODUCCION

El presente trabajo ha sido elaborado pensando en todos aquellos trabajadores públicos retirados del servicio, ya sea por edad avanzada o bien por enfermedad que perciben cantidades inadecuadas a la realidad económica del país por concepto de pensiones. Después de analizar el Régimen de Pensiones del I.S.S.S.T.E., pudimos percibir que las pensiones que otorga dicha Institución son insuficientes para cubrir las necesidades básicas de los individuos, es por eso que proponemos una serie de modificaciones a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con el objeto de que se incrementen los montos de dichas pensiones e indemnizaciones y como consecuencia de ello los trabajadores públicos retirados del servicio puedan solventar sus gastos personales, sin implicar cargas económicas a sus familias.

Resultaría sumamente complejo abarcar los distintos regímenes pensionarios de la Seguridad Social, es por eso que a lo largo del presente trabajo nos referimos a la Seguridad Social de los Trabajadores Públicos que se rigen por la Ley del I.S.S.S.T.E.

En principio se hace referencia a los antecedentes legislativos del Régimen de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado; iniciando con la lucha que sostuvo la clase trabajadora, para elevar a Rango Constitucional los Derechos Sociales no contemplados en la

Constitución de 1857, así como un panorama general de la Ley de Pensiones Civiles de Retiro promulgada en 1925, y que es el antecedente de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado. Posteriormente nos enfocamos a la Seguridad Social de los Trabajadores Públicos, en este rubro incluimos al I.S.S.S.T.E. como órgano de Seguridad Social, así como a su propia Ley que surgen a la vida jurídica en 1959, dejando como un mero antecedente a la Antigua Dirección de Pensiones Civiles de Retiro y a la Ley de Pensiones Civiles, que estructuraron en México el primer sistema de pensiones para los empleados públicos.

De tal manera efectuamos un breve estudio de los diversos tipos de pensiones que regula la Ley del I.S.S.S.T.E., además de agregar una serie de tablas ejemplificativas, con el fin de hacer más fácil la comprensión de las bases que se toman en cuenta para calcular los montos de las pensiones e indemnizaciones globales.

Finalmente en el apartado denominado de la Cuantía e Incremento de las Pensiones, reflexionamos sobre las críticas fundamentales que se realizan al Régimen de Pensiones del I.S.S.S.T.E., así como las reformas que se proponen al mismo.

Todo lo anterior encaminado a la dignificación de los Trabajadores Públicos que al retirarse del servicio adquieren no tan sólo el -

derecho a recibir una cantidad simbólica como pensión o indemnización, sino la tranquilidad de asegurar el bienestar de ellos y de su familia.

CAPITULO

I

CAPITULO I

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL REGIMEN DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

I.1 DESARROLLO HISTORICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

La inseguridad social ha preocupado al hombre desde la antigüedad, despertando en él diversas reacciones, con el único fin de alcanzar la Seguridad Social Integral.

En la actualidad podemos hablar de sistemas de seguridad social que permiten a las clases trabajadoras satisfacer sus necesidades básicas; para lograr esos sistemas la humanidad fue lenta y trabajosamente fue elaborando leyes que regularan la situación de los trabajadores. De tal manera la lucha de la clase trabajadora por conquistar la estabilidad en sus centros de trabajo se identifica plenamente con el desarrollo de la Seguridad Social en nuestro país; desarrollo que tuvo como base la misma inseguridad que padecieron los mexicanos durante mucho tiempo; época en que la mayoría de las personas carentes de recursos y medios para afrontar las vicisitudes de la vida se veían afectadas por enfermedades, desempleo, explotación, etc., situaciones que crearon en la conciencia del hombre la imperiosa necesidad de garantizar su seguridad social.

En México se aplicaron medidas de seguridad social desde la época de la Colonia, (a las que me referiré más adelante) y que desgraciadamente no evolucionaron al transcurso del tiempo, es por eso que creemos que las verdaderas medidas que dieron fuerza a la Seguridad Social se encuentran en los regímenes revolucionarios, que a partir de 1910 han sido los verdaderos impulsores de la Seguridad Social en nuestro país, por lo que consideramos necesario comentar dichos acontecimientos de una manera cronológica.

En primer lugar, nos atrevemos a señalar que la Constitución de 1857 fue una Ley Individualista que protegió durante muchos años las Garantías Individuales de los gobernados, pero nunca abarcó en sus preceptos Derechos Sociales; lo que es difícil entender, dado que las inquietudes y necesidades de la clase trabajadora han existido desde épocas primitivas, y sólo reflexionando en las diversas etapas por las que atravesó el país, comprenderíamos el porqué se rechazaron las ideas, por ejemplo de Don Ignacio Ramírez para incluir en la Constitución del '57 los Derechos Sociales tan anhelados. Al no aceptar la tesis del precursor del Constitucionalismo Social, se descartó la posibilidad de que la Constitución de 1857 englobara en sus textos Garantías Sociales que protegieron a campesinos y obreros afectados terriblemente por la inseguridad social.

Antes de la Revolución de 1910 no encontramos indicios de leyes-

que ampararan jurídicamente a los trabajadores, salvo dos leyes que se expidieron en la Federación, y que sin duda alguna, reafirmaron la necesidad de legislar en materia de Seguridad Social.

La primera de estas leyes de fecha 30 de abril de 1904 fue promulgada por Don Vicente Villada y estuvo en vigor en el Estado de México. A esta ley se le conoce como la Primera Ley Sobre Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. Como punto principal fincó la responsabilidad del patrón en los accidentes de trabajo, también implantó las indemnizaciones, que consistían básicamente en pago de salarios, atención médica y gastos funerarios. La segunda de las mencionadas leyes fue de fecha 9 de noviembre de 1906, se le conoce como Ley Bernardo Reyes y estuvo vigente en el Estado de Nuevo León; dicha ley no abarcaba las Enfermedades Profesionales, pero en relación a las demás prestaciones fue una reproducción de la Primera Ley Sobre Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

Por otra parte, en el manifiesto político del 1° de abril de 1909, se prometió la creación de una Ley Sobre Accidentes de Trabajo. Asimismo, Francisco Vázquez Gómez en su candidatura por la Presidencia de la República, manifiesta su enorme interés por la creación de una ley reguladora de las Pensiones e Indemnizaciones por Accidentes de Trabajo.

No obstante las inquietudes de la clase trabajadora por crear normas de Seguridad Social, las ideas sólo se manifestaban en promesas, pasando a formar parte de la historia.

En 1910 la Dictadura de Porfirio Díaz se encontraba en plenitud, reinando como es sabido una paz aparente, pues el pueblo se encontraba carente de muchas cosas, en contraste con las clases altas que vivían en la opulencia gracias a las privaciones y mala distribución de la riqueza, que daban como resultado condiciones inhumanas de centenares de obreros y campesinos. De la inconformidad existente en nuestro país en aquella época, podemos señalar el enfrentamiento político que sostuvo Francisco I. Madero en contra de la Dictadura de Porfirio Díaz. Desde los inicios de su candidatura por la Presidencia de la República, Madero expresó sus deseos de legislar en favor de los trabajadores de una manera profunda y realista, prueba de ello lo encontramos en un párrafo de uno de sus discursos pronunciados en su candidatura por la Presidencia de la República, y el cual dice ". . . Haré que se presenten las iniciativas de Ley convenientes para asegurar pensiones a los obreros mutilados en la industria, en las minas y en la agricultura o bien pensionando a sus parientes cuando aquéllos pierdan la vida en el servicio de alguna empresa, además de estas leyes haré lo posible para dictar disposiciones que sean convenientes y favoreceré la promulgación de Leyes -

que tengan por objeto mejorar la situación del obrero y elevarlo de nivel intelectual y moral." (1)

Siendo Madero Presidente de la República, inicia la consolidación de sus promesas con el Decreto que se promulgó a iniciativa suya de fecha 13 de diciembre de 1911, con este Decreto se crea la Oficina del Trabajo, por lo que enfatizamos la importante participación de Don Francisco I. Madero en más de 60 huelgas en pro de los obreros, es por eso que nos atrevemos a afirmar que Madero no fue sólo un digno miembro del Partido Antireeleccionista, sino un profundo defensor de la clase obrera.

Al ser asesinados Francisco I. Madero y José María Pino Suárez, las puertas hacia la Seguridad Social se cierran nuevamente al quedar el Gobierno en manos de intereses particulares. Afortunadamente la labor de Madero es terminada por Venustiano Carranza, Jefe del Ejército Constitucionalista, que no conforme con el Gobierno del usurpador Victoriano Huerta, encabeza el "Plan de Guadalupe".

Es evidente que al comienzo de la lucha Carranza no dio un carácter social al movimiento constitucionalista, por lo que el "Plan de Guadalupe" fue netamente formulado para afrontar la situación políti-

(1) Trueba Urbina, Alberto, Derecho Social Mexicano, Página 112, Ed. Porrúa, México 1954.

ca que vivía el país, más no para dar soluciones a los problemas sociales existentes.

En 1913, Venustiano Carranza pronunció un discurso en Hermosillo, Son., en donde afirma: . . . "Terminada la lucha armada a que convoca el "Plan de Guadalupe" tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha de clases, queramos o no queramos nosotros mismos y opónganse las fuerzas que se opongan, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas . . . Tenemos centenares de ciudades que no están dotadas de agua potable, y millones de niños sin fuentes de sabiduría para informar el espíritu de nuestras leyes. El pueblo ha vivido ficticiamente famélico y desgraciado, con un puñado de leyes que en nada le favorecen. Tenemos que removerlo todo, crear una nueva Constitución cuya acción benéfica sobre las masas nada ni nadie pueda evitar . . . nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero, pero éstas serán promulgadas por ellos mismos, puesto que ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindicadora y social".(2)

En este discurso, por vez primera, se habla de las Reformas a la Constitución de 1857, además de contener una apreciación cruda y realista de las carencias del pueblo mexicano.

(2) Jorge Carpizo, La Constitución Mexicana de 1917, Págs. 54 y 55, 29 Ed., Edit. Dirección General de Publicaciones, México 1973.

Para el año de 1916, todo lo que fueron Ideales se ven plasmados en una disposición legal promulgada por Salvador Alvarado, Gobernador y Comandante Militar del Estado de Yucatán, que decreta la Ley del Trabajo del Estado de Yucatán, de la cual transcribimos su Artículo 135 por considerarlo de singular importancia y que establece: "El Gobierno fomentará una asociación mutualista en la cual se aseguren los obreros contra los riesgos de vejez y muerte".

Por lo anterior, se considera al Estado de Yucatán ser el primero en legislar sobre Seguridad Social en México.

Las normas de Seguridad Social, protectoras de la clase trabajadora, quedaron plasmadas en el "Plan de Guadalupe" formulado antes de 1917, y para que dichos ordenamientos se establecieran en nuestra Carta Magna el Ing. Félix F. Palavicini sugirió al Primer Jefe del Ejército Constitucionalista que convocara a un Congreso Constituyente con el fin de elaborar una nueva Constitución; la mencionada convocatoria surtió los efectos esperados, y el 1º de diciembre de 1916, se instaló en la Ciudad de Querétaro el Congreso Constituyente, cuyas labores se prolongaron hasta enero de 1917, lapso durante el cual se llevó a cabo la gran transformación social de nuestra Constitución.

I.1.1 DECLARACION DE LOS DERECHOS SOCIALES DE 1917

Los ideales de la Revolución Mexicana quedaron plasmados en la Constitución de Querétaro, cuya esencia fue el reconocimiento de los Derechos Sociales de la clase trabajadora que logró encauzar los fines de la Revolución de 1910, consolidando sus principios en el Plan de Guadalupe que indudablemente fue el antecedente inmediato de la Constitución de 1917.

La Declaración de los Derechos Sociales nació en el seno del Congreso Constituyente instalado en la Ciudad de Querétaro el 1º de diciembre de 1916, lugar en donde Venustiano Carranza en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, hizo entrega del proyecto de Reformas a la Constitución de 1857. En este acto pronunció con energía las siguientes palabras que a nuestro pensar encierran la ideología de la Revolución Constitucionalista:

"Con la responsabilidad de los empresarios para los casos de accidentes, con los seguros para los casos de enfermedad y de vejez, con todas estas reformas espera fundamentalmente el Gobierno a mi cargo que las instituciones políticas del país responderán satisfactoriamente a las necesidades sociales". (3)

(3) García Cruz, Miguel, La Seguridad Social en México, Tomo I, Pág. 48, Edit. B. Costa - Amie, México 1972.

Con estas palabras, Carranza proyecta a la Seguridad Social como el conjunto de normas protectoras del hombre contra la inseguridad, la opresión, la marginación y explotación, además de emplear por vez primera en nuestro país el término de Seguridad Social.

En el Constituyente de Querétaro no se suprimieron los Derechos Individuales, por el contrario se reafirmaron y surgieron los derechos protectores del hombre como miembro de una sociedad.

La Declaración de los Derechos Sociales de 1917 se dividió en dos grandes apartados: El primero que consagró los derechos de los campesinos como objetivo de la Revolución de 1910; y el segundo que consistió en los nuevos Derechos del Trabajo. Sin embargo, los dos apartados que formaron parte de la Declaración de Derechos Sociales tenían como fin el reconocimiento de los Derechos Sociales de las personas para lograr equilibrio y armonía entre las clases trabajadoras.

El proyecto de reformas presentado por Venustiano Carranza no aportó ningún cambio fundamental a la Constitución Individualista de 1857, por lo que en el transcurso de las sesiones del Congreso fueron presentados varios proyectos de reformas, y en la sesión correspondiente al día 23 de enero de 1917, se discutió el Capítulo VI referente al "Trabajo y Previsión Social", el cual fue aprobado en la misma fecha con el establecimiento de las Fracciones XIV, XXV y-

XXIX del Artículo 123 Constitucional, que junto con el Artículo 27 - aprobado por el Constituyente de Querétaro forman la Declaración - de los Derechos Sociales de 1917.

Con la aprobación del Artículo 27 Constitucional, bajo los lineamientos de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 que fue la primera Ley que se legisló en materia Agraria, se elevaron a rango Constitucional el dominio del Estado sobre tierras y aguas, el fraccionamiento de los latifundios y el Derecho a la Propiedad Privada en función social; entre otras disposiciones que en la actualidad forman parte de la base constitucional del Derecho Agrario y el primero de los Apartados de la Declaración de Derechos Sociales de 1917.

Asimismo, con la aprobación del Artículo 123 Constitucional, se consignó en nuestra Carta Magna el Derecho del Trabajo. Con este Artículo se logró colocar al trabajador en el sitio que le corresponde al ser humano con dignidad y no una cosa o un bien como era considerado hasta antes de la redacción de dicho Artículo, cuando se entendía al Contrato de Trabajo como una modalidad del contrato de arrendamiento.

Con la redacción del Artículo 123 Constitucional, en el Congreso Constituyente se dejó atrás una época asfixiante para los trabajadores que laboraban largas jornadas, niños menores de edad, mujeres que no gozaban de ningún tipo de protección ni disfrutaban de un solo

día de descanso; situaciones que pasaron a formar parte de nuestra historia gracias a la labor de una clase que luchó por sus derechos, obteniendo como resultado la promulgación de los Artículos 27 y 123 Constitucionales, los cuales como hemos señalado anteriormente, forman los grandes capítulos de la Declaración de Derechos Sociales de 1917.

El Apartado de Derechos Sociales del Artículo 123 Constitucional se formó con las Fracciones II, III, V, XII, XIII, XIV, XV, XXV, XXIX y XXX del mismo Artículo, las cuales fueron aprobadas por el Congreso Constituyente de la siguiente forma:

FRACCION II.- La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de dieciseis años. Queda también prohibido a unos y otros el trabajo nocturno industrial; y en los establecimientos comerciales no podrán trabajar después de las diez de la noche.

FRACCION III.- Los jóvenes mayores de doce años y menores de dieciseis tendrán como jornada máxima la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato.

FRACCION V.- Las mujeres durante los tres meses anteriores

al parto no podrán desempeñar trabajos físicos que exijan esfuerzo - material considerable. En el mes siguiente al parto disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por su contrato. En el período de la lactancia tendrán dos períodos extraordinarios por día, de media hora cada uno para amamantar a sus hijos.

FRACCION XII.- En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas por las que podrán cobrar rentas que no excedan del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.

FRACCION XIII.- Además, en estos mismos centros de trabajo cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar.

FRACCION XIV.- Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten, por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente según haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar - de acuerdo con lo que las leyes determinan. Esta responsabilidad - subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

FRACCION XV.- El patrón estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos los preceptos legales sobre higiene y salubridad y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como organizar de tal manera éste, que resulte para la salud y - la vida de los trabajadores la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes.

FRACCION XXV.- El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular.

FRACCION XXIX.- Se consideran de utilidad social; el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la Previsión Popular.

FRACCION XXX.- Asimismo, serán consideradas de utilidad social las Sociedades Cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados.

Con la aprobación de la FRACCION XXIX del Artículo 123 Constitucional en los términos señalados, se dio origen a una serie de instituciones cuya estructura se respaldó en "La Previsión Popular" manifestada originalmente en dicha Fracción, sin embargo, las citadas instituciones fueron creadas con carácter económico, tal es el caso de las Cajas Populares; de Crédito, de Capitalización y hasta Sociedades Cooperativas, surgidas de la mala interpretación de aquéllos que no lograron comprender la verdadera esencia de las Instituciones Sociales a las que se refería el Legislador y que sin duda alguna trazaron el camino de la Seguridad Social en nuestro país.

1.1.2 LEY DE PENSIONES CIVILES DE RETIRO 1925 - 1960

Las Instituciones Jurídicas Españolas se implantaron en nuestro territorio en la época de La Colonia, constituyendo el antecedente - inmediato de la Ley de Pensiones Civiles de Retiro, promulgada en nuestro país posteriormente. Los sistemas de Pensiones implantados por los españoles en México consistieron fundamentalmente en - la creación de Montes de Piedad, que tenían como finalidad asegurar la subsistencia y amparo de las viudas y huérfanos de los empleados de Justicia Españoles.

En el año de 1761, se crea el primer Montepío para los empleados del Virreinato, el cual concedía algunas garantías para los mismos en materia de pensiones. En el período que comprenden los - años de 1761 a 1923 se expedieron diversos Decretos, Leyes y Reglamentos referentes a pensiones, de esta manera el Estado en diversas épocas y de acuerdo a las condiciones existentes, procuró - aunque haya sido en forma parcial, el amparo de los servidores públicos y privados, pero desafortunadamente todas aquellas disposiciones se expedieron con determinados caracteres, entre ellos podemos mencionar los siguientes: como recompensas, por servicios, por trabajos especiales o bien como compensaciones por sueldos bajos, pero fue hasta después de la consagración de los Derechos Sociales de 1917 cuando desaparecen las condiciones bajo las cuales -

el patrón ejercía su interés personal en favor de sus empleados, dando lugar a la conciencia social que postulaba un sistema de pensiones como responsabilidad y compromiso del Estado hacia sus servidores, que agotados por la edad o por enfermedades tenían que retirarse del servicio.

De tal manera que la necesidad de un Sistema de Pensiones era latente, pues consideramos que los beneficios que este Sistema de Pensiones prometía estaba definido en dos aspectos:

- a) El primero relacionado con el trabajador y la época en que debiera separarse del servicio.
- b) El segundo referente al patrón y los beneficios que implicaba asegurar la eficiencia de los mismos trabajadores al pensionar a aquéllos cuya labor resultara deficiente como producto de su edad o bien de su enfermedad.

Por consiguiente, la justificación de un Sistema de Pensiones descansaba en la necesidad de reglamentar y principalmente asegurar la época en que los trabajadores necesariamente debían retirarse del servicio.

Es evidente que antes de que se expidiera la Ley General de Pensiones Civiles no existía ninguna disposición de carácter permanen-

te que reglamentara el retiro de los trabajadores.

La Ley General de Pensiones Civiles de Retiro se promulgó el 12 de agosto de 1925, siendo Presidente de la República Don Plutarco Elías Calles, a lo largo de su vigencia fue reformada en seis ocasiones.

REFORMAS A LA LEY DE
PENSIONES CIVILES DE RETIRO 1925 - 1959

- | | |
|--------------------|------------------|
| 1.- Diciembre 1925 | 4.- Agosto 1927 |
| 2.- Junio 1926 | 5.- Febrero 1932 |
| 3.- Enero 1927 | 6.- Julio 1937 |

Esta Ley estableció en sus preceptos que no importando el carácter de los empleados, tenían que contribuir con una fracción de su sueldo para estructurar un fondo.

El Fondo de Pensiones, creado por la Ley de Pensiones Civiles, tuvo como función principal el retiro de los trabajadores que por edad o bien por enfermedad perdían sus energías físicas o intelectuales.

Según la Ley en cuestión, los descuentos realizados a los trabajadores pasaban a formar un fondo particular que solventaba el retiro del empleado que lo formaba, de tal manera el fondo particular de pensiones estuvo destinado a cubrir el retiro de los trabajadores

mayores de edad o bien afectados por enfermedades.

El Fondo de Pensiones mencionado se integró bajo los lineamientos de la Ley de 1925, en una Junta cuya finalidad fue la de salvar los intereses del Gobierno, así como de los empleados. El Sistema utilizado por la Junta recibió el nombre de Mixto o Cooperativo, debido a que los fondos para su funcionamiento eran aportados por los trabajadores y el Gobierno.

La Ley en estudio comprende a dos grupos de trabajadores que estuvieron sujetos a la misma:

GRUPO "A"

- 1.- Trabajadores menores de 55 años al expedirse la Ley o bien al ingresar al servicio.
- 2.- Los empleados de la Dirección de Pensiones Civiles.
- 3.- Los servidores públicos de un Estado o Municipio.

GRUPO "B"

- 1.- Trabajadores de Oficinas o Servicios Públicos administrados por una Junta o Consejo Especial que dependiera en forma directa del Gobierno Federal.

La diferencia esencial entre los trabajadores de ambos grupos consistió en que los integrantes del Grupo "B" sufrían los descuentos sobre sus sueldos.

De tal manera encontramos que quedaron excluidos de los beneficios de la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, el Presidente de la República, Subsecretarios, Gobernadores, Funcionarios

Inamovibles, y todos aquéllos que no desempeñaran sus labores en forma y lugar permanente. Pero también encontramos que los trabajadores excluidos de dicha Ley pudieron acogerse a sus beneficios pasando a formar parte del grupo de personas a las que se les realizaban los descuentos correspondientes sobre sus sueldos, y que citamos anteriormente como Grupo "B". Sin embargo, hubo trabajadores que por la naturaleza de sus funciones quedaron totalmente fuera de la Ley, entre ellos se encontraban los que desempeñaran cargos de elección popular o servicios de carácter militar, así como aquellos que percibieran remuneraciones o bien únicamente comisiones.

La Ley General de Pensiones Civiles abarcó cuatro grandes apartados; el primero correspondiente a las Pensiones; el segundo referente a los Préstamos; el tercero que estructuró la Junta Directiva y el cuarto relacionado con las Estadísticas y Contabilidad del propio Sistema de Retiros.

El primer Apartado se encargaba de regular las Pensiones y estableció entre otras cosas los requisitos para ser beneficiario de una pensión, entre dichos requisitos se encuentran los siguientes:

- a) Los trabajadores que tuvieran 55 años de edad y cuando menos 15 años de servicios.

- b) Los trabajadores con 35 años en el servicio no im-
portando su edad .
- c) Los inhabilitados física o intelectualmente por cau-
sas de servicios mediante dictamen médico .
- d) Los deudos de los empleados que fallecían en el -
cumplimiento de su deber .

El monto de las pensiones se calculaba de acuerdo a la siguiente
tabla:

TABLA I	
1.-Empleados con más de 55 años de edad y 15 años de servicio como mínimo.	1 1/2% del promedio de los sueldos disfrutados en los 5 años inmediatos anteriores, multiplicados por los años de servicios, más el 25% como cuota adicional a cargo del erario.
2.-Los empleados inhabilitados por causas de servicio; y a los deudos de los que fallezcan en el cumplimiento de su deber.	El 50% de sueldo que disfrute el empleado en el momento de ocurrir la inhabilitación o fallecimiento.
3.-Empleados inhabilitados por causas ajenas al servicio.	El 1% del promedio de los sueldos disfrutados en los 5 años anteriores, multiplicados por los años de servicio.
4.-A los deudos de los empleados que hubieren tenido derecho a pensión, y fallecieron sin haberla solicitado o antes de haberla obtenido.	Les correspondía una pensión igual a la que le hubiere sido otorgada al mismo empleado durante un año y el 70% del segundo año en adelante.
5.-Los deudos de los pensionistas que fallecían.	Por cada año completo que el pensionista hubiere disfrutado la pensión después del primero y hasta el octavo se disminuye un 5% en el importe de la pensión.

Por otra parte, la Ley en estudio computaba el tiempo de servicio a partir del día en que se tomaba posesión del empleo; y para el caso de que el trabajador hubiera laborado en varios empleos simultáneamente, su tiempo de servicio se sumaba en base a uno sólo, es decir, que no se acumulaba el tiempo de todos en los que prestaba sus servicios. Asimismo la Ley señalaba que toda fracción de más de seis meses al computarse el último año de servicios prestados se consideraba como año completo.

En este mismo apartado la Ley establece que las pensiones adquirían validez desde el momento en que eran acordadas por la Junta Directiva y posteriormente tratándose de empleados en servicio, la percepción de pago surtía efecto a partir del día siguiente en que se suspendía dicho servicio; y para los empleados que fallecían su pago se generaba al día siguiente de su muerte.

En materia de prescripción, la Ley de Pensiones Civiles de Retiro estableció el término de cinco años siguientes a la fecha en que se hiciera exigible el pago, también estableció que el derecho de pensión se perdía por diversas causas, entre ellas por cometer delitos contra la seguridad de la Nación o bien al perder los derechos de ciudadanía. Por causas naturales el derecho de pensión se perdía en las mujeres a los 30 años o al contraer matrimonio; en las viudas al contraer nuevas nupcias y en los varones a los 21 años.

El Segundo de los Apartados de la Ley, materia de este tema, es el referente a los préstamos, los cuales se regulaban de la manera siguiente:

En primer término, la Ley señalaba que todos los empleados tenían derecho a préstamos, siempre y cuando hicieran las aportaciones conducentes al fondo de pensiones. Los préstamos otorgados debían reembolsarse en 60, 90, 120 ó 150 días, con los intereses correspondientes. En este rubro la Ley estableció que del fondo de pensiones se destinara la mayor parte del capital para cubrir las demandas de pensiones; y los fondos restantes se utilizarían para satisfacer los préstamos solicitados por los trabajadores.

El Tercer Apartado de la Ley, materia de este estudio, se refería a la estructura y funcionamiento de la Junta Directiva del Fondo de Pensiones, dicha Junta conocía de todos los asuntos referentes a pensiones, préstamos hipotecarios y para industrias, e'tc.

De tal manera que la Junta Directiva manejaba los fondos destinados a pensiones aun cuando el capital del fondo se encontraba depositado en el Banco de México, es decir, que la Junta únicamente manejaba lo necesario para cubrir las pensiones, gastos de administración y préstamos.

El último de los Apartados de la Ley de Pensiones Civiles estaba

formado por las Estadísticas y Contabilidad del Sistema de Retiros de la misma Ley. En el primero de los grupos se manifestó la necesidad de llevar a cabo encuestas completas de los empleados públicos para poder llegar al perfeccionamiento del Sistema de Retiros implantado en nuestro país. En lo que respecta al sector de Contabilidad, la propia Ley limitaba el campo de control de esta rama, señalando como función fundamental la contabilidad de tipo bancario; y como cuentas auxiliares el control de los préstamos hipotecarios, refaccionarios y a corto plazo.

Finalmente, queremos señalar que la Ley de Pensiones Civiles de Retiro reguló por vez primera en nuestro país un Sistema de Pensiones, concibiéndolo como un Derecho de los Trabajadores Públicos.

1.1.3 CONCEPTOS GENERALES

Es necesario tratar de exponer un panorama general de los diversos conceptos que por la naturaleza del tema que se desarrolla en el presente trabajo de investigación, son los que se utilizan con mayor frecuencia. Sin embargo, debemos señalar que existen diferentes definiciones para un mismo término debido a la diversidad de criterios, es por eso que enunciaremos los más aceptados por la doctrina.

SEGURIDAD SOCIAL

El término de Seguridad Social suele confundirse con el Seguro Social, Derechos a la Seguridad Social o bien Derecho Social, lo anterior se debe a la gran cantidad de conceptos que utilizan los autores de la materia para definir a la Seguridad Social. Sin embargo y aun cuando exista diversidad de conceptos, los propios autores señalan que cada uno de los términos anteriores son diferentes, luego entonces el Seguro Social es un "Sistema adaptado universalmente como medio para disminuir las consecuencias económicas derivadas de los siniestros, y evitar en parte la pobreza o el desamparo general de la población".(4)

(4) Miguel García Cruz, La Seguridad Social en México, Págs. 30 y 33, ob. cit.

Por su parte el Licenciado Alberto Briceño Ruiz en su texto Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Pág. 19 señala, "El Seguro Social es conocimiento ordenado, sistematizado, que permite la formulación de principios, el logro de objetivos. Sus normas jurídicas dan lugar a Instituciones de Derecho; el desarrollo de esta disciplina le brinda autonomía dentro de la ciencia del Derecho, lo cual permite asimismo establecer el Derecho del Seguro Social con claro y limitado ámbito de aplicación".

El mismo autor señala que se trata de una Institución Económica mediante la cual las adversidades personal es o patrimoniales se transfieren del particular a un grupo.

Por lo que respecta a la Seguridad Social Sir William Beveridge al exponer su informe sobre los Seguros Sociales en el año de 1942, definió a la Seguridad Social como "El mantenimiento de los ingresos necesarios para la subsistencia".(5)

Reflexionando sobre esta definición es importante señalar que concibe a la Seguridad Social como una medida práctica cuyo principal objetivo debía ser el control y solución de los conflictos con el único fin de asegurar la supervivencia de los individuos.

(5) Morales Saldaña, Hugo Italo, Tena Suck Rafael, Derecho de la Seguridad Social, Pág. 14, Edit. Pac., S. A. de C. V. México-1986.

La definición anterior es un claro ejemplo de los diversos caracteres en que se envistió a la Seguridad Social, así tenemos que el Profesor Gustavo Arce Cano define con un concepto más amplio a la misma, señalando que la "Seguridad Social es el instrumento jurídico y económico que establece el Estado para abolir la necesidad y garantizar a todo ciudadano el ingreso para vivir y a la salud a través del reparto equitativo de la Renta Nacional y por medio de prestaciones del Seguro Social al que contribuyen los patrones, los trabajadores y el Estado, o alguno de ellos como subsidios o pensiones y atención facultativa y de Servicios Social es que otorgan de los impuestos de las Dependencias de aquél, quedando amparados contra los riesgos profesionales y sociales, principalmente de las contingencias de la falta o insuficiencia de ganancia para el sostenimiento de él y su familia.(6)

En el mismo orden de ideas, el Ing. Miguel García Cruz señala que la Seguridad Social tiene por objeto tratar de prevenir y controlar los riesgos comunes de la vida y de cubrir las necesidades cuya satisfacción vital para el individuo es al mismo tiempo esencial a la estructura de la colectividad".(7)

(6) Arce Cano, Gustavo, Tratado de Seguridad Social, Pág. 23, Edt. Porrúa, Mexico 1974.

(7) García Cruz Miguel, La Seguridad Social en México, Pág. 30 y 33, ob. cit.

El Profesor Alberto Briseño Ruiz en su obra "Derecho Mexicano de los Seguros Sociales" citado anteriormente, manifiesta: "La Seguridad Social es el conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protege a todos los elementos de la sociedad con - tra cualquier contingencia que pudiera sufrir y permite la elevación humana en los aspectos psicofísico, moral, económico social y cul - tural".

Desde nuestro punto de vista ésta última definición de Seguridad Social es una de las más completas, sin embargo, nos inclinamos - por el Artículo 2º de la Ley del Seguro Social (Mexicana) que señala: "La Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho huma no a la salud, a la asistencia médica, a la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo."

A continuación mencionaremos las principales diferencias entre - la Seguridad Social y El Seguro Social:

SEGURIDAD SOCIAL

- 1.- Conjunto de Normas e Institucio nes.
- 2.- Se refiere al hombre en general
- 3.- Comprende todos aquellos facto res que tienden al bienestar del ser humano.

SEGURO SOCIAL

- 1.- Institución Económica
- 2.- Corresponde a una deter - minada persona o grupo de personas.
- 3.-Abarca todas aquellas con tingencias personales para transferirlas a un grupo.

De tal manera se entiende por Derecho Social "El conjunto de Le y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos, y sectores de la Sociedad, integrados por individuos económicamente débiles para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo".(8)

PENSION

"Derecho que corresponde a ciertos miembros de la familia de un empleado o trabajador que cuidaba del sostenimiento de aquéllos"(9)

En la actualidad el término de Pensión se concibe como una obligación que tiene el Estado de asegurar el bienestar de los trabajadores cuando se vean afectados por enfermedades o bien cumplan la mayoría de edad y no como en épocas anteriores en que se concebía a las pensiones como recompensas por servicios o bien como prerrogativas que concedía el Estado a título de gracia.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en el ámbito de pensiones regula la pensión por jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, de invalidez, de

(8) Mendieta y Núñez Lucio, El Derecho Social, Pág. 66, Edtt. Porrúa, México 1967.

(9) Cabanellas Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Tomo I y II, Pág. 272, 8a. Ed., Edit. Heliasa, Buenos Aires, Argentina, 1974.

cesantía en edad avanzada y las pensiones por causa de muerte, dentro de estas últimas encontramos las pensiones por viudez, orfandad concubinato y ascendencia. En el Capítulo Tercero de nuestro trabajo analizaremos las pensiones que regula el Reglamento de Prestaciones Económicas de la Ley del I.S.S.S.T.E., por lo que consideramos de mayor importancia referirnos a términos que son relevantes para la comprensión de dichas pensiones.

CONCUBINATO

El Diccionario de Derecho Usual señala que se entiende por concubina "La manceba o mujer que sin haber contraído legítimo matrimonio con un hombre, vive y cohabita con él como si fuera su marido"; y por concubinario "Aquél que hace vida maridable con alguna mujer sin estar casado con ella".(10)

En el Derecho Civil Mexicano, para que el concubinato pueda surtir efectos equivalentes a los del matrimonio, indudablemente debe constituirse con los requisitos que la propia Ley señala. Es decir, debe existir el estado de hecho, el nombre y trato de los concubinos ante su familia y la sociedad, estabilidad y permanencia, así como fidelidad principalmente de la concubina para que se presuma que los hijos de ella son hijos del concubinario. Una vez que una pareja reu-

(10) Cabanellas, Guillermo, ob. cit. Pág. 451.

na los requisitos que menciona el legislador, su relación de concubinato se equipara entonces con el matrimonio: El Profesor Rojina - Villegas manifiesta; ". . . Sólo hay una diferencia formal entonces entre concubinato y matrimonio, simplemente difiere de esta unión - en que la voluntad se ha manifestado ante el Oficial del Registro Civil y se ha firmado un acta, es decir, es una cuestión simplemente de formalidad".(11)

PRESCRIPCIÓN

"Es la consolidación de una situación jurídica por efecto del - transcurso del tiempo, ya sea convirtiendo un hecho en Derecho, como la posesión o propiedad; ya perpetuando una renuncia, abandono, desidia, inactividad e impotencia". Es por lo tanto un medio de adquirir derechos o de perder otros adquiridos, obrando el tiempo en realidad como el productor esencial de estas situaciones jurídicas". (12)

Luego entonces la prescripción constituye un modo de adquirir - un derecho o de liberarse de una obligación por el transcurso del - tiempo. Los Artículos 186, 187 y 188 de la Ley del I.S.S.S.T.E., se refieren a la figura jurídica de la prescripción, sin embargo, es

(11) Rojina Villegas, Rafael, Compendio de Derecho Civil, Tomo I Pág. 32, 20a. Ed., Edit. Porrúa, S.A.C.V. México 1984.

(12) Cabanellas Guillermo, ob. cit. Pág. 277.

importante señalar que las Jubilaciones y Pensiones son imprescriptibles, en base a lo estipulado en el Párrafo 1º del Artículo 166 de la propia Ley del I.S.S.S.T.E., que a la letra dice:

"El Derecho a la Jubilación y a la Pensión es imprescriptible". También establece que todas las prestaciones en dinero a cargo del Instituto podrán ser reclamadas por los trabajadores, dentro de los cinco años en que hubieren sido exigibles, en caso contrario, prescribirán en favor del Instituto.

En otro orden de ideas es importante señalar que a través del presente capítulo tratamos de exponer un panorama general de la evolución que ha tenido la Seguridad Social en nuestro país; en los capítulos posteriores nos referiremos únicamente a la Seguridad Social de los Trabajadores Públicos y en particular al Régimen de Pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

CAPITULO

II

C A P I T U L O I I

LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

- II.1 ORGANO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.
- II.1.1 INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.
- II.1.1 a) ORGANIZACION Y ESTRUCTURACION.

Con la promulgación de la Primera Ley General de Pensiones Civiles de Retiro de 1925 nace a la vida jurídica la Dirección General de Pensiones Civiles. Este organismo dependía de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y su creación, organización y funcionamiento estuvieron alejados totalmente de la Constitución Política. Es importante señalar que la Dirección de Pensiones Civiles fue el antecedente de lo que ahora es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sin embargo, no pretendemos decir que el mencionado Instituto tenga sus orígenes en la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, por el contrario, queremos evidenciar que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y por ende el I.S.S.S.T.E. fueron creados para dar cumplimiento a las Reformas del Artículo 123 Constitucional en el año de 1959 por iniciativa del Lic. Adolfo López Mateos, Presidente de la República en ese entonces.

La Primera Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se promulgó con fecha 20 de diciembre de 1959, con fundamento en la Fracción XI del Apartado "B", del Artículo 123 Constitucional. Los fines que perseguía el legislador con la promulgación de esta Ley radicaron fundamentalmente en la necesidad de cubrir las áreas de salud y protección al salario; áreas que para la Ley de Pensiones Civiles de Retiro implicó grandes lagunas, por otra parte, queremos señalar que es erróneo afirmar que la Ley del I.S.S.S.T.E. o bien el I.S.S.S.T.E., hayan surgido a la vida jurídica en forma separada, porque si bien es cierto que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en su Artículo 4º crea al Instituto como Organismo Administrador, la propia Ley del I.S.S.S.T.E. lleva en su nombre la existencia previa del Instituto al señalar "Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado". Por las razones expresadas, considero que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado surgió simultáneamente a la vida jurídica con la Ley del propio Instituto.

El Artículo 4º de la Ley del I.S.S.S.T.E. señala: "La Administración de los Seguros, Prestaciones y Servicios a que se refiere el artículo anterior, estarán a cargo del organismo público descentralizado denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio pro-

pio y domicilio en la Ciudad de México".

La naturaleza jurídica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se encuentra en el precepto antes mencionado que crea al Instituto como Organismo Público Descentralizado.

Algunos autores consideran que la naturaleza jurídica del I.S.S.S.T.E. radica en el servicio público que presta; un ejemplo lo encontramos en la Doctrina Francesa que concibe a la Administración Pública como servicio público, al grado de fundar la definición del Derecho Administrativo en la idea del Servicio Público, vgr. Jeze dice: "El Derecho Administrativo es el conjunto de reglas relativas al servicio público".(13) Sin embargo, dentro de la misma Doctrina Francesa se ha reconocido que no toda la actividad del Estado gira en torno al servicio público, luego entonces diremos que el servicio público forma parte de la Administración Pública; y siendo de la mencionada Administración de donde surge el Servicio Público que presta el Instituto, así como su organización y estructuración, no cabe más que señalar que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es un órgano descentralizado de la Adminis

(13) Gastón Jeze "Los Principios Generales de Derecho Administrativo", Pág. 1, Edit. V. Giard X.E. Briere, Paris Francia 1907.

tración Pública con personalidad jurídica y patrimonio propio.

A continuación estudiaremos brevemente la figura jurídica de la Descentralización Administrativa para poder concluir si es acertado o no calificar de organismo descentralizado al I.S.S.S.T.E. En principio diremos que la "descentralización consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la Administración Central una relación que no es la de jerarquía." (14)

Para el autor Sayagues Laso se denominan servicios descentralizados a "ciertas Administraciones Públicas que ejercen cometidos de carácter nacional, cuyas autoridades poseen amplios poderes de administración, pero están sometidas a un control relativamente intenso del Poder Ejecutivo".(15)

De la primera definición deducimos que la descentralización consiste en delegar facultades de la administración central a órganos técnicos apropiados a las necesidades de los mismos con un régimen económico que permita la autonomía sin estar sometido a la administración central en forma directa. En resumen, podemos decir que-

(14) Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Pág. 335, 17a. Ed., Edit. Porrúa S. A. de C. V., México 1977.

(15) Sayagues Laso, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, Pág. 164, Edit. Martín Bianchi Altuna, Montevideo, Uruguay 1963.

un órgano descentralizado es aquel que auxilia eficazmente a la administración en determinado ramo, y como consecuencia, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado está definido como órgano descentralizado por las siguientes razones:

- 1.- La administración de los asuntos que competen al Instituto se debe hacer con criterio técnico y no simplemente burocrático.
- 2.- El Instituto está dotado de autonomía suficiente para realizar sus funciones, pero el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría correspondiente se reserva el control administrativo que crea necesario.
- 3.- El I.S.S.S.T.E. posee personalidad jurídica y patrimonio propio; características que según la doctrina son esenciales de un Organismo Descentralizado.

En relación con la personalidad jurídica de que goza el Instituto el Artículo 149 de la propia Ley señala: "El Instituto tendrá personalidad jurídica para celebrar toda clase de actos y contratos, así como para defender sus derechos ante los tribunales o fuera de ellos y para ejercitar las acciones judiciales o gestiones extrajudiciales que le competen. El Instituto deberá obtener autorización previa del Gobierno Federal por conducto de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, para de

sistirse de las acciones intentadas o de los recursos interpuestos, -
así como para dejar de interponer los que las Leyes les concedan -
cuando se trate de asuntos que afecten al erario federal."

Del segundo párrafo del precepto anterior se deriva que la perso-
nalidad jurídica que posee el I.S.S.S.T.E. es limitada, toda vez -
que establece que el Instituto deberá pedir autorización a las Secre-
tarías de Programación y Presupuesto y a la Contraloría General de
la Federación para desistirse de acciones o bien de los recursos in-
terpuestos, cuando éstos afecten al erario federal.

Por lo que respecta al patrimonio del Instituto, éste se integra -
según lo enunciado en el Artículo 174 de su propia Ley, Fracción Pri-
mera y que establece:

"El patrimonio del I.S.S.S.T.E. se integra con las propiedades,
posesiones, derechos y obligaciones". En forma específica el Prof.
Alberto Briceño Ruiz en su texto El Derecho Mexicano de los Segu -
ros Sociales, en la página 343, señala que el patrimonio del I.S.S.-
S.T.E. se integra con:

- 1.- Los centros de los trabajadores y pensionistas.
- 2.- Las aportaciones de las dependencias y entidades.
- 3.- Los créditos o intereses a cargo de los trabajadores o
de las dependencias o entidades.

- 4.- Los intereses, rentas, plusvalías y utilidades que se obtengan de las inversiones.
- 5.- Las indemnizaciones, pensiones caídas, e intereses- que prescriban a favor del Instituto.
- 6.- Las sanciones pecuniarías derivadas de la aplicación de la Ley.
- 7.- Las donaciones, herencias y legados.
- 8.- Los bienes muebles e inmuebles que las dependencias o entidades destinen y entreguen para los servicios y- prestaciones; y
- 9.- Cualquier otra percepción.

A continuación nos ocuparemos de los órganos de gobierno del Instituto.

El Artículo 151 de la Ley del I.S.S.S.T.E., señala como órganos de gobierno del Instituto a la Junta Directiva, el Director General, La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda y la Comisión de Vigilancia.

La Junta Directiva se integra por once miembros, de los cuales cinco son los Titulares de las Secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, Salubridad y Asistencia, Ecología y Trabajo y Previsión Social; así como el Director General designado por el Presidente de la República, cinco de los integrantes-

serán designados por la Federación de Sindicatos al Servicio del Estado.

En cuanto al Director General enunciado por el Artículo 151 como Organó de Gobierno del Instituto, cabe señalar que en nuestra opinión, el Legislador debe sustituir el término de Director General por el de Dirección General, toda vez que se refiere a los órganos del Instituto como personas morales y no como personas físicas titulares de un Organó de Gobierno.

Las facultades del Director General se establecen en el Artículo 163 de la Ley del I.S.S.S.T.E. y entre las más importantes encontramos las siguientes:

- I Representar al Instituto y a la Junta Directiva.
- II Ejecutar los Acuerdos de la Junta.
- III Presentar anualmente a la Junta un informe detallado del estado que guarda la administración del Instituto.
- IV Formular el Calendario Oficial del Instituto y autorizar en casos extraordinarios la suspensión de labores.
- V Someter a la Junta Directiva los Proyectos de Reglamentos Interiores y de Servicios para la operación del Instituto.
- VI Firmar las Escrituras Públicas y Títulos de Crédito en que el Instituto intervenga.

- VII El Director del Instituto debe resolver bajo su responsabilidad los asuntos vigentes y posteriormente debe informar a la Junta sobre las decisiones tomadas y los resultados obtenidos.
- VIII Asimismo deberá convocar a los Miembros de la Junta a Sesiones Ordinarias y en su caso, de carácter Extraordinario cuando lo considere pertinente.

En relación a la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda, ésta se integra por nueve miembros, de los cuales uno es designado por la Junta Directiva a propuesta del Director del Instituto, así como cuatro vocales nombrados por las Secretarías del Trabajo, Desarrollo Urbano y Ecología, respectivamente, y cuatro vocales más designados por la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Entre las principales funciones de la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda se encuentra la de proponer a la Junta Directiva las bases y lineamientos para el otorgamiento de créditos.

La Comisión de Vigilancia como Órgano de Gobierno del Instituto se integra con siete miembros, de los cuales tres son representantes de las Secretarías de la Contraloría, Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, respectivamente, así como un representante del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Traba-

dores del Estado y tres miembros más designados por la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado (F.S.T.S.E.).

Es importante señalar que la actual estructura del Instituto es producto de las reformas y adiciones de que ha sido objeto la propia Ley del I.S.S.S.T.E. Entre las modificaciones más relevantes encontramos las de 1983, que prácticamente fueron las que dieron nuevas estructuras al Instituto al grado de que algunos autores como el Prof. Alberto Briceño Ruiz hablen del surgimiento de la Nueva Ley del I.S.S.S.T.E.

II.1.2 LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

Al promulgarse la Ley de Pensiones Civiles de Retiro en 1925, surge en nuestro país un sistema de Seguridad Social, destinado a la protección de los empleados públicos. La Ley de Pensiones Civiles a través de la Dirección General de Pensiones Civiles proporcionó durante mucho tiempo a los servidores públicos una serie de prestaciones que al pasar de los años se hicieron insuficientes. Como respuesta a las enormes lagunas y omisiones de la Ley de 1925, el Legislador reformó en el año de 1959 el Artículo 123 Constitucional, con dichas reformas se dio vida a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cual fue promulgada el 28 de diciembre de 1959.

Los fines que se persiguieron con la promulgación de la Ley del I.S.S.T.E., fueron principalmente los encaminados a subsanar las deficiencias e incrementar las áreas relacionadas con las prestaciones que se proporcionaban a los empleados públicos. El marco jurídico dentro del cual se desarrollaban las funciones del Instituto desde su creación fue modificado después de 20 años de otorgar sus prestaciones bajo los lineamientos de la Ley del I.S.S.T.E. promulgada en 1959.

En diciembre de 1982 se inician reformas importantes a la Ley-

del I.S.S.S.T.E., referentes a la participación del coordinador - del Sector Salud en la Junta Directiva del propio Instituto. Sin embargo, es hasta 1983 cuando se promulga la Nueva Ley del I.S.S.S.T.E. publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de diciembre de 1983. Con la promulgación de la Nueva Ley se reestructuró en gran medida la organización y funcionamiento del Instituto.- A continuación enunciamos genéricamente las innovaciones más - relevantes de dicha Ley:

- a) El aumento en el número de prestaciones y servicios - (de 14 a 20), sin que las cuotas y aportaciones sufrieran incrementos.
- b) Establecimiento de los regímenes Financieros, Primas Escalonadas y Reparto Anual con el fin de perfeccionar el Sistema Financiero del I.S.S.S.T.E.
- c) Implantación del Régimen Voluntario para la continua - ción en el Seguro de Enfermedades y Maternidad.
- d) Establecimiento de la Comisión de Vigilancia del pro - pio Instituto.
- e) Se establece la pensión por Cesantía en Edad Avanzada.
- f) Se sustituye acertadamente el término de "Pensión por Vejez" por el de Pensión de Retiro por Edad y Tiempo de Servicios.

Por otra parte, cabe señalar que a fines de 1984 se llevaron a cabo una serie de reformas que simplificaron algunos de los trámites administrativos referentes al otorgamiento de créditos y pensiones respectivamente. Finalmente debemos señalar las modificaciones a la Ley del I.S.S.S.T.E., publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1986, entre las cuales destacan las reformas al Artículo 64 de la propia Ley. Con dichas modificaciones se establece que para calcular el monto de las pensiones debe tomarse en cuenta el promedio del sueldo básico que haya disfrutado el trabajador en el último año inmediato anterior a la baja o fallecimiento, con lo cual se redujo notablemente el término de tres años que señalaba anteriormente dicho precepto.

Como podemos observar el I.S.S.S.T.E. ha tratado de adecuarse a la realidad social de nuestro país a través de las reformas y adiciones a su Ley, sin embargo, al no existir una actualización permanente de dichos preceptos, éstos se hacen obsoletos con el surgimiento de nuevas necesidades.

Por la naturaleza de nuestro trabajo es importante señalar que el ámbito de aplicación de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se encuentra establecido en el Artículo Primero de la misma y que a la letra dice:

ARTICULO 1º.- La presente Ley es de orden público, de interés

social y de observancia en toda la República y se aplicará:

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

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

III A las dependencias y entidades de la Administración Pública en los Estados y Municipios y a sus trabajadores en los términos de los que el Instituto celebre de acuerdo con esta Ley, y las disposiciones de las demás legislaturas locales;

IV A los Diputados y Senadores que durante su mandato constitucional se incorporen individual y voluntariamente al régimen de esta Ley; y

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

El Lic. Alberto Briceño Ruiz en su texto "Derecho Mexicano de los Seguros Sociales" señala que los sujetos a la Ley del I.S.S.S.-T.E. se dividen en dos grupos:

1.- BENEFICIARIOS

Este grupo se integra por las siguientes personas:

- 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 los de los Estados y Municipios.
- b) Los pensionistas y los familiares derechohabientes, tanto de los trabajadores como de los pensionistas.
- c) Los Diputados y Senadores durante su mandato Constitucional que se incorporen individual y voluntariamente al régimen de la Ley.

2.- LOS OBLIGADOS

El segundo grupo está formado por aquéllos que deben incorporar a sus trabajadores, retener las cuotas y efectuar pagos a la Institución y se integra con las siguientes Dependencias:

- a) Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y de los Poderes de la Unión a que se refiere la Ley.
- b) Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública en los Estados y Municipios en los términos de los convenios que el Instituto celebre y de las disposiciones locales.
- c) Las Agrupaciones o Entidades que en virtud de Acuerdo de

la Junta Directiva se incorporen al régimen de esta Ley.

A continuación nos referiremos a los sujetos y dependencias que integran el ámbito de aplicación de la Ley del I.S.S.S.T.E.:

1.- DEPENDENCIAS

Para la Ley se entiende por Dependencias, las unidades Administrativas de los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal, así como los Estados y Municipios que se incorporen.

2.- ENTIDADES

Son aquellos Organismos e Instituciones Públicas que se incorporan al régimen del Instituto.

3.- TRABAJADORES

Para efectos de la Ley, se entiende por trabajador a toda aquella persona que presta sus servicios a Dependencias o Entidades mediante nombramiento, o eventuales siempre y cuando estén incluidos en listas de raya.

4.- PENSIONISTA

El carácter de pensionista como sujeto a la misma se adquiere desde el momento en que la Subdirección de Pensiones notifica al enterado que le ha sido otorgado el beneficio de la pensión.

5.- DERECHOHABIENTES

La Ley del I.S.S.S.T.E. reconoce como derechohabientes a las siguientes personas:

- a) La esposa.
- b) La concubina.
- c) Los hijos menores de 18 años (que dependan económicamente del trabajador o pensionista)
- d) Los hijos mayores de 18 hasta 25 años, siempre y cuando se encuentren cursando el nivel medio o superior y que no perciban remuneraciones.
- e) Los hijos mayores de 18 años incapacitados física o mentalmente.
- f) El esposo o concubino de la trabajadora o pensionista, siempre que sea mayor de 55 años o incapacitado y en ambos casos dependiente económico.
- g) Los ascendientes que dependan económicamente del trabajador o pensionista.

En relación con las materias que regula la Ley del I.S.S.S.T.E., podemos señalar que en términos generales comprende dos regímenes:

- a) El Obligatorio
- b) El Voluntario

El régimen obligatorio abarca los siguientes seguros y prestaciones: Seguros de Enfermedades y Maternidad, Riesgos de Trabajo, Jubilación, Retiro por Edad y Tiempo de Servicios, Invalidez, por Causa de Muerte, Cesantía en Edad Avanzada; así como Atención Médica Preventiva, Servicios de Rehabilitación Física y Mental, Atención para el Bienestar y Desarrollo Infantil, Integración a Jubilados y Pensionados, Indemnización Global, Arrendamiento o Venta de Habitaciones propiedad del Instituto, Préstamos Hipotecarios; asimismo Servicios Turísticos y todos aquellos que contribuyen a mejorar la calidad de vida del empleado, incluyendo en este último renglón el aspecto cultural y deportivo.

Luego entonces por Régimen Obligatorio se entiende la obligación que tiene el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se proporcionar seguros, prestaciones y servicios a todos aquellos trabajadores que están incluidos en los supuestos del Artículo Primero de la Ley del I.S.S.S.T.E.

De tal manera se entiende por Régimen Voluntario al conjunto de prestaciones, seguros y servicios que proporciona el Instituto a las personas que han dejado de prestar sus servicios en alguna dependencia de la Administración Pública después de haber cotizado durante cinco años por lo menos al Instituto. Es decir, que los trabajadores que se encuentran en el supuesto anterior pueden solicitar la continua

ción voluntaria en el Régimen Obligatorio.

En el Régimen Voluntario, el Instituto está obligado a proporcionar Medicina Preventiva, Seguro de Enfermedades y Maternidad mediante las cuotas y aportaciones que el trabajador cubra conforme a lo señalado por los Artículos 16 y 21 de la propia Ley del I.S.S.S.-T.E., que a la letra dicen:

ARTICULO 16.- Todo trabajador comprendido en el Artículo 1° de este ordenamiento, deberá cubrir al Instituto una cuota obligatoria del 8% del sueldo básico de cotización que disfrute, definido en el artículo anterior.

Dicha cuota se aplicará en la siguiente forma:

- I 2.50% para cubrir los seguros, prestaciones y servicios señalados en las Fracciones de la I a la III, del Artículo 3° de esta Ley.
- II 0.50% para cubrir la prestación señalada en la Fracción XIV del Artículo 3° de esta Ley.
- III 0.50% para cubrir las prestaciones señaladas en las Fracciones XV y XVI, del Artículo 3° de esta Ley.
- IV 0.50% para cubrir los servicios señalados en la Fracción XVII del Artículo 3° de esta Ley.
- V El porcentaje restante se aplicará para cubrir el 50% de la prima que sobre el sueldo básico se establezca-

anualmente conforme a las valuaciones actuariales para el pago de las jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales, así como para integrar las reservas correspondientes conforme al Artículo 182 de esta Ley y para cubrir los servicios sociales y culturales a que se refieren las Fracciones de la XI a la XIII y de la XVIII a la XXX del Artículo 3º de esta Ley, así como los gastos generales de Administración del Instituto, exceptuando los correspondientes al Fondo de la Vivienda.

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

ARTICULO 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 los trabajadores. Dicho porcentaje se aplicará en la siguiente forma:

- I 6.50% para cubrir los seguros, prestaciones y servicios señalados en las Fracciones de la I a la III del Artículo 3º de esta Ley;
- II 0.50% para cubrir la prestación señalada en la Fracción XIV del Artículo 3º de esta Ley;
- III 0.50% para cubrir las prestaciones señaladas en las Fracciones XV y XVI del Artículo 3º de esta Ley.

- IV 0.50% para cubrir los servicios señalados en la Fracción XVII del Artículo 3° de esta Ley.
- V 0.75% para cubrir íntegramente el seguro de Accidentes y Enfermedades de Trabajo y atender los servicios de prevención, de donde se aplicará el 0.25% para el pago de pensiones y el 0.50% para la atención médica.
- VI 5.00% para constituir el Fondo de la Vivienda; y
- VII El porcentaje restante se aplicará para cubrir el 50% de la prima que sobre el sueldo básico 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 al Artículo 182 de esta Ley y para cubrir los servicios sociales y culturales a que se refieren las Fracciones de la XI a la XIII y de la XVIII a la XX del Artículo 3° de esta Ley, así como los gastos generales de administración del Instituto exceptuando los relativos al Fondo de la Vivienda.

Los porcentajes señalados en las Fracciones de la I a la V incluyen los gastos específicos de administración.

Además, para los servicios a que se refiere la Fracción XI del Artículo 3° de la presente Ley, las Dependencias y Entidades cubrirán el 50% del costo unitario por cada uno de los hijos de sus traba-

jadores que hagan uso del servicio en las estancias de bienestar infantil del Instituto. Dicho costo será determinado anualmente por la Junta Directiva.

El Capítulo Primero, Título Segundo de la Ley del I.S.S.S.T.-E. se refiere a los sueldos, cuotas y aportaciones. Los preceptos 16 y 21 transcritos anteriormente fijan las cuotas que deben aportar al Instituto tanto los trabajadores como las Dependencias y Entidades sujetas al régimen del I.S.S.S.T.E., respectivamente.

El Artículo 15 de la Ley establece que el sueldo básico que se toma como punto de partida para los efectos de la misma es aquél que se integra por tres factores: a) Sueldo Presupuestal; b) El Sobresueldo; y c) La Compensación.

Se entiende por Sueldo Presupuestal la remuneración ordinaria que percibe el trabajador por motivo de su nombramiento; por Sobresueldo la remuneración extraordinaria que percibe el trabajador por circunstancias de insalubridad o carestía de la vida en el lugar en donde presta sus servicios; y por Compensación aquella percepción que se agrega al sueldo presupuestal y al sobresueldo y que es otorgada a los empleados que desempeñan servicios especiales, o bien cuando el desarrollo de sus labores implica ciertas responsabilidades.

En el Capítulo II (Régimen Obligatorio) de la Ley, se encuentran regulados los Seguros de Enfermedades y Maternidad. En relación con el primer apartado podemos señalar que se integra con dos tipos de prestaciones: a) Atención Médica y b) Licencias.

La Atención Médica comprende el diagnóstico de la enfermedad, atención quirúrgica, hospitalaria y servicio de farmacia o de rehabilitación. Estas prestaciones las proporciona el Instituto a los trabajadores desde el inicio de la enfermedad y durante 52 semanas como máximo.

En lo que respecta al tipo de Licencias que otorga el Instituto en caso de enfermedad se dividen en dos clases: 1) Con goce de sueldo y 2) Sin goce de sueldo. Las Licencias con goce de sueldo podrán cubrir la totalidad o medio sueldo cuando haya incapacidad para trabajar; el monto del sueldo que debe cubrir la licencia se determina según la antigüedad del empleado, así tenemos que los empleados con menos de un año de servicio tienen derecho a licencias hasta de 15 días con goce de sueldo y 15 días más con el 50% del salario. Asimismo, los empleados de cinco a diez años en el servicio les corresponde licencias hasta de 45 días con la percepción íntegra de su salario y otro período igual, pero percibiendo únicamente la mitad de su sueldo. Finalmente, los empleados de más de diez años en el servicio pueden gozar de licencias hasta de 60 días con el goce íntegro de

su salario, además de tener derecho a otro período hasta de 60 días percibiendo la mitad de salario.

Por lo que corresponde al Seguro de Maternidad nos encontramos que de acuerdo a la Ley en estudio sólo pueden ser beneficiarias de este tipo de seguro la esposa o concubina del trabajador, las pensionadas o bien las hijas solteras dependientes económicamente del trabajador, las cuales contarán con las siguientes prestaciones: Servicio de Gineco obstetricia a partir de la fecha en que se compruebe médicamente el estado de embarazo y hasta la fecha probable del parto, así como ayuda por lactancia durante los seis meses posteriores al nacimiento.

Para disfrutar de las prestaciones anteriores se requiere principalmente que los derechos de la trabajadora, pensionista o trabajador se encuentren vigentes con seis meses de anterioridad al parto.

En el Capítulo Cuarto del régimen citado, se regula el Seguro de Riesgos de Trabajo, en el cual se establece que los trabajadores al Servicio del Estado y sus familiares tienen derecho a que el Estado cubra los riesgos inherentes a su condición de trabajador, así como los servicios sociales necesarios para su readaptación a la vida activa.

El Capítulo Quinto, Título Segundo de la Ley, se refiere a los di-

versos tipos de pensiones, los cuales analizaremos posteriormente. Por otra parte, es importante señalar que dicho Capítulo se titula: - "Seguro de Jubilación, de Retiro por Edad y Tiempo de Servicios, - Invalidez, Muerte y Cesantía en Edad Avanzada e Indemnización Global". Como podemos observar, el Legislador utiliza el término de - "Seguro" para señalar a las distintas clases de pensión, situación - que consideramos confusa, dado que las pensiones y los seguros son figuras distintas y por lo tanto, no pueden equipararse.

Por lo anterior, sería conveniente que se modificara del título y capítulo la palabra "Seguro" por la de "Pensión", aun cuando en el desarrollo del propio capítulo el Legislador no vuelve a utilizar dicho término.

El Capítulo Sexto regula lo referente al Sistema Integral de Crédito del Instituto, en este apartado se regulan los diversos préstamos que otorga el I.S.S.S.T.E. De tal manera en el Capítulo Séptimo se establecen las prestaciones Sociales y Culturales a que tienen derecho los trabajadores al Servicio del Estado.

Finalmente, es importante señalar que el tema del presente trabajo se basa fundamentalmente en el Capítulo V, Título Segundo de la Ley, referente a las pensiones e indemnizaciones globales, las cuales serán analizadas en el Capítulo siguiente.

CAPITULO

III

CAPITULO III

PENSIONES QUE REGULA LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

III.1 LA NATURALEZA JURIDICA DE LAS PENSIONES

Las pensiones en general tienen como finalidad proteger a los empleados, que habiendo prestado sus servicios durante un determinado número de años o que llegando a cierta edad se considera que no se encuentran en aptitud de seguir prestando sus servicios. Afortunadamente la mayoría de los gobiernos del mundo cuentan con sistemas de pensiones que proporcionan seguridad a sus gobernados.

Sin embargo, es importante señalar que en nuestro país la Seguridad Social es prestada u otorgada por diversas Instituciones, tales como el I.M.S.S., I.S.S.F.A.M., I.S.S.S.T.E., etc., por lo cual no existe un sistema integral que abarque a todas las personas, y como consecuencia de ello, proporcione Seguridad Social en los mismos términos. Razón por la cual diremos que no es adecuado que la Seguridad Social de un país se encuentre integrada por diversas Instituciones que persigan un mismo fin.

Es necesario señalar que la Seguridad Social en nuestro país está muy alejada de ser impartida por una sola Institución, no obstante, los servidores públicos deberían estar regidos en materia de Seguri-

dad Social por un mismo órgano o institución que proporcione los servicios y prestaciones relativos a esta última, bajo los mismos lineamientos.

Lo antes señalado parte del hecho de que si bien es cierto que los servidores públicos (administrativos, militares, etc.) realizan por razón de su nombramiento actividades diferentes, también lo es que en todos los casos se trata de Trabajadores al Servicio del Estado, que por prestar sus servicios en la Administración Pública Federal, deberían de gozar de los beneficios de la Seguridad Social en la misma proporción.

Más adelante hablaremos someramente de las pensiones e indemnizaciones que otorga el I.S.S.F.A.M. (Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas) con el objeto de evidenciar que tratándose también de servidores públicos perciben mayores beneficios al retirarse del Servicio que los Trabajadores al Servicio del Estado regulados por la Ley del I.S.S.S.T.E.

En otro orden de ideas es importante señalar, que siendo la pensión un beneficio social, podemos considerar dicho beneficio como un derecho que tienen los trabajadores de asegurar la subsistencia de su familia y de ellos mismos. Luego entonces la Naturaleza Jurídica de las pensiones radica en el derecho que adquieren los trabajadores que se separan del servicio por inhabilitación, por edad avanzada, enfermedad, por accidente o bien por muerte.

III. II TIPOS DE PENSIONES

III. II.1 PENSION POR JUBILACIÓN

Como hemos visto, la Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado se encuentra regulada por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. En dicha Ley se regulan diversos tipos de pensiones que benefician indudablemente a los servidores públicos. Sin embargo, es necesario que las pensiones que otorga el "Instituto" se concedan en base al derecho que adquieren los trabajadores, es decir, pensiones justas que sustituyan de alguna manera el sueldo o salario que el empleado percibía al prestar sus servicios al Estado.

Anteriormente señalamos que la mayoría de los autores, incluso la Ley, denominan a las pensiones "Seguros", situación que considero confusa, pues si bien es cierto que el Seguro entraña la Previsión Social, las Pensiones no pueden equipararse con el mismo, toda vez que el primero se trata de una institución económica que radica principalmente en la obligación que tiene la Institución de Seguros de emitir una póliza, a toda aquella persona que proporcione una cuota, llamada "prima". Asimismo el Seguro tiene como finalidad proteger a aquellos individuos que se aseguran contra determinados riesgos. La pensión por el contrario es un derecho que adquieren los trabajadores al separarse del Servicio, siempre y cuando cumplan -

con los requisitos exigidos por la Ley.

A continuación entraremos propiamente al estudio de los diversos tipos de pensiones, esperando que el mismo resulte lo más completo posible. Iniciaremos con la Pensión por Jubilación, que se encuentra regulada en el Artículo 60 de la Ley del I.S.S.T.E., que a partir de este capítulo la denominaremos únicamente "la Ley".

Dicho precepto establece que los trabajadores que tengan en el servicio 30 años o más y las trabajadoras con 28 años de servicio o más e igual tiempo de cotizar para el Instituto, tienen derecho a solicitar la pensión por Jubilación, la cual será equivalente al 100% del promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha en que él o la trabajadora haya causado baja en el servicio o bien que hayan fallecido. Para que el Instituto otorgue en este caso una pensión por jubilación, el empleado debe de prestar sus servicios durante 30 años a un organismo sea centralizado o bien descentralizado, en relación a este primer requisito es necesario que expresemos nuestra inconformidad, pues si bien es cierto que para obtener una pensión por Jubilación la Ley únicamente exige el cómputo de 30 años de servicios e igual tiempo de cotizaciones al Instituto; se debe reconocer al trabajador que 30 o 28 años en el caso de mujeres trabajadoras, significa una gran parte de su vida, por que una persona que ha laborado durante ese lapso para una empresa

u organismo, generalmente ya no se considera una persona joven, - por lo tanto, al cumplir con este requisito que marca la Ley, el trabajador es una persona con pocas energías y en la mayoría de los ca sos afectado por enfermedades propias de su edad.

El Artículo 64 de la Ley señala que para calcular el monto de las pensiones, la Ley 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. Es decir, que si un trabajador con 30 años de servicios se da de baja en 1988, para calcular el mon to de su pensión se tomaría como sueldo básico el correspondiente a 1987, lo que da como resultado una pensión cuyo monto es inadecua - do a la realidad económica del país.

A manera de ejemplo diremos que X trabajador al Servicio del - Estado se encuentra en el supuesto de computar 30 años de servicios e igual número de cotizaciones al I.S.S.S.T.E.; y como consecuen - cia de ello decide solicitar la Pensión por Jubilación y darse de baja - durante el año en curso, su pensión debe calcularse de acuerdo a las siguientes bases:

TABLA I

APLICACION DEL ARTICULO 64 DE LA LEY DEL I. S. S. T. E.

<u>P E R I O D O</u>	<u>SALARIO BASE</u> <u>DIARIO</u>	<u>SALARIO BASE</u> <u>MENSUAL</u>	<u>SALARIO BASE</u> <u>PERIODO</u>
Agosto 1987 a Septiembre 1987	\$4,500.00	\$135,000.00	\$ 270,000.00
Octubre 1987 al 15 Diciembre 1987	\$5,625.00	\$168,750.00	\$ 421,875.00
16 Dic. 1987 al 31 Dic. 1987	\$6,470.00	\$194,100.00	\$ 97,031.00
1° Enero 1988 al 29 Febrero 1988	\$7,765.00	\$232,920.00	\$ 465,840.00
1° Marzo 1988 al 31 Agosto 1988	\$8,000.00	\$240,000.00	\$1'440,000.00
		T O T A L :	\$2'694,746.00

Del total que arroja la gráfica, tenemos que el sueldo base promedio regulador sería de \$224,526.00 (Doscientos veinticuatro mil quinientos veintiseis pesos, 00/100 M.N.), como lo establece el Artículo 60 de la Ley. Luego entonces el monto quincenal de la pensión ascendería a la cantidad de \$112,281.00 (Ciento doce mil doscientos ochenta y un pesos, 00/100 M.N.), cantidad que hoy en día es insuficiente para cubrir las necesidades básicas del individuo, por lo que sería conveniente la modificación del Artículo 64 de la Ley, con el fin de que se tome en cuenta para otorgar las pensiones el sueldo básico que perciban los trabajadores en el momento de causar baja en el servicio y no -

el sueldo "promedio" del año inmediato anterior, como lo señala el precepto mencionado.

Con dicha reforma se obtendrían montos más adecuados en las pensiones; es decir, los trabajadores jubilados percibirían por concepto de pensión, una cantidad equivalente a los sueldos de los trabajadores activos.

III. II.2 PENSION POR CESANTIA EN EDAD AVANZADA

Para tener derecho a la Pensión por Cesantía en Edad Avanzada se requiere que los trabajadores hayan cotizado para el Instituto durante diez años como mínimo, y se separen voluntariamente del servicio, o bien sean privados de trabajo remunerado después de los 60 años, como lo establece el Artículo 82 de la Ley.

Este tipo de pensión se calcula aplicando el promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja en el servicio, así como la siguiente tabla de porcentajes que establece el Artículo 83 de la Ley.

TABLA II

60 años de edad	10 años de servicios	40%
61 años de edad	10 años de servicios	42%
62 años de edad	10 años de servicios	44%
63 años de edad	10 años de servicios	46%
64 años de edad	10 años de servicios	48%
65 ó más años de edad	10 años de servicios	50%

Es decir, que si un trabajador se separa del servicio o es privado de su trabajo después de los sesenta años, puede solicitar su Pensión por Cesantía en Edad Avanzada, siempre y cuando tenga 10 años como mínimo de cotizar para el Instituto, luego entonces su pensión-

se calculará en base al promedio del sueldo básico mencionado, y al porcentaje que le corresponda según la edad que tenga; en el supuesto de que el trabajador tuviera 62 años, se aplicará el porcentaje del 44% en su pensión, la cual se incrementará anualmente de acuerdo a la Tabla II, hasta que la persona cumpla 65 años, a partir de los cuales disfrutará del 50% fijado en dicha tabla.

Al trabajador que le sea otorgada una Pensión por Cesantía en Edad Avanzada, no podrá solicitar otra, a menos que reingrese al régimen obligatorio y reúna el número de cotizaciones que la Ley establece.

Lo más inadecuado para el otorgamiento de este tipo de pensión son los porcentajes que la propia Ley establece, toda vez que al aplicarse el sueldo que señala el Artículo 64 de la Ley, el trabajador no percibe más de \$112,281.00 (Ciento doce mil doscientos ochenta y un pesos, 00/100 M.N.) mensuales, en el supuesto de tomar como porcentaje el 50% que es el más alto y que corresponde a los trabajadores que tengan 65 años o más. Como podemos observar el monto que se deduce del supuesto anterior, es una cantidad mínima que hoy en día no alcanza a cubrir las necesidades básicas de los individuos.

De tal manera que insistimos en la modificación del Artículo 64 de la Ley con el objeto de tomar en cuenta para el otorgamiento de -

pensiones, el sueldo que perciben los trabajadores en el momento de darse de baja en el servicio, y no el sueldo promedio que establece el precepto señalado. Asimismo, sería conveniente un incremento en la Tabla de Porcentajes del Artículo 83, quedando como mínimo el 50% que se otorgaría a los empleados que tuviesen 60 años de edad, y como máximo el 60% para otorgarlo a los trabajadores de 65 años o más.

III. II. 3 PENSION DE RETIRO POR EDAD Y TIEMPO DE SERVICIOS

La Pensión de Retiro por Edad y Tiempo de Servicios se encuentra regulada por los preceptos 61, 62 y 63 de la Ley. Para que el Instituto otorgue esta modalidad de las pensiones se requiere que los trabajadores tengan 55 años de edad y 15 años de servicios como mínimo e igual tiempo de cotizar para el Instituto.

Cuando el trabajador labora en varios empleos simultáneamente, el cómputo de los años de servicio se realizará tomando en cuenta uno sólo de los empleos en donde ha tenido o tiene el carácter de trabajador.

Para calcular el monto de la Pensión de Retiro por Edad y Tiempo de Servicios, se toma en cuenta el sueldo básico promedio que establece el Artículo 64 de la Ley, así como la Tabla de Porcentajes siguiente:

TABLA III

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%
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%

Como podemos observar los porcentajes se incrementan en la tabla en 2.5% por cada año de servicios, hasta llegar a los 25 años; después de los cuales se elevan en un 5% por cada año de servicios hasta el 95% que le correspondería al trabajador con 29 años en el servicio. Sin realizar un estudio a fondo y en relación con las Tablas I y II de este Capítulo, se llegaría a la conclusión de que la tabla de porcentajes para calcular el monto de las Pensiones de Retiro por Edad y Tiempo de Servicios establece porcentajes más altos, sin embargo, tomando en consideración la edad que exige la Ley para tener derecho a este tipo de pensión, no resultan atractivos los montos que se deducen de los porcentajes mencionados, toda vez que para tener derecho a la Pensión de Retiro por Edad y Tiempo

de Servicios, se deben tener 55 años de edad y haber computado 15 años en el servicio como mínimo, en relación con la edad es preciso señalar que la Ley va de un extremo a otro sin establecer el justo medio, es decir, que para que un trabajador asegure la época en que se retire del servicio o bien sea separado del mismo, se requiere que entregue gran parte de su vida al servicio del Estado y se le otorgue una pensión tomando como base los años de servicio o bien que el trabajador tenga más de 55 años de edad y por lo menos 15 años en el servicio para que el Instituto le otorgue una pensión en base a la edad.

De la reflexión anterior, se deduce que es necesario reducir la edad que exige la Ley para tener derecho al tipo de pensión que ahora nos ocupa, pues si bien es cierto que el I.S.S.S.T.E. ha logrado grandes beneficios para los Trabajadores del Estado, aún no se justifica la definición de "Servicios Integrales de Retiro" . . . propuesta para los sistemas de retiro en la exposición de motivos de la Iniciativa del Ejecutivo Federal de Reformas y Adiciones a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.(16)

(16) Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1986.

III.II.4 PENSION POR INVALIDEZ

La Pensión por Invalidez se origina de la inhabilitación física o mental que sufra un trabajador por causas ajenas al desempeño de sus labores.

El Artículo 67 de la Ley establece que los empleados inhabilitados física o mentalmente que deseen pensionarse por invalidez, deben tener como mínimo 15 años de cotizar al Instituto. En el supuesto de que un trabajador sufriera algún tipo de inhabilitación ya sea física o mental que le impidiera ejecutar sus actividades dentro del servicio, y no reuniera las cotizaciones que establece la Ley; en base al párrafo 1° del Artículo 67 mencionado, dicho trabajador no tendría derecho a la Pensión por Invalidez. Situación que definitivamente nos parece incorrecta, toda vez que las inhabilitaciones de los seres humanos, son involuntarias a los mismos. Por lo que considero que los trabajadores deben adquirir el derecho de Pensión por Invalidez, por el simple hecho de tener el carácter de servidores públicos. En relación a lo que antecede creemos conveniente suprimir el requisito que señala la Ley respecto a que los trabajadores deben cotizar al Instituto cuando menos durante quince años para que se les otorgue la Pensión por Invalidez. Luego entonces los empleados que sufran alguna inhabilitación, no importando sus años de servicio y por ende el número de cotizaciones al I.S.S.S.T.E., podrán asegu-

rar su subsistencia y no ser una carga económica para sus familias.

En relación con la modificación que propongo en puntos anteriores referente al sueldo básico promedio que establece el Artículo 64 de la Ley para fijar el monto de las pensiones, una vez más insisto en la modificación de dicho artículo, para que se tome en cuenta el sueldo básico que perciba el trabajador en el momento de causar baja en el servicio, y no el sueldo que establece el Artículo 64.

Antes de 1986 el multicitado Artículo 64 señalaba que para fijar el monto de las pensiones se tenía que tomar en cuenta el promedio del sueldo básico disfrutado en los últimos tres años inmediatos anteriores a la fecha de la baja del trabajador, sin embargo, con las reformas a la Ley en 1986 se logró reducir considerablemente el término, y como consecuencia de ello se ampliaron los montos en las pensiones. No obstante la reforma anterior, creo que la modificación y actualización del precepto mencionado es necesaria, pues si bien es cierto no ha transcurrido mucho tiempo desde sus reformas también es verdad que la capacidad adquisitiva del dinero es menor que en 1986, por consiguiente, un aumento en las pensiones se justifica.

Para calcular el monto de las Pensiones por Invalidez se toma como tabla base de porcentajes la que señala el Artículo 63 de la Ley

y que corresponde a la Pensión de Retiro por Edad y Tiempo de Servicios, la cual establece como mínimo el 50% de sueldo regulador para los trabajadores que tengan 15 años de servicios, incrementándose anualmente el 2.5% hasta llegar a 29 años de servicios con el 95% de sueldo regulador.

La Ley establece que para tener derecho a recibir la Pensión por Invalidez, se necesita dictamen médico expedido por las autoridades correspondientes del Instituto. Así mismo, en este tipo de pensión los inhabilitados que logren su recuperación deberán ser restituidos en su empleo por la Dependencia para la cual prestaban sus servicios; una vez reinstalados, la Pensión por Invalidez que les fue otorgada, se suspenderá.

III. II.5 PENSIONES QUE SE ORIGINAN POR LA MUERTE DEL TRABAJADOR

El Derecho de Pensión por Causa de Muerte se origina con el fallecimiento de un trabajador, o bien de un pensionado por Jubilación, Cesantía en Edad Avanzada, Retiro por Edad y Tiempo de Servicios o Invalidez.

La muerte del trabajador o pensionado dará origen a las Pensiones de Viudez, Concubinato, Orfandad o Ascendencia. La Pensión por Causa de Muerte se otorga al trabajador o pensionado que fallece por causas ajenas al servicio, después de haber cotizado para el Instituto durante 15 años, o bien cuando hubiere cumplido 60 años o más y haber cotizado al I.S.S.S.T.E. 10 años como mínimo.

Para calcular las Pensiones por Causa de Muerte se toma en cuenta el promedio del sueldo regulador que establece el Artículo 64 de la Ley, así como la Tabla de Porcentajes que señala el Artículo 63, o bien la Tabla de Porcentajes del Artículo 83 cuando el trabajador fallece después de los 60 años. Los familiares del trabajador que fallece podrán gozar de los beneficios de la Pensión por Causa de Muerte según el orden que señala la Ley.

Luego entonces tenemos que tendrán preferencia la esposa que le sobreviva al trabajador, y en caso de existir hijos, en concurrencia

con ellos. En segundo lugar y a falta de la esposa, tendrá derecho la concubina del trabajador o pensionista fallecido; así como los hijos producto del concubinato entre ambos. En tercer lugar podrán hacer exigible la pensión el esposo supérstite de la trabajadora o pensionada, así como los hijos en concurrencia con el esposo, o bien en forma separada cuando éste último sufriera alguna incapacidad o fuera mayor de 55 años y hubiere dependido económicamente de la trabajadora o pensionada fallecida.

En el supuesto de que no existiera esposa(o), hijos, concubina (rio), la pensión se entregará entonces a los familiares ascendentes del trabajador que fallece, teniendo preferencia la madre o el padre conjunta o separadamente y en ausencia de estos últimos, tendrán derecho los demás familiares ascendentes, siempre y cuando hubieren dependido económicamente del trabajador que dio origen a la pensión durante los cinco años anteriores a la muerte del trabajador o pensionista.

Por otra parte, para que el Instituto otorgue Pensiones por Causa de Muerte a los hijos del trabajador que la originó, se requiere que los mismos se encuentren en cualquiera de los supuestos siguientes:

- a) Ser menores de 18 años
- b) Mayores de 18 años y hasta los 25 siempre y cuando se

encuentren realizando estudios Medios o Superiores, en Planteles Oficiales o reconocidos y que no tengan trabajo remunerado.

- c) Se encuentren incapacitados, no importando su edad.

De tal manera para que una concubina tenga derecho a recibir Pensión por Causa de Muerte, la Ley señala que dicha persona debe haber procreado hijos con el trabajador o pensionista, o bien haber vivido con él en forma permanente los últimos cinco años inmediatos anteriores a la muerte del trabajador.

Pero si al ocurrir la muerte de este último existieran varias concubinas, la Ley señala que ninguna de ellas tendrá derecho a recibir la pensión.

La cantidad total que les corresponda a los familiares del trabajador que fallece se debe dividir en partes iguales.

Finalmente, queremos señalar que la Ley del I.S.S.S.T.E. regula las Pensiones por Causa de Muerte en su generalidad, cuestión que creemos comprensible, dado que las modalidades de la pensión que a continuación analizaremos tienen su origen en la muerte del trabajador o pensionista y son reguladas en forma individual por el Reglamento de Prestaciones Económicas del propio Instituto.

III.II.5 a) PENSION POR ORFANDAD

Para que un trabajador o pensionista de origen a una Pensión por Orfandad, se requiere que dicho trabajador al momento de sobrevenir su muerte tenga computados 15 años en el servicio e igual número de cotizaciones al I.S.S.T.E. Sin embargo, si el trabajador fallece después de los 60 años la Ley señala que bastarán 10 años en el servicio e igual número de cotizaciones al Instituto.

Para tener derecho a recibir la Pensión por Orfandad se requiere ser menor de 18 años; sin embargo, la Ley señala que podrá existir una prórroga hasta los 25 años para las personas que se encuentren realizando estudios de Nivel Medio o Superior en Plantales Oficiales o reconocidos; situación que deberá acreditarse mediante constancia expedida por el plantel correspondiente. Asimismo, debe tratarse de una persona que no tenga trabajo remunerado y cuyo estado civil sea el de soltero.

Los hijos de los trabajadores o pensionados fallecidos, que sufrán algún tipo de invalidez, también tienen derecho a recibir este tipo de pensión, siempre y cuando exhiban dictamen médico expedido por el Instituto, en donde se determine su incapacidad para trabajar.

III.II.5 b) PENSION POR CONCUBINATO

Como manifestamos anteriormente, para que una relación de concubinato origine consecuencias de derecho, debe adecuarse a los requisitos que marca la Ley. En este caso la Ley del I.S.S.S.T. E. establece que para que una concubina(rio) tenga derecho a recibir una pensión por concubinato (muerte de la concubina(rio), es necesario que haya procreado hijos con el trabajador o pensionista; o bien hubieren hecho vida maritable durante los cinco años inmediatos anteriores a la muerte del concubinario o concubina según corresponda y haber permanecido libres de matrimonio. A esta pensión le son aplicables las generalidades que establece la Ley para las pensiones que tienen su origen en la muerte del trabajador o pensionista, y como señalamos anteriormente, el monto de las mismas se obtiene del promedio del sueldo regulador que señala el Artículo 64 de la Ley, así como de la Tabla de Porcentajes que establece el Artículo 63 u 83 cuando el trabajador fallece después de los 60 años.

Por lo anterior, debemos insistir en la modificación del Artículo 64, para que con ello se logren obtener montos más elevados en las pensiones calculadas en base a dicho precepto. Luego entonces, la Ley complementaría las normas protectoras de la concubina e hijos producto del concubinato, concediendo pensiones que sustituyeran de alguna forma la ayuda económica, que se presume proporcionaba en vida el concubinario.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

III.II.5 c) PENSION POR VIUDEZ

Indudablemente, la Pensión por Viudez corresponderá a la viuda (o) supérstite del trabajador o pensionista siempre y cuando este último hubiere cubierto los años de servicio y número de cotizaciones que señala la Ley, y que corresponden en términos generales a todas aquellas pensiones que se originan con la muerte del trabajador o pensionista. Cabe señalar que, en caso de ser el esposo el que le sobreviva a la persona que originó la pensión, la Ley señala que aquél deberá acreditar ser mayor de 55 años, o bien exhibir dictamen médico que señale la incapacidad del viudo para trabajar, así mismo deberá probar que dependía económicamente de la trabajadora o pensionista.

De tal forma la viuda deberá presentar en el momento de solicitar la pensión la copia certificada de su matrimonio con la persona que dio origen a la pensión, así como el Acta de Defunción de esta última. De igual forma el cónyuge supérstite anexará los demás documentos que le exija la Subdirección de Pensiones y vigencia de derechos del "Instituto", que es proplamente la Dependencia que se encarga de dar trámite a todas las pensiones e indemnizaciones de los trabajadores al Servicio del Estado que lo soliciten y, por supuesto, cumplan con los requisitos correspondientes.

III. II.5 d) PENSION POR ASCENDENCIA

Esta modalidad de las Pensiones por Causa de Muerte, así como la que examinamos anteriormente, son reguladas en forma general por la Ley del I.S.S.S.T.E. y en forma específica los Artículos 52 y 53 del Reglamento de Prestaciones Económicas del Instituto regulan la Pensión por Ascendencia, la que se origina con la muerte del trabajador o pensionista, así como de la ausencia de esposa(o), concubina(río) o hijos del que fallezca. Luego entonces, los padres, abuelos o bisabuelos del pensionista o trabajador podrán hacer exigible la Pensión por Ascendencia.

Para que un familiar ascendente pueda gozar de este beneficio deberá presentar además de los requisitos que le son comunes a las Pensiones por Causa de Muerte, el o los documentos necesarios para acreditar su parentesco con la persona que dio origen a la pensión.

El Artículo 53 del Reglamento de Prestaciones Económicas del "Instituto", establece como requisito para la obtención de esta pensión, la información testimonial que acredite la dependencia económica, a este respecto consideramos que este requisito además de implicar un gasto económico para los deudos del que fallece representa pérdida de tiempo para los mismos, cuestiones que se evitarían suprimiendo del precepto mencionado este requisito.

III. III INDEMNIZACION GLOBAL

Una vez analizados los tipos de pensión que regula la Ley del Instituto, nos ocuparemos de la llamada Indemnización Global, misma que se encuentra regulada en los Artículos 57, 58 y 59 del Reglamento de Prestaciones Económicas del I.S.S.S.T.E.

Esta prestación se concede a los trabajadores que no reúnen los requisitos para obtener las Pensiones de Jubilación, Retiro por Edad y Tiempo de Servicio, Invalidez o Cesantía en Edad Avanzada; y que causan baja definitiva en el servicio. El monto de la Indemnización Global se calcula de acuerdo a la siguiente tabla:

DETERMINACION DEL MONTO DE LA INDEMNIZACION GLOBAL

Años de Servicio	Nº días último sueldo básico	Porcentaje de Cotiz. Frac. II a la V Art. 16 Ley del ISSSTE	Monto Diario de Cotización	Monto Mensual de Cotización	Monto Anual de Cotización	Monto Total de Indemnización
1	***	5.5 %	\$ 440	\$13,200	\$158,400	\$ 158,400
2	***	5.5 %	\$ 440	\$13,200	\$158,400	\$ 316,800
3	***	5.5%	\$ 440	\$13,200	\$158,400	\$ 475,200
4	***	5.5 %	\$ 440	\$13,200	\$158,400	\$ 633,600
5	45	5.5 %	\$ 440	\$13,200	\$158,400	\$1'152,000
6	45	5.5 %	\$ 440	\$13,200	\$158,400	\$1'310,400
7	45	5.5 %	\$ 440	\$13,200	\$158,400	\$1'468,800
8	45	5.5 %	\$ 440	\$13,200	\$158,400	\$1'627,200
9	45	5.5 %	\$ 440	\$13,200	\$158,400	\$1'785,600
10	90	5.5 %	\$ 440	\$13,200	\$158,400	\$2'304,000
11	90	5.5 %	\$ 440	\$13,200	\$158,400	\$2'462,400
12	90	5.5 %	\$ 440	\$13,200	\$158,400	\$2'620,800
13	90	5.5 %	\$ 440	\$13,200	\$158,400	\$2'779,200
14	90	5.5 %	\$ 440	\$13,200	\$158,400	\$2'937,600

TABLA IV

Los montos totales de Indemnización de la tabla anterior, los calculamos tomando como sueldo base \$8,000.00 diarios, es decir, que dichos montos variarían de acuerdo al salario base que perciba cada trabajador, sin embargo, considero que la elaboración de la Tabla - IV es benéfica, dado que se comprende con mayor claridad el proceso que se lleva a cabo para determinar el monto de las Indemnizaciones Globales.

La Ley en este sentido no es muy clara y se presta a confusión, tal es el caso de la contradicción en que incurre el Artículo 87 Fracción I, de la Ley del I.S.S.S.T.E. y el Artículo 57, Párrafo II de la Ley Reglamentaria del propio Instituto con relación al monto total de las cuotas que son aportadas por el trabajador para diversos conceptos, toda vez que el Artículo 87, Fracción I de la Ley señala que se tomarán en cuenta para determinar el monto de las indemnizaciones lo establecido en las Fracciones II, III, IV, y V del Artículo 16 de la propia Ley, de donde se deduce que se tomará como base el 5.5% de las cuotas que aportó el trabajador. El Reglamento del Instituto en su Artículo 57, Párrafo Segundo, señala que la indemnización consistirá en el monto de las cotizaciones a que se refiere únicamente la Fracción II, del Artículo 16 de la Ley, que sería el 0.50%, cantidad que indudablemente es inferior a la establecida en la Ley. Luego entonces, debe de aplicarse aquello que le favorezca al trabajador, por lo cual nosotros tomamos como base para la elaboración -

de la Tabla de Determinación del Monto de la Indemnización Global, el 5.5 % que estipulan implícitamente las Fracciones II, III, IV y V de la Ley del I.S.S.S.T.E., por ser de mayor jerarquía esta última.

Desde nuestro punto de vista la Incompatibilidad del Reglamento de Prestaciones Económicas del I.S.S.S.T.E., con la Ley del propio Instituto, debe desaparecer, toda vez que el fin de todo reglamento es la complementación y auxilio de las normas que se regulan en la Ley que le dio origen.

En otro orden de ideas y relacionado con la diversidad de la Seguridad Social en nuestro país, misma que señalamos al inicio del presente capítulo, es incomprensible que los Trabajadores al Servicio del Estado se encuentren regidos por diferentes ordenamientos que en ocasiones proporcionan mayores beneficios que los otorgados por la Ley del I.S.S.S.T.E., tal es el caso de los Trabajadores Públicos que se rigen por la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas (I.S.S.F.A.M.).

Los sujetos a dicho ordenamiento son los Militares del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea Mexicana, así como sus familiares derechohabientes, el Sistema de Pensiones se regula por la Ley de Retiros y Pensiones Militares. Dicha Ley establece que los militares retirados tienen Derecho al Haber de Retiro que se traduce en la

prestación económica vitalicia, asimismo los familiares de los militares tienen derecho a las prestaciones económicas con carácter vitalicio denominadas por la propia Ley como pensiones.

Un ejemplo de la desproporción que existe en las prestaciones que otorgan estas Instituciones de Seguridad Social lo encontramos en la Pensión por Jubilación que regula la Ley del I.S.S.S.T.E., la cual establece que la Pensión por Jubilación será equivalente al 100% del promedio del sueldo básico disfrutado el año inmediato anterior a la baja o fallecimiento del trabajador, mientras que a los afiliados al I.S.S.F.A.M. se les otorga el 100% y en algunos casos más del 100% de su último sueldo mensual, según lo establece el Artículo 25 de dicho ordenamiento y que a la letra dice:

"Los militares que por resolución definitiva pasen a situación de retiro, ascenderán al grado inmediatamente con ese fin y para el cálculo del beneficio económico correspondiente, considerando los años de servicios en relación con el tiempo en el grado de acuerdo a la tabla siguiente:"

AÑOS EN EL SERVICIO	AÑOS EN EL GRADO
20	10
22	9
24	8
26	7
28	6
30 ó más	5

Por otra parte es importante señalar que aun cuando los trabajadores que se rigen por la Ley del I. S. S. F. A. M. realizan actividades que son totalmente distintas a las desempeñadas por los trabajadores públicos que se rigen por la Ley del I. S. S. S. T. E. , no se justifica que los primeros perciban mayores beneficios toda vez que ambos son trabajadores al Servicio del Estado.

III. IV BASES PARA DETERMINAR EL MONTO DE LAS PEN - SIONES DE LOS TRABAJADORES JUBILADOS AL SER - VICIO DEL ESTADO

III. IV.1 SUELDO BASICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

En el capítulo que antecede, nos referimos al sueldo regulador - que se toma en cuenta para determinar el monto de las pensiones, - sin embargo, no hablamos con mayor detalle del sueldo básico, que es donde tiene su origen el sueldo regulador.

El sueldo básico de los trabajadores públicos es precisado por - el Instituto mediante la información que le proporciona la Secreta - ría de Programación y Presupuesto y en su caso las entidades de la Administración Paraestatal, referente a las partidas que consideren equivalentes al sueldo, sobresueldo y compensación. Así mismo, - la Secretaría de Programación y Presupuesto como las entidades - descentralizadas están obligadas a notificar al I.S.S.S.T.E. las - modificaciones que sufran las partidas mencionadas.

Una vez que se define el sueldo básico de los trabajadores públi - cos, el propio Instituto lo toma como base para otorgar las pensio - nes que correspondan.

Antes de 1986 la Ley del I.S.S.S.T.E. establecía que para ob - tener los montos de las pensiones, se tenía que tomar en cuenta el -

promedio del sueldo básico disfrutado en los tres últimos años anteriores a la baja o fallecimiento del trabajador. Con las reformas y adiciones a la Ley en 1986, disminuyó considerablemente el período anterior, sin embargo, el Reglamento de Prestaciones Económicas del I.S.S.T.E. no se ha reformado y aún señala el promedio del sueldo básico disfrutado en los últimos tres años anteriores a la baja o fallecimiento del trabajador.

Tenemos entonces que el promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la baja del trabajador o de su fallecimiento da lugar al sueldo regulador, que se toma como base para determinar el monto de las pensiones.

El Artículo 64 de la Ley señala que 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.

Luego entonces, las cuotas y aportaciones que proporcionen los trabajadores al Instituto se realizarán sobre el sueldo básico de cada trabajador; a este respecto, la Ley señala que el monto de dichas cotizaciones no podrá exceder de 10 veces el salario mínimo general determinado por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

III. IV.2 COMPUTO DE LOS AÑOS DE SERVICIO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

El monto de las pensiones que otorga el I.S.S.S.T.E. además de calcularse en base al sueldo básico, se determina de acuerdo al cómputo de años de servicio de los propios trabajadores al Servicio del Estado.

Por años de servicio se debe entender el número de años laborales que una persona reúne al prestar sus servicios al estado con carácter de trabajador.

A este respecto, la Ley señala que aun cuando los empleados no laboren en determinado tiempo, dichos períodos se computarán como años de servicio siempre y cuando los trabajadores se encuentren en los supuestos que se mencionan a continuación:

- a) Cuando el trabajador hubiere disfrutado de licencias sin goce de sueldo o bien por enfermedad, siempre y cuando no sean por más de 6 meses.
- b) Cuando el trabajador hubiere disfrutado de licencias con motivo de cargos de elección popular, o bien por comisiones sindicales remuneratorias.

Según lo establecido en el Artículo 19 de la Ley y con relación al inciso anterior, no serán acumulables los derechos de los trabajadores y se computará únicamente el sueldo que más beneficie a los mismos.

- c) Cuando el trabajador sufra de prisión preventiva seguida de sentencia absolutoria, mientras se encuentre privado de la libertad.
- d) Cuando el trabajador sea suspendido, según lo dispuesto en el Artículo 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, siempre y cuando se le autorice la reanudación de labores por medio de laudo judicial.

En los casos anteriormente señalados, el Instituto computará como tiempo de servicio los períodos no laborados por el trabajador, pero este último deberá cubrir al Instituto la totalidad de las cuotas por los siguientes conceptos:

- I Préstamos Hipotecarios y Financiamiento en general para Vivienda.
- II Préstamos a Mediano y Corto Plazo.
- III Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del trabajador público y su familia.

IV El 50% de la prima que se fije sobre el sueldo básico para el pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones, servicios para el bienestar y desarrollo infantil, arrendamiento o venta de habitaciones, servicios integrales de retiro para jubilados y pensionistas, así como servicios turísticos, funerarios y promociones culturales y deportivas.

El cómputo de los años de servicio de un trabajador público se inicia a partir de la fecha en que la dependencia para la cual presta sus servicios le otorga un nombramiento de base, y como podemos observar en el capítulo anterior de nuestro trabajo, dependiendo de los años de servicio que reúna el trabajador, el Instituto calculará el monto de la pensión que le corresponda y para el supuesto de que no tuviera derecho a ningún tipo de pensión, el I.S.S.S.T.E. le otorgará la Indemnización Global, misma que estudiamos con anterioridad, siempre y cuando cumpla con los requisitos que establece la Ley.

III.V REGIMEN FINANCIERO DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

El Régimen Financiero del Instituto está formado por diversos sistemas o regímenes que son aplicables a determinadas áreas. El Reglamento Financiero del I.S.S.S.T.E. define a los regímenes o sistemas financieros como las "Técnicas de Valuación Financiera - aplicables a cada tipo de prestación a fin de equilibrar los ingresos y egresos a lo largo de los distintos años de funcionamiento del Instituto".

Los Sistemas que conforman el régimen financiero del Instituto son los siguientes:

I.- SISTEMA DE PRIMAS ESCALONADAS

Este régimen se encuentra previsto en el Artículo 181 de la Ley, y se aplica para las Pensiones de Jubilación, Cesantía en Edad Avanzada, Invalidez, de Retiro por Edad y Tiempo de Servicios, así como para la Indemnización Global y el Seguro de Riesgos del Trabajo. Este sistema se aplica a todas aquellas prestaciones diferidas del Instituto que implícitamente llevan o acumulan pasivos, los cuales deben contar con una reserva actuarial.

Las reservas actuariales son aquellas cantidades que utiliza el Instituto para otorgar las prestaciones diferidas, así como para res

paldar los pasivos de largo plazo con sus derechohabientes.

II.- SISTEMA DE REPARTO ANUAL

Este régimen, por el contrario, no implica acumulación de pasivos del Instituto con sus derechohabientes, y es aplicable según lo establecido en el Artículo 180 de la Ley en las siguientes prestaciones y servicios:

- a) Seguro de Enfermedades, Maternidad y Riesgos de Trabajo.
- b) Servicios de Medicina Preventiva.
- c) Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales.
- d) Préstamos a Corto y Mediano Plazo.

III.- SISTEMA DE PRIMA GRADUADA

Este sistema lo encontramos previsto en el Reglamento Financiero del I.S.S.S.T.E., sus áreas de aplicación son las amortizaciones que hace el propio Instituto de los créditos procedentes por causa de muerte.

IV.- SISTEMAS ESPECIALES

Son aquellos que se elaboran para aplicarse en los fondos específicos aprobados por la Junta Directiva en base a la Ley y Reglamento del Instituto.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado para otorgar los seguros, prestaciones y servicios - que señala su propia Ley, debe de contar con determinados fondos, - los cuales se destinan para cubrir las áreas siguientes:

- I.- Pago de subsidios y atención médica en los Seguros de Enfermedad y Maternidad.
- II.- Servicios de Medicina Preventiva y Rehabilitación Física y Mental.
- III.- Pago de Pensiones por Jubilación, Cesantía en Edad - Avanzada, por Edad y Tiempo de Servicios, Invalidez, Muerte e Indemnización Global.
- IV.- Atención Médica y pago del Seguro de Riesgos de Trabajo.
- V.- Financiamiento de la vivienda para el otorgamiento de créditos, y;
- VI.- Para la devolución de los depósitos constituidos a favor de los trabajadores para el fondo de la vivienda.

III.V.1 RESERVAS E INVERSIONES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

Con el fin de garantizar el cumplimiento de obligaciones anuales y diferidas, el Instituto cuenta con diversos recursos en efectivo o en especie; dichas reservas son invertidas con el objeto de proporcionar mayores beneficios sociales.

Entre los recursos que posee el Instituto encontramos las llamadas "Reservas Actuariales", las cuales utiliza para solventar las prestaciones diferidas, así como para respaldar los pasivos a largo plazo. También cuenta con "Reservas Financieras", cuyo objeto es hacer frente a los incrementos en los costos de las prestaciones anuales y fortalecer las obligaciones a corto plazo del Instituto.

En términos generales, las reservas del Instituto deben invertirse de tal manera que las tasas de interés y su recuperación aseguren el equilibrio y funcionamiento del I.S.S.S.T.E.

Cabe señalar que de las "Reservas Actuariales y Financieras", explicadas en puntos anteriores, las primeras tienen mayor jerarquía, toda vez que el Instituto debe procurar en forma prioritaria la integración de éstas con la finalidad de asegurar el pago de las pensiones e indemnizaciones globales.

Finalmente, es importante señalar que el Sistema Financiero - del I.S.S.S.T.E. está formado por estructuras que propiamente - son las llamadas "Reservas Financieras", las cuales dan solidez al propio Instituto, no obstante, es necesario adecuar los montos de - las pensiones e indemnizaciones. Razón por la cual me permito pro- poner una serie de modificaciones a la Ley del I.S.S.S.T.E., mis- mas que detallaré ampliamente en el siguiente capítulo.

CAPITULO

IV

CAPITULO IV

CUANTIA E INCREMENTO DE LAS PENSIONES

IV. I CUANTIA INSUFICIENTE DE LAS PENSIONES EN BASE - A LA REALIDAD ECONOMICA DEL PAIS

Al inicio de nuestro trabajo manifestamos la preocupación que -
ha tenido el hombre desde el principio de su vida por asegurar el -
bienestar y armonía de él y su familia; luego entonces, nadie puede-
negar que dicha preocupación haya dado impulso a la creación y or -
ganización de los Sistemas de Seguridad Social, situación que anali -
zamos a lo largo del Capítulo Primero referente a la evolución de la
Seguridad Social en México.

Es de vital importancia que los Sistemas de Seguridad Social -
existentes en nuestro país sigan evolucionando, en particular las au -
toridades del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Tra -
bajadores del Estado tienen que considerar como problemas funda -
mentales los montos tan bajos que proporciona por concepto de pen -
siones e indemnizaciones a aquéllos que fueron Trabajadores del Es -
tado, o bien a los inhabilitados, ya sea física o mentalmente. Es -
necesaria la reforma de la Ley en los aspectos mencionados, princi -
palmente en lo que corresponde al contenido del Artículo 64 de la -
misma, pues con ello se lograrían montos más elevados en las pen -
siones. En este aspecto tenemos como experiencia las reformas rea -
lizadas a la Ley por Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Fe-

deración del 24 de diciembre de 1986, con las que se modificó el Artículo 64 multicitado y que antes de dichas reformas a la letra decía:

"ARTICULO 64.- Para calcular el monto de las cantidades que correspondan por pensión en los términos de los Artículos 60, 63, 67 y 76 de esta Ley y demás relativos, se tomará en cuenta el promedio del sueldo básico disfrutado en los tres años inmediatos anteriores a la fecha de la baja del trabajador o de su fallecimiento. Dicho promedio constituye el sueldo regulador".

Con las reformas y adiciones a la Ley en 1986, se logró reducir enormemente el término de tres años que fijaba la Ley antes de las modificaciones de 1986. Con estas últimas el precepto mencionado se reformó para quedar de la siguiente manera:

ARTICULO 64 de la Ley del I.S.S.S.T.E. vigente:

"Para calcular el monto de las cantidades que correspondan por pensión en los términos de los Artículos 60, 63, 67 y 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".

Ahora bien, las reformas que se proponen del artículo anterior, consideramos que serían muy benéficas y no resultarían repentinas, dado que la idea de renovación la manifestó el Legislador a partir de 1983 con la creación de la Nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y en 1986 se hicieron intentos por adecuar la Ley a la realidad del país, cuestión que se consiguió en gran parte, más sin embargo hasta la fecha no se ha logrado que los Sistemas de Seguridad Social cumplan con el fin de proporcionar seguridad social integral a sus trabajadores y derechohabientes.

Por lo mismo, se propone que el Artículo 64 de la Ley se modifique para quedar de esta forma:

PROPUESTA AL ARTICULO 64 DE LA LEY DEL I. S. S. S. T. E.

"Para calcular el monto de las cantidades que corresponden por pensión en los términos de los Artículos 60, 63, 67, 76 y demás relativos de esta Ley, se tomará en cuenta el 100% del sueldo básico disfrutado en el momento de la baja del trabajador o de su fallecimiento".

Con lo cual se lograría que el sueldo regulador que surge del promedio del sueldo básico se suprimiera para dar lugar al sueldo básico como fundamento principal para determinar las cantidades por pensiones e indemnizaciones.

IV. II MONTO DE LAS PENSIONES DE TRABAJADORES JUBI - LADOS EQUIVALENTE A SALARIOS DE TRABAJADORES ACTIVOS

La crisis económica es uno de los problemas más serios que -
afecta a nuestro país, el incremento exagerado en los productos de -
primera necesidad, así como el alza inmoderada en la renta de bie -
nes inmuebles son situaciones a las que se enfrenta el hombre, sea -
jubilado, inhabilitado o trabajador del Estado. Lo que pretendo de -
cir es que aun cuando los trabajadores se retiren del servicio sus ne -
cesidades físicas, morales y espirituales seguirán vigentes; luego -
entonces, no me explico por qué las cantidades que se otorgan por -
pensión son inferiores a los sueldos de los trabajadores en activo.

A partir del Capítulo III de nuestro trabajo hemos venido insis -
tiendo en los beneficios que obtendrían los jubilados con la modifica -
ción del Artículo 64 de la Ley, referente a la aplicación del sueldo -
básico disfrutado en el momento de la baja del trabajador o bien de -
su fallecimiento y no el promedio del sueldo básico del año inmedia -
to anterior.

A continuación trataremos de explicar el cálculo de las pensio -
nes estudiadas en el Capítulo III, tomando como punto de partida el -
sueldo básico disfrutado en el momento en que el trabajador causa -
baja en el servicio.

Primeramente nos ocuparemos de la Pensión por Jubilación que se encuentra regulada en el Artículo 60 de la Ley que a la letra dice:

"Tienen derecho a la Pensión por Jubilación los trabajado - res con 30 años o más de servicios y las trabajadoras con - 28 años o más de servicios e igual tiempo de cotización al - Instituto en los términos de esta Ley, cualquiera que sea su edad, no siendo aplicables a éstas los dos últimos porcenta - jes de la Tabla del Artículo 63".

La Pensión por Jubilación dará derecho al pago de una can - tidad equivalente al 100% del sueldo que se define en el Ar - tículo 64 y su percepción comenzará a partir del día si - guiente a aquél en que el trabajador hubiese disfrutado el - último sueldo antes de causar baja".

Cabe señalar que en el Capítulo Tercero, se trataron en térmi - nos generales los diversos tipos de pensión que regula la Ley, por - lo que en este apartado veremos únicamente lo relacionado con las - bases que se toman en cuenta para determinar el monto de las pensio - nes e indemnizaciones globales.

Al operar la modificación que se propone del Artículo 64, el pre - cepto que regula la Pensión por Jubilación no tendría que reformarse dado que el párrafo segundo del Artículo 60 toma como base para fi -

ja la Pensión por Jubilación el Artículo 64, y al modificarse este -
último, únicamente se tomaría en cuenta las bases que se proponen-
para dicho precepto. Con lo cual el 100% que señala el Artículo 60,
Párrafo Segundo, se calcularía de acuerdo al salario que percibe el
trabajador al momento de causar baja en el servicio, o bien de so -
brevenir su muerte. Es decir, para el supuesto de que el trabaja -
dor causara baja en el año en curso y tomando como sueldo básico -
\$3,000.00, el trabajador percibiría \$240,000.00 (DOSCIENTOS CUA -
RENDA MIL PESOS 00/100 M.N.), cantidad que no proponemos co -
mo fija, es decir, que la misma se incrementaría con los aumentos -
generales al salario.

Por lo que corresponde a la Pensión por Cesantía en Edad Avan -
zada, ésta se encuentra regulada en los Artículos 82, 83, 84, 85 y -
86 de la Ley. El Artículo 83 en particular, establece los términos -
para calcular este tipo de pensiones y por considerarlo de importan -
cia a continuación lo transcribimos:

ARTICULO 83.- La pensión de que se habla en el Artículo ante -
rior, se calculará aplicando el sueldo regulador a que se refiere el -
Artículo 64 de esta Ley los porcentajes que se especifican en la ta -
bla siguiente:

60 años de edad	10 años de servicios . . .	40%
61 años de edad	10 años de servicios . . .	42%
62 años de edad	10 años de servicios . . .	44%
63 años de edad	10 años de servicios . . .	46%
64 años de edad	10 años de servicios . . .	48%
65 años de edad o más . . .	10 años de servicios . . .	50%

El otorgamiento de la Pensión por Cesantía en Edad Avanzada, se determinará conforme a la tabla anterior, incrementándose anualmente de acuerdo a los porcentajes fijados hasta los 65 años a partir de los cuales disfrutará del 50% .

La Pensión por Cesantía en Edad Avanzada al igual que la jubilación y otras que mencionamos con anterioridad, se rigen por lo dispuesto en el Artículo 64 de la Ley del I.S.S.S.T.E. , por lo que al llevarse a cabo las modificaciones que se proponen para dicho Artículo, los montos para este tipo de pensiones se incrementarían, sin embargo, para determinar el monto de la Pensión por Cesantía en Edad Avanzada, la Ley establece la tabla de porcentajes del Artículo 83 con el objeto de determinar, en base a la misma, las cantidades que se deben otorgar por conceptos de pensiones, por lo que es necesario que se modifiquen los porcentajes de la tabla del Artículo 83, para lo cual se proponen los siguientes:

60 años de edad	10 años de servicios . . .	50%
61 años de edad	10 años de servicios . . .	52%
62 años de edad	10 años de servicios . . .	54%
63 años de edad	10 años de servicios . . .	56%
64 años de edad	10 años de servicios . . .	58%
65 años de edad o más	10 años de servicios . . .	60%

Es decir, se propone un aumento del 10%, quedando como -
mínimo el 50% y como máximo el 60%, cantidades que se tomarían -
del sueldo que percibe el trabajador en el momento de darse de baja
en el servicio.

Por lo que corresponde a la Pensión de Retiro por Edad y Tiem-
po de Servicios, se encuentra prevista en los Artículos 61, 62 y 63-
de la Ley.

Para determinar el monto de este tipo de pensión, la Ley señala
que se tomará como base lo dispuesto en el Artículo 64 de la Ley, -
así como la tabla de porcentajes del Artículo 63 de la misma.

Los porcentajes que establece la tabla mencionada, en términos-
generales sobrepasan a los establecidos para otro tipo de pensiones,
sin embargo, debe tomarse en cuenta que en este caso se requiere -
que los trabajadores tengan 55 años de edad y 15 años de servicio co
mo mínimo.

Desde mi punto de vista, la edad que establece la Ley, como requisito para otorgar este tipo de pensión, es muy elevado, dado que con 60 años de edad y 10 años en el servicio, el trabajador puede pensionarse por Cesantía en Edad Avanzada. Por lo que sería conveniente que el legislador redujera a 50 años la edad que señala como requisito para obtener esta pensión.

En relación con la Pensión por Invalidez, debemos señalar que se encuentra prevista en los Artículos 67, 68, 69, 70, 71 y 72 de la Ley, los cuales señalan que el monto de la Pensión por Invalidez se determina de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 64 multicitado, así como en la tabla de porcentajes del Artículo 63; como podemos observar, las bases que se toman en cuenta para realizar el cálculo de las Pensiones de Retiro en Edad Avanzada e Invalidez son las mismas, por lo que a continuación trataremos de ejemplificar la forma en que se obtendrían los montos respectivos de las pensiones señaladas.

Sin embargo, es importante aclarar que si bien es cierto que las bases que se toman en cuenta para determinar el monto de dichas pensiones son las mismas, los requisitos que se exigen para obtener cada una son diferentes.

Para el supuesto de que un trabajador reuniera los requisitos pa-

ra obtener una Pensión por Invalidez o de Retiro por Edad Avanzada según el caso, y cause baja en el servicio durante el año en curso, su pensión se calculará de la siguiente manera:

BASES PARA DETERMINAR EL MONTO DE LA PENSION	
TABLA DE PORCENTAJES ARTICULO 63 LEY DEL I.S.S.T.E.	Sueldo básico que perciba el trabajador al momento de causar baja en el servicio, tomando en cuenta las reformas que se proponen al Artículo 64 de la Ley del I.S.S.T.E.

Tomando en consideración las bases que se especifican, así como \$8,000.00 (OCHO MIL PESOS, 00/100 M.N.) por concepto de salario básico, un trabajador que solicite su pensión computando 15 años en el servicio, obtendría la cantidad de \$120,000.00 (CIENTO-VEINTE MIL PESOS, 00/100 M.N.), asimismo, la pensión de un trabajador con 29 años en el servicio ascendería a la cantidad de \$228,000.00 (DOSCIENTOS VEINTE Y OCHO MIL PESOS, 00/100-M.N.).

Cabe señalar que las cantidades expresadas anteriormente resultan bajas, aun aplicándose la reforma que se propone al Artículo 64-

de la Ley; sin embargo, considero que al llevarse a cabo dichas propuestas se daría un gran adelanto en materia de pensiones, y entonces podría pensarse en elevar las tablas de porcentajes.

En relación con las pensiones que se originan por muerte del trabajador, estas se calculan en base a lo estipulado en el Artículo 64, así como en las tablas de porcentajes del Artículo 63, ó bien 83, cuando el trabajador fallece después de los 60 años.

Para determinar el monto de las pensiones originadas por la muerte del trabajador, se tomarían en cuenta las siguientes bases:

BASES PARA DETERMINAR LAS PENSIONES ORIGINADAS POR LA MUERTE DEL TRABAJADOR	
a) TABLA DE PORCENTAJES ARTICULO 63 Cuando el trabajador fallece antes de los 60 años.	c) Sueldo básico que perciba el trabajador al momento de causar baja en el servicio.
b) TABLA DE PORCENTAJES ARTICULO 83 Cuando el trabajador fallece después de los 60 años.	Tomando en cuenta las reformas que se proponen al Artículo 64 del I.S.S.S.T.E.

Como podemos observar la única variante que surge en este tipo de pensiones, con relación a las analizadas anteriormente, es la intromisión de la tabla de porcentajes del Artículo 83, misma que opera cuando el trabajador fallece después de los 60 años, y es propia para calcular también las pensiones por Cesantía en Edad Avanzada.

En términos generales, consideramos que la crítica fundamental del presente trabajo y por ende la que justifica el título del mismo, son las cantidades inadecuadas que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado por concepto de pensiones, sin embargo, a través del mismo hemos propuesto algunas reformas a la Ley del I.S.S.T.E., las que pongo a su consideración.

IV. III SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA EN EL PROCEDIMIENTO DE SOLICITUD Y OBTENCION DE LAS PENSIONES E INDEMNIZACIONES GLOBALES

Los trámites administrativos en nuestro país implican pérdida de tiempo y en algunos casos erogaciones económicas, tal vez se deba a la desconcentración de actividades, es decir, a la existencia de Instituciones y Organismos que delegan facultades a Subdirecciones y Departamentos, limitando sus funciones a una sola materia.

Cabe señalar que las pensiones e indemnizaciones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, deben tramitarse en la Subdirección de Pensiones Civiles y Vigencia de Derechos del propio Instituto.

Los requisitos comunes que debe presentar el trabajador para efecto de que le sea otorgada la pensión que corresponda, son los siguientes:

- 1.- Documento que acredite su baja en el servicio o bien Constancia de Licencia Prepensionaria.

El documento que acredita la baja del trabajador en el servicio o bien la Constancia de Licencia Prepensionaria, se obtienen en la Dependencia de adscripción del trabajador.

- 2.- Solicitud respectiva de pensión.

Se obtiene en la Unidad de Atención al Público de la

Subdirección de Pensiones Civiles y Vigencia de Derechos del I.S.S.S.T.E.

3.- Copia Certificada del Acta de Nacimiento.

4.- Hoja Unica de Servicios.

Se obtiene en la Dependencia de adscripción del trabajador y debe presentarse en original y dos copias.

5.- Listado de Sucursales Bancarias (para radicación de pago).

Se obtiene en la Unidad de Atención al Público de la Subdirección de Pensiones Civiles y Vigencia de Derechos; y

6.- Dos fotografías tamaño Infantil del solicitante.

Por lo que respecta al trámite que se lleva a cabo en la Subdirección de Pensiones, cabe indicar que se inicia con la presentación de los requisitos anteriormente señalados, además de aquellos que son propios de cada pensión, los que fueron tratados en el Capítulo Tercero del presente trabajo.

Una vez que la Subdirección recibe los documentos del trabajador después de revisarlos detalladamente, sella la solicitud al mismo tiempo que en la parte superior derecha anota el número que le fue asignado al trabajador, así como en el talón que contiene la mencionada solicitud en su parte inferior, mismo que le es devuelto co-

mo constancia de que entregó la documentación requerida.

El talón que recibe el trabajador como constancia sirve para tramitar la credencial de pensionista en la Oficina de Vigencia de Derechos, que le será indispensable para cobrar sus pensiones, así como para que se le proporcione el Servicio Médico del I. S. S. S. T. E.

Por lo que corresponde a los trámites que se realizan dentro de la Unidad de Atención al Público de la Subdirección de Pensiones del I. S. S. S. T. E., tenemos que una vez que son recibidos los documentos del trabajador, se turnan al Archivo de la propia Subdirección, - donde se abre un expediente al empleado, mismo que es remitido al Departamento de Pensiones por Jubilación de la Jefatura de Servicios de Pensiones directas, el cual a su vez es turnado a la Oficina de Análisis Laboral para que se realice el desglose de los sueldos percibidos en el año inmediato anterior a la baja del solicitante, dichos datos son enviados a la Oficina de Dictámenes en donde se efectúa el cálculo de la cuota diaria que se le va a otorgar al trabajador por concepto de pensión mediante un dictamen, el cual distribuye en original y copias a la Junta Directiva para su Acuerdo, así como una copia a la Jefatura de Pagos para efecto de que autorice el primer pago por noventa días (Licencia Prepensionaria) y la elaboración de cheques posteriores.

En otro orden de ideas y relacionado con la lentitud y complicación -

ciones que surgen al realizar distintos trámites administrativos en nuestro país, situación que señalamos al iniciar este apartado, es importante manifestar que una prueba de ello es sin duda alguna el procedimiento que se efectúa en la Subdirección de Pensiones para el otorgamiento de jubilaciones e indemnizaciones. Cabe señalar, que para que quede totalmente autorizado el pago por pensiones, el expediente del trabajador es turnado a cuatro departamentos antes de remitirse a la Jefatura de Pagos, que es donde propiamente termina el procedimiento.

Por lo anterior, considero que sería conveniente la simplificación administrativa en los procedimientos citados mediante la fusión de departamentos, y como consecuencia de ello, la ampliación de facultades en los departamentos fusionantes. Lo anterior se deriva de la observación hecha a las actividades que se realizan en las siguientes oficinas y departamentos de la Subdirección de Pensiones del I. S. S. T. E.:

- 1.- UNIDAD DE ATENCION AL PUBLICO
- 2.- ARCHIVO DE LA SUBDIRECCION DE PENSIONES
- 3.- DEPARTAMENTO DE PENSIONES
- 4.- OFICINA DE ANALISIS LABORAL
- 5.- OFICINA DE DICTAMENES
- 6.- JEFATURA DE PAGOS

Con lo anterior damos por terminado el presente punto, reafirmando lo que señalamos al principio del mismo, relacionado con la lentitud que opera en la gestión de los diversos trámites administrativos debido a la cantidad de departamentos y oficinas dedicadas a una sola función.

IV. IV EL DESCUENTO EN LAS CUOTAS DE PENSION

Para abordar directamente el tema del descuento en las cuotas de pensión, es necesario señalar que la intención de introducir dicho apartado es principalmente para reflexionar sobre las deducciones que se realizan a los trabajadores que disfrutan de dos pensiones.

En relación con este último, cabe mencionar que para que un trabajador pueda disfrutar de dos pensiones, además de tener derecho a ellas, éstas deben ser compatibles. El Artículo 51 de la Ley del I. S. S. T. E., señala que las pensiones que regula la Ley en su Capítulo V, Título Segundo, son compatibles con otras pensiones de acuerdo a lo siguiente:

I.- La recepción de una Pensión por Jubilación, de Retiro por Edad y Tiempo de Servicios o por Cesantía en Edad Avanzada con:

- a) El disfrute de una Pensión de Viudez o Concubinato derivada de los derechos del trabajador o pensionista y;
- b) El disfrute de una Pensión por Riesgo del Trabajo.

II.- La percepción de una Pensión de Viudez o Concubinato con:

- a) El disfrute de una Pensión por Jubilación, de Retiro por Edad y Tiempo de Servicios o por Cesantía

- en Edad Avanzada, o por Invalidez derivada por derechos propios como trabajador.
- b) El disfrute de una Pensión por Riesgo del Trabajo - ya sea por derechos propios o derivados de los derechos como cónyuge o concubinario del trabajador o - pensionista y;
- c) El desempeño de un trabajo remunerado que no implique la incorporación al régimen de esta Ley y;

III.- La percepción de una Pensión por Orfandad, con el disfrute de otra pensión igual, proveniente de los derechos derivados del otro progenitor.

En contrario sensu, tenemos que aquel trabajador que tenga derecho tanto a Pensión de Retiro por Edad o Tiempo de Servicios, como a Pensión por Invalidez, por causas ajenas al desempeño del trabajo se les otorgará solamente una de ellas a elección del interesado. (Artículo 56 Ley del I.S.S.S.T.E.).

Luego entonces, si un trabajador percibe dos pensiones compatibles entre sí, sufrirá el descuento del 4% en cada pensión, según lo estipulado en el Artículo 26 del Reglamento de Prestaciones Económicas del I.S.S.S.T.E., que a la letra dice:

ARTICULO 26.- A los pensionistas que disfruten de dos pensio -

nes, se les aplicará el descuento del 4% por Servicios Médicos, en ambas pensiones.

En este rubro es importante señalar que si bien es cierto que un trabajador puede gozar de dos pensiones que sean compatibles, también lo es que para obtenerlas debe reunir ciertos requisitos. Es decir, que un trabajador pensionado por Cesantía en Edad Avanzada, puede disfrutar de una Pensión por Viudez derivada de los derechos del trabajador o pensionista, por lo que el descuento del 4% en cada pensión que percibe dicho trabajador es excesivo, dado que las necesidades de la misma persona se agudizan; ya que por un lado se encuentran los requerimientos propios de la edad y por el otro, la falta de apoyo de la persona fallecida. Derivado de lo anterior, considero conveniente que se unifique el descuento de ambas pensiones para que dar integrado en un 5%, para lo cual tendría que modificarse el Artículo 96 del Reglamento de Prestaciones Económicas del I.S.S.S.T.
E.

CONCLUSIONES:

- 1.- La Seguridad Social para los trabajadores públicos debe unificarse en una sola institución con el fin de que toda persona que preste sus servicios al Estado, no importando el carácter de sus funciones, reciba los beneficios de la Seguridad Social en la misma proporción.
- 2.- Las cantidades que otorga el I.S.S.S.T.E. por concepto de pensiones, son inadecuadas a la realidad económica del país, y como consecuencia de ello, insuficientes para satisfacer las necesidades básicas de los pensionados.
- 3.- Las pensiones e indemnizaciones que otorga el I.S.S.S.T.E. deben ser calculadas en base al sueldo que perciba el trabajador al momento de causar baja en el servicio, y no el promedio del sueldo básico disfrutado en el año inmediato anterior a la baja o fallecimiento del trabajador, por lo que es necesario que se reforme el Artículo 64 de la Ley del I.S.S.S.T.E. para quedar de la siguiente forma:

ARTICULO 64.- Para calcular el monto de las cantidades que correspondan por pensión en los términos de los Artículos 60, 63, 67, 76 y demás relativos de esta Ley, se tomará en cuenta el 100% del sueldo básico disfrutado en el momento de la baja del trabajador en el servicio, o bien de su fallecimiento.

- 4.- El sueldo regulador que establece la Ley del I.S.S.S.T.E. - como base para determinar los montos de las pensiones e indemnizaciones, debe desaparecer, para dar lugar al sueldo básico como fundamento principal para calcular las prestaciones mencionadas.

Derivado de lo anterior, las cantidades que se otorgan por pensiones e indemnizaciones se incrementarían.

- 5.- El derecho a la Pensión por Invalidez, debe adquirirse con el simple hecho de ser trabajador al servicio del Estado, es decir que ante una situación de inhabilitación física o mental de los trabajadores, considero que no son aceptados los requisitos que establece el Artículo 67 de la Ley del I.S.S.S.T.E., referentes al mínimo de cotizaciones que debe cubrir el empleado para tener derecho a la Pensión por Invalidez, toda vez que la posible inhabilitación que sufran los trabajadores son ajenas a la voluntad de los mismos. Es por eso que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado debe pensionar por invalidez a todos aquellos trabajadores que cubran los requisitos señalados en el Artículo 68 de su Ley, sin tomar en cuenta los años de servicio.

- 6.- Debe realizarse una simplificación administrativa en el procedimiento que se sigue para la obtención de pensiones e indemnizaciones.

nizaciones globales ante la Subdirección de Pensiones del I.S.S.T.E., consistente en la fusión de Departamentos y Oficinas de la propia Subdirección, con el objeto de reducir el número de las mismas y así evitar que se turnen los documentos a cinco oficinas o departamentos, antes de remitirlos a la Jefatura de Pagos, que es donde se autorizan los cheques de pensiones e indemnizaciones globales.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Arce Cano, Gustavo, De los Seguros Sociales a la Seguridad Social, Editorial Porrúa, S. A., México 1972.
- 2.- Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 5a. Ed., Editorial Porrúa, S. A., México 1984.
- 3.- Almanza Pastor, José Manuel, Derecho de la Seguridad Social, Volumen II, 2a. Ed., Editorial Tecnos, Madrid España 1979.
- 4.- Bidart Campos, German J., Estudios de Previsión Social y Derecho Civil, Editorial La Ley, Buenos Aires Argentina, - S/A Ed.
- 5.- Briceño Ruiz, Alberto, Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Editorial Harla, S. A. de C. V. México, D.F. S/A Ed.
- 6.- Cueva, Mario de la, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, Editorial Porrúa, S. A., México 1984.
- 7.- Cueva, Mario de la, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, Editorial Porrúa, S. A., México 1984.
- 8.- Dávalos Morales, José, Derecho del Trabajo I, Editorial Porrúa, S. A., México 1985.

- 9.- Delgado Moya, Rubén, El Derecho Social del Presente, Editorial Porrúa, S. A., México 1977.
- 10.- De Ferrari, Francisco, Los Principios de la Seguridad Social, 2a. Editorial de Palma, Buenos Aires Argentina, 2a. Ed. S/A.
- 11.- González Díaz, Lombardo, El Derecho Social y la Seguridad Social Integral, Editorial Dirección General de Publicaciones, U.N.A.M. 1973.
- 12.- García Cruz, Miguel, La Seguridad Social en México, Tomo I, Editorial B. Costa-Amic, México 1972.
- 13.- García Oviedo, Carlos, Tratado de Derecho Social, Edif. G.-E.H.A. Alfonso XII, Sevilla España, S/A Ed.
- 14.- Goñi Moreno, José María, Derecho de la Previsión Social, Tomo I, Editorial Editar, S. A. Buenos Aires, Argentina - 1956.
- 15.- González Posada, Carlos, Seguros Sociales: Enfermedad, Invalidez, Muerte, Editorial Asilo de Huérfanos del S.C. de Jesús, Madrid 1926.
- 16.- Herrera Gutiérrez, Alfonso, Problemas Técnicos y Jurídicos

- cos del Seguro Social, Editorial Galeza, México 1955.
- 17.- Huerta Peña, Jesús, Las Pensiones de Vejez y Superviven -
cia, Editorial Seguridad Social Planes y Pensiones, Madrid
1960.
 - 18.- Leal, Juan Felipe, México: Estado Burocracia y Sindicatos,
Editorial El Caballito, México, D. F. 1976.
 - 19.- Mendieta y Núñez Lucio, El Derecho Social, Editorial Po -
rrúa, S. A. México 1967.
 - 20.- Monteforte Toledo, Mario, Los Trabajadores y las Prestacio -
nes Sociales, Editorial Coordinación de Humanidades, U.N.
A.M. México, 1982.
 - 21.- Mouzelis P., Nicos, Organización y Burocracia, Editorial Pe -
nínsula, Barcelona, España, 1973.
 - 22.- Noriega Cantú, Alfonso, Las Ideas Políticas en las Declara -
ciones de Derechos de las Constituciones Políticas de México,
Editorial Dirección General de Publicaciones, U.N.A.M., -
México 1984.
 - 23.- Rouaix, Pastor, Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Cons -
titución de 1917, 2a. Editorial Instituto Nacional de Estudios

de la Revolución Mexicana, Puebla, Pue., 1959.

- 24.- Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, -
14a. Editorial Porrúa, S. A., México 1976.
- 25.- Tena Suck, Rafael, Morales Saldaña, Hugo, Derecho de la -
Seguridad Social, Editorial Pac., S. A. de C. V., México
1986.
- 26.- Trueba Urbina, Alberto, Tratado de la Legislación Social, -
Editorial Herrero, México 1954.
- 27.- Trueba Urbina, Alberto, La Nueva Legislación de Seguridad
Social en México, Editorial Unión Gráfica, S. A. México -
1977.

LEGISLACION

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 83a. -
Editorial Porrúa, S. A., México 1987.
- 2.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Edi-
torial Trillas, S. A. de C. V., México 1986.
- 3.- Legislación Burocrática Federal, comentada por Salvatti He-
rrán Mariano, Et. Al., Editorial Porrúa, S. A. México 1986.
- 4.- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los
Trabajadores del Estado, 2a. Ed. Editorial Gómez Hnos., S.
de R. L., México 1988.
- 5.- Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, Editorial Indus-
trias Gráficas Unidas, S. C. L., México 1938.
- 6.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 16a. Ed.
Editorial Porrúa, S. A., México 1987.
- 7.- Código Civil El Distrito Federal, 16a. Ed. Editorial Porrúa,
S. A., México 1987.

OTRAS FUENTES

- 1.- Anuncio Estadístico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Departamento de Estadística y Vigencia de Derechos, Edit. Talleres Gráficos de la Nación, México 1969.

- 2.- Circular Explicativa de la Ley General de Pensiones Civiles - de Retiro, Edit., Talleres Gráficos de la Nación, México 1928.