



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO  
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

**EL SISTEMA DE PENSIONES EN LA NUEVA  
LEY DEL ISSSTE**

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

JORGE RAFAEL ARENAS CARMONA

ASESORA:

LIC. VERÓNICA RAMÍREZ RIVAS

Ciudad Universitaria

2009



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

# EL SISTEMA DE PENSIONES EN LA NUEVA LEY DEL ISSSTE

## ÍNDICE

Introducción.....	I
-------------------	---

### CAPITULO 1

#### Conceptos Fundamentales

1.1 Seguridad Social.....	1
1.2 Previsión Social.....	8
1.3 Asistencia Social.....	11
1.4 Institución.....	14
1.5 Institución de Seguridad Social.....	16
1.6 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.....	19
1.7 Derecho Burocrático.....	23
1.8 Servidor Público.....	27
1.9 Trabajador del Estado.....	30
1.10 Patrón y Patrón Estado.....	33
1.11 Pensión.....	36
1.12 Salario.....	39
1.13 Salario mínimo.....	41

### CAPITULO 2

#### Antecedentes de la Seguridad Social de los Trabajadores del Estado

2.1 Ley General de Pensiones Civiles y Retiro publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de Agosto de 1925.....	46
2.2 Ley General de Pensiones Civiles y Retiro publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de Marzo de 1946.....	51
2.3 Ley de Pensiones Civiles publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1947.....	56
2.4 Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado publicada en el Diario Oficial el 30 de Diciembre de 1959.....	59

2.5 Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada el 27 de diciembre de 1983.....	62
---	----

### CAPITULO 3

#### Marco Jurídico del sistema de pensiones de los Trabajadores del Estado

3.1 Naturaleza Jurídica del sistema de pensiones.....	67
3.2 El sistema de pensiones en la ley abrogada.....	86
3.3 El sistema de pensiones en la nueva ley.....	88

### CAPITULO 4

#### Perspectivas y alcances de la reforma al Sistema de Pensiones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

4.1 Elementos distintivos del sistema de pensiones en la nueva ley.....	94
4.2 La relación trabajadores activos y retirados.....	96
4.3 La transición demográfica y epidemiológica.....	99
4.4 La gestión de los fondos de seguridad social.....	101
4.5 Balance de las reformas sustitutivas en los sistemas de pensiones...	104
4.6 Algunas propuestas sobre la reforma a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.....	112
CONCLUSIONES.....	120
FUENTES CONSULTADAS.....	123

## Introducción

La seguridad social ha sido y es uno de los temas que a nivel mundial, tiene una seria crisis, tanto en su naturaleza misma, como por el fenómeno de la actual sobrepoblación, misma que irá en un aumento notoriamente desproporcional, en el caso concreto de lo recaudado por los trabajadores en activo, con relación a las pensiones que deberán de ser asignadas al resto de la población, cuando se hagan acreedoras a éstas, después de haber cumplido con el número de años de servicio requeridos para obtenerlas.

Del presente estudio pretendemos señalar de manera clara y precisa las diferencias que existen entre la recientemente abrogada Ley del ISSSTE, y de la nueva Ley en la materia, enfatizando en aquellas secciones de mayor controversia, como son el caso del nuevo sistema de pensiones.

Como es sabido, el 31 de marzo de 2007, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales (ISSSTE), misma que empezó su vigencia a partir del día siguiente a su publicación.

Para entrar en el análisis de los principales cambios que existen entre la Ley vigente y la abrogada, en el Capítulo 1 abordamos los conceptos que creemos son fundamentales conocer para familiarizarnos con la terminología empleada, tanto por la legislación en comento, como con la que se uso para la elaboración del presente trabajo de tesis.

En este orden de ideas y por cuanto hace al Capítulo 2, pretendemos hacer una breve reseña histórica sobre las leyes que antecedieron a la actual, como se iban conformando los cambios de la seguridad social de los trabajadores del Estado, que en un principio no fueron tomados en cuenta por el constituyente de 1917, dentro de lo que es el artículo 123 y como la lucha de estos trabajadores por

sus derechos originó la creación de un apartado B en donde se plasman, además de las relaciones con el Estado, las mínimas condiciones de seguridad social para dichos trabajadores.

Ahora bien, en el Capítulo 3 determinamos la naturaleza jurídica de las pensiones, a través de un análisis de nuestra legislación vigente, comenzado por nuestra Carta Magna y su artículo 123 apartado B, el Código Fiscal de la Federación y por supuesto la legislación específica que rige a los trabajadores del Estado. Por último en este capítulo, realizamos un breve estudio sobre los trabajadores que decidan entrar al nuevo sistema de pensiones y los que se queden en el que señala la ley abrogada, con sus pros y contras cada uno.

Para el Capítulo 4 llevamos a cabo una perspectiva de lo que significaría a futuro este nuevo sistema de pensiones, las consecuencias tanto sociales como económicas y una posible solución a los mismos.

Por último es menester señalar que la seguridad social de la clase trabajadora, independientemente de su denominación es un esfuerzo que debe en conjunto, tanto los trabajadores, los patronos y el Estado, son responsables de el futuro que se le de a la misma.

## **CAPÍTULO 1**

### **CONCEPTOS GENERALES**

Con el fin de estar en posición de desahogar la hipótesis principal de este trabajo de tesis que consiste en elevar propuestas para dar mayor eficacia jurídica al sistema de pensiones en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vamos a iniciar en este primer capítulo estableciendo algunos conceptos generales que son importantes, y que debemos de conocer previamente para comprender la terminología que hemos de utilizar.

Así el objetivo principal en este primer capítulo, es conceptuar algunas situaciones propias de estudio.

#### **1.1 Seguridad Social**

Cuando en el capítulo segundo veamos los antecedentes de la Seguridad Social de los trabajadores al servicio del Estado, vamos apreciar que el concepto que se forma de éste, esta hecho por las grandes luchas de los movimientos sociales, en pro de una cierta protección de la clase débil, en contra de ese procedimiento de la explotación del hombre por el hombre mismo, que ha existido y sigue existiendo.

La Organización Internacional del Trabajo, (OIT), en un documento publicado en 1991 denominado "Administración de la seguridad social" definió la seguridad social como: "La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente

de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.”<sup>1</sup>

Sin lugar a dudas, en tiempos pasados los grupos dominantes conservadores y propietarios de los modos de producción, los más interesados en que el Estado de derecho se respete aunque ellos mismos no lo respeten, oprimen continuamente a las diversas fracciones de extractos bajos, o a los que el mismo derecho social llama económicamente débiles.

Esta explotación les permite a los grupos dominantes dar menor salario a la base trabajadora, explotar en mayor medida la jornada de trabajo, incluso alargando su jornada sin ninguna mejoría salarial, suprimiendo con ello sus derechos laborales.

El trabajador por su parte lo único que hace es conservar su fuente de ingreso aceptando las condiciones establecidas por el patrón. Esto a la larga minimiza su salud y por ende la capacidad del mismo para ejecutar el trabajo para el cual fue empleado, aunado a que se ve imposibilitado para ahorrar, pues la mayor parte de su ingreso lo utiliza para su subsistencia y en su caso, la de su familia.

Debido a la incesante explotación del trabajador, éste enferma, lo cual no es conveniente para el patrón, por lo que lo despide, y ante la carencia de ahorros, el obrero no puede ser atendido médicamente, acudiendo por ello a remedios caseros agravando su salud. Su familia pasa hambres, pues la persona que traía el sustento ya no puede trabajar, trayendo esto como consecuencia que lo único a que pueda aspirar esta familia, sería a la caridad de los demás.

La respuesta es tardía por parte del Estado ante los reclamos de la base trabajadora, éste crea Instituciones destinadas a la Seguridad Social para prever

---

<sup>1</sup> Seguridad Social, <http://es.wikipedia.org/>, Organización Internacional del Trabajo, “Administración de la seguridad social”, 1991, fecha y hora de consulta 23 de marzo de 2009, 10:00 am.



un ahorro a los trabajadores y procurarles su salud, y así garantizar la satisfacción de sus necesidades tanto de los trabajadores y su familia, por lo que se empiezan a formar conceptos y definiciones en los cuales el Estado pretende darles eficacia jurídica en beneficio de la clase trabajadora.

Es así como se forma la Seguridad Social, conforme a las necesidades de los trabajadores y sus luchas, para garantizarse así, su bienestar económico y de salud.

Ahora bien, quisiéramos en principio citar las palabras del autor Manuel Alonso Olea, quien cuando hace una definición de la Seguridad Social, la menciona de la siguiente forma diciendo que es el "Conjunto integrado de medidas públicas de ordenación de un sistema de solidaridad para la prevención y remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas y económicamente, agregando la idea de que tendencialmente tales medidas se encaminan hacia la protección general de todos los residentes contra las situaciones de necesidad, garantizando un nivel mínimo de renta."<sup>2</sup>

Un concepto jurídico de Seguridad Social nos lo proporciona Almansa Pastor al decir lo siguiente "El Instrumento estatal específico protector de necesidades sociales, individuales y colectivas, a cuya protección preventiva, reparadora y recuperadora, tienen derecho los individuos, en la extensión, límites y condiciones que las normas dispongan, según permite su organización financiera."<sup>3</sup>

Con esta definición de seguridad social podemos ver que no corresponde a un individuo en particular, ni aun grupo determinado o un país, sino que abarca a

---

<sup>2</sup> ALONSO OLEA, Manuel, José Luis Tortuero Plaza, Instituciones de Seguridad Social, Décima Séptima Edición, Civitas, España 2000, pp. 17 y 18

<sup>3</sup> ALMANSA PASTOR, José M, Derecho de la Seguridad Social, Séptima Edición, Tecnos España, 1991, pp. 63 y 64

todos los países, ya que en todas las sociedades existen personas económicamente débiles a las cuales el Estado de derecho debe proteger.

En nuestro país, esa seguridad la vamos a encontrar plasmada en nuestra Carta Magna, proveyendo a la legislación secundaria la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y otros; que fueron creados con un objetivo de Seguridad Social.

En la actualidad, debido a los intereses de la globalización económica, y a nuestros gobernantes, la misma seguridad se va perdiendo, en virtud de que los anteriores fondos que por ejemplo tenían el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Instituto Mexicano del Seguro Social se fueron acabando.

Desafortunadamente los intereses personales, partidarios o bien a la mala administración de los directivos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, del Instituto Mexicano del Seguro Social y del propio Gobierno, han hecho que en nuestros días se mencione que no hay fondos para cubrir pensiones a corto plazo.

Hoy se establecen políticas de disciplina y austeridad presupuestaria que atenta contra la seguridad social de la base trabajadora y su familia, ya que es común observar que en las clínicas y hospitales hay escasez de medicamentos por lo que se tienen que comprar estos en forma particular.

En lo que respecta a las pensiones en la ley de Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vamos a observar como en éstos, a pesar de que la ley fija una cierta dinámica para su composición y pago, en la práctica se dilatan los aumentos, no se entregan los pagos a tiempo y se

juega mucho con la supervivencia de aquella persona que ha prestado tantos años su servicio de trabajo hacia el Estado.

El contexto de la idea de la Seguridad Social, realmente no tiene en si esos objetivos, sino más que nada busca una cierta nivelación en todo lo que es su posibilidad de coexistencia del trabajador y su familia.

De hecho los autores Rafael Tena Suck y Hugo Ítalo Morales, cuando nos explican algunas situaciones sobre el particular comentan lo siguiente: "La Seguridad Social es el conjunto de normas e instituciones que tienen por objeto garantizar y asegurar el bienestar individual y colectivo."<sup>4</sup>

Asimismo, el artículo 2 de la Ley del Seguro Social menciona que la Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios necesarios para el bienestar individual y colectivo.

Como puede observarse, la Seguridad Social tiene como idea generalizada la de proteger a las clases económicamente débiles, esto es, el trabajador esta protegido ya en cuanto a su salud en caso de enfermedad o bien por riesgo de trabajo, también se tiene como idea generalizada que se protege al trabajador en cuanto a su ingreso, asimismo es una obligación del Estado regularla para darle eficacia jurídica.

Para ejemplificar más este concepto de Seguridad Social mencionamos la definición que proporciona Porfirio Teodomiro González y Rueda, que define a esta como "El conjunto de principios, normas, instrumentos e instituciones que el

---

<sup>4</sup> TENA SUCK, Rafael y Hugo Ítalo Morales, Derecho de la Seguridad Social, Pac, México, 1986, pp. 19 y 20

Estado impone unilateral y obligatoriamente para elevar el nivel de vida de los miembros de la comunidad."<sup>5</sup>

Ahora, a la luz de las diversas reformas y a la apertura económica que tan drásticamente quieren los países globalizantes, que solamente van acaparar el mercado en nuestro país, pues bien, simple y sencillamente el Derecho Social esta siendo desplazado, y es el caso de que en ultimas fechas ya se habla incluso de una nueva Ley Federal del Trabajo.

La globalización económica no debe apartarse de la realidad económico-social de los individuos como grupos sociales, ya que hacerlo en ese sentido provocaría movimientos sociales, y de nueva cuenta nuevas luchas.

Hemos querido mencionar estas circunstancias en virtud de que el concepto de Seguridad Social en la actualidad ya no responde tanto al concepto tradicional que hemos podido observar en los autores citados.

El darle un equilibrio, el poder de satisfacer una necesidad de servicios de salud, de bienestar, de recreación, servicios culturales, etc., ya no se pueden ofrecer tan fácilmente, debido a las nuevas estructuras económicas, que han tomado incluso el dinero del fondo de pensiones para colocarlos en un lugar distinto al que deberían corresponderles.

Esto trae como consecuencia, un estado de inseguridad e incertidumbre sobre la base trabajadora, siendo lo correcto crear nuevos mecanismos de Seguridad Social y con esto, beneficios al trabajador y no lo contrario, para lograr así una estabilidad social.

---

<sup>5</sup> GONZALEZ Y RUEDA, Teodomiro Porfirio, Previsión y Seguridad Social del Trabajo, Limusa, México, 1989, p.50

De ahí, que es importante tomar en cuenta la situación actual, y por supuesto las escasas prestaciones que en la actualidad tiene el trabajador frente a los diversos principios de derecho que anteriormente subsistieron.

Podemos pensar cuando menos en la estabilidad en el empleo, ahora el gobierno solamente contrata a destajo, contrata eventuales; los coloca en una lista de honorarios, y los despide cuando ya no los requiere, sin que la unión sindical diga algo, puesto que todo mundo esta bien acomodado en el sindicato, gozan de sus privilegios, satisfacen su interés personales y se olvidan de toda la base trabajadora que les dio el puesto que ocupan, o bien porque pertenecen al partido que ocupa el poder o al partido de oposición, y solo actúan conforme a los intereses de su partido político y con esto, simple sencillamente la batalla por seguir teniendo el Derecho Social y una cierta Seguridad Social, se va reduciendo cada vez mas, ya que este tipo de contrataciones impide el goce del beneficio de la misma.

Un claro ejemplo de lo anterior son los famosos retiros voluntarios, implementados por el gobierno federal para reducir la plantilla burocrática, atrayéndolos con dichos programas con supuestas jugosas cuantías económicas, y en el momento del pago de estos retiros, se les priva de su indemnización constitucional, ya que no se indemniza de esta forma, amen de los descuentos que por impuesto deben pagar los trabajadores.

El único protector del trabajador que es su sindicato no hizo nada para enterar al trabajador de las posibles consecuencias de dicho programa de retiro voluntario. No es sino hasta cuando dejan de percibir sus jugosas percepciones que por concepto de aportaciones sindicales tienen, cuando se percatan que tal reducción afecta a sus bolsillos, tratando entonces de hacer del conocimiento de sus agremiados las consecuencias económicas desfavorables para éste y su familia en el futuro.

## 1.2 Previsión Social

Nos vamos a encontrar con un concepto que atañe lógicamente a lo que es la Seguridad Social, y que de alguna manera, establecerá planes y proyectos preventivos a través de los cuales, va a lograr una mejor protección social.

El Diccionario Jurídico Multimedia 2000, señala lo siguiente: “SEGURIDAD SOCIAL: Conjunto de acciones públicas o privadas: destinadas a la protección de la población en general y de los trabajadores y sus familias en particular, contra las contingencias o desastres que provengan de situaciones imprevistas. Métodos dirigidos a satisfacer necesidades futuras a consecuencia de circunstancias que no puedan advertirse o evitarse.”<sup>6</sup>

Podemos decir que la Previsión Social surge cuando existen las necesidades individuales primeramente, y las colectivas cuando el individuo se agrupa para su subsistencia.

Así como ejemplo tomamos a la naturaleza que es impredecible; los que trabajan en el campo necesitan de la lluvia para el riego de sus cultivo, a veces ésta no llega en el tiempo esperado echando a perder la cosecha, o por el contrario ésta llega en demasía que inunda las parcelas, o en mejores casos puede ser que la cosecha se dé en excelentes condiciones y abundancia, por que el clima fue el mas favorable; con este ejemplo nos damos cuenta que existen momentos de abundancia o momentos de escasez, los primeros debemos administrar, los segundos prevenir; es así como surge en cierta forma la necesidad del concepto de previsión que es guardar algo para el tiempo de escasez.

---

<sup>6</sup> Diccionario Jurídico Multimedia 2000, CD-ROM, Aplicaciones Profesionales Multimedia, México, 2000.

De esta manera, el individuo integrado en sociedad administra cuando hay tiempos de abundancia, o bien debe prever una escasez a futuro.

En este orden de ideas tenemos que el concepto de previsión, es el primero que debemos distinguir en el conjunto del término Previsión Social.

Sobre el particular. el autor Henry Pratt Fairchild nos comenta lo siguiente "Previsión es una visión imaginativa de un futuro posible La vivacidad de tal enajenación puede actuar como una amenaza o como una promesa, ejerciendo así un control personal o social. Debe distinguirse de la predicción, que en sentido estricto significa descripción más que visión del futuro y se refiere, por una parte, a la supuesta "profecía" y. por otra, a los pronósticos estadísticos basados en la proyección de determinadas tendencias, o a las predicciones científicas basadas en formulaciones acerca del comportamiento uniforme de ciertos fenómenos sometidos a observación controlada (tanto los unos como las otras suponen muchas constantes en determinadas condiciones)"<sup>7</sup>

Esa posible previsión tiende a lograr que lo que suceda a futuro tanto en riesgos de trabajo como a enfermedad no laboral, pueda estar debidamente asegurado a través del pago de la prima correspondiente.

En esta medida, se establecen mecanismos como la medicina preventiva, que es prevenir con información el como evitar enfermedades o accidentes, así como la prestación de servicios médicos para la salud de los trabajadores y su familia derechohabiente.

Así tenemos, que los conceptos como son riesgos de trabajo, y por supuesto todos los seguros de invalidez, vejez, y edad avanzada, están contenidos dentro de una previsión social, que le da al trabajador, una certeza de

---

<sup>7</sup> FAIRCHILD Pratt, Henry, Diccionario de Sociología, Octava Reimpresión, Traducción T. Muñoz, J. Medina Echevarria y J. Calvo, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, p. 241

tener algo a futuro, esto es que a través de estas prestaciones, el trabajador asegura su subsistencia.

Francisco González Díaz Lombardo nos ofrece una idea generalizada sobre lo que es la previsión social diciendo lo siguiente: "Prevenir, en un sentido que pudiéramos decir nominal, significa simplemente evitar un riesgo. La idea original fue evitar el riesgo a que estaba expuesto el trabajador. Sin embargo, el sentido moderno de la previsión social se acerca al de seguridad social, y de ahí deben tomarse los postulados para una nueva política social de nuestro país."<sup>8</sup>

Así tenemos que la previsión va a estar contemplada en nuestra Constitución General.

La expresión previsión social conforme a nuestra legislación otorgará todos los beneficios sociales, en este caso, encomendados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y al Instituto Mexicano del Seguro Social.

Sin duda situaciones inevitables en la vida, van a quedar de alguna manera protegidas a través de los diversos pagos de las respectivas primas que se van cotizando a los Institutos de Seguridad Social.

Así, se van teniendo algunos derechos para tener en principio servicios de salud, servicios de atención en el momento en que sobreviene algún accidente, posibilidades de rehabilitación, de invalidez, entre otros.

Tenemos que la previsión social va a estar enmarcada dentro de lo que es la Seguridad Social, a través de prevenir por un seguro, los riesgos que a futuro se pueden afrontar por la prestación del servicio personal subordinado.

---

<sup>8</sup> GONZÁLEZ DÍAZ LOMBARDO, Francisco, El Derecho Social y la Seguridad Social Integral, cuarta edición, UNAM, México, 1978, p.129.



Alfonso Becerril nos proporciona una definición de previsión social y al respecto comenta que "Por Previsión Social debe entenderse la serie de reglas y prestaciones que conllevan a una elevación del nivel económico, social, físico, cultural e integral, que son proporcionadas por los patrones con tales fines, y que no constituyen una remuneración a los servicios, ya que no se otorgan en función de estos, sino para completar y acrecentar el ámbito de desarrollo psico-físico y social del trabajador."<sup>9</sup>

También el autor Porfirio Teodomiro nos proporciona su propia definición de previsión social mencionando lo siguiente "La Previsión Social podría ser conceptuada como el conjunto de principios, normas, instrumentos e instituciones que el Estado impone unilateral y obligatoriamente para preservar la salud, ingreso y medios de subsistencia de los miembros de la comunidad."<sup>10</sup>

### **1.3 Asistencia Social**

Es muy diferente hablar de Seguridad Social y de asistencia social, ya que son conceptos muy diferentes entre sí.

Es por ello que en términos del artículo 167 de la Ley General de Salud, tenemos que la define como "Artículo 167.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por Asistencia Social el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva."

En el contexto de la asistencia se ha de ofrecer a todo público, incluso a aquellos que ni siquiera cotizan a un seguro social.

---

<sup>9</sup> BECERRIL ARECHIGA, Alfonso, Análisis de las Prestaciones de Previsión Social, Tercera Edición, ISEF, México, 1991, p. 19.

<sup>10</sup> GONZALEZ Y RUEDA, Teodomiro Porfirio, Ob. cit. p. 50

La Seguridad Social se ofrece a los individuos que cotizan para una Institución de Seguridad Social, y cumplir con los requisitos que la ley impone.

La asistencia social, básicamente va a generar un auxilio público de beneficencia encargada de otorgarles a las diversas personas, un medio adecuado a través del cual, puedan lograr sus servicios de salud.

Esta asistencia, a diferencia de la Seguridad Social, se otorga indistintamente, y no cubre ningún seguro.

Gustavo Arce Cano, cuando nos habla de la asistencia pública menciona lo siguiente: "La beneficencia pública no inspira afecto a la clase proletaria. Su naturaleza del socorro suscita en los trabajadores animadversión hacia ella. La caridad, ya sea de los particulares o pública, no es halagadora, porque hiere el honor y la dignidad de las personas que la reciben y extingue el estímulo de éstas convirtiendo permanentemente la indigencia."<sup>11</sup>

La asistencia social podríamos decir que procura una vida digna y decorosa para las personas o sociedades que no pueden satisfacer sus necesidades, esta procuración se otorga como una caridad, un deber de justicia, lo cual carece de obligatoriedad.

En este sentido, México tenía una ley que definía a la asistencia social. Esta Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, publicada en el Diario Oficial el 9 de enero de 1986, en su artículo tercero señalaba: "Para los efectos de esta Ley, se entiende por asistencia social el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en

---

<sup>11</sup> ARCE CANO, Gustavo, De los Seguros Sociales a la Seguridad Social, Botas, México, 1944, p. 16.

estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva."

Ahora las situaciones son totalmente distintas, y la asistencia y la beneficencia social, como no tienen una obligatoriedad, actúan en forma espontánea de acuerdo con algún programa y algún presupuesto y que está destinado a un grupo marginado de la sociedad, y no es como la previsión social al que con el pago de cotizaciones existe la obligatoriedad de las instituciones de seguridad social a responder a determinadas cargas de la seguridad social.

Es importante mencionar al respecto de la asistencia social las palabras de Francisco Díaz Lombardo que dice lo siguiente: "En la actualidad existe una fuerte tendencia a unificar en la asistencia social toda protección dada a una persona o población desamparada sin distinguir si es pública o privada o si el régimen es contributivo o no contributivo; es decir, si el derecho se gesta por el sólo hecho de tener alguna necesidad como miembro de una comunidad, o por haber contribuido a integrar el beneficio a través de la previsión que significa ir aportando una cantidad a lo largo de un periodo más o menos largo de tiempo. En épocas anteriores la ayuda que se daba al necesitado se designaba con el nombre de beneficencia la cual, si era prestada por los particulares era privada y si, en cambio correspondía al Estado, era pública.

Hoy en día, sin embargo, se ha preferido usar el término de asistencia social, que es pública cuando corresponde al Estado y privada cuando son los particulares los encargados de llevarla a cabo. El término beneficencia se ha dejado más bien para los particulares. A pesar de todo, existe un control que corresponde al Estado de acuerdo con la Ley de la Beneficencia Privada"<sup>12</sup>

#### **1.4 Institución**

---

<sup>12</sup> GONZÁLEZ DÍAZ LOMBARDO, Francisco, Ob. Cit. p. 389

El Estado como ente rector y nivelador de una sociedad jurídicamente integrada, formado por un sistema de gobierno, necesita de Instituciones para llevar a cabo su cometido. En nuestra Constitución Política, el Estado tiene como obligación de proporcionar educación, salud y Seguridad Social, entre otras; así para que nuestro gobierno cumpla con el mandato de Ley necesita crear Instituciones que le ayuden a cumplir con ese cometido.

Ahora bien, que debemos entender por Institución, a este respecto citamos las palabras de Andrés Serra Rojas, que nos dice lo siguiente: "Las Instituciones- como parte esencial de la cultura de un pueblo-, comprenden las formas y condiciones de conducta, es decir, un conjunto de actos, usos, creencias, principios reguladores o los propósitos sociales que desempeñan las personas originados por la actividad social y aceptados o impuestos como pautas organizacionales definidas, con carácter permanente, uniformes y sistemático, las cuales objetivan y consolidan instituciones."<sup>13</sup>

Asimismo el Diccionario Jurídico Multimedia 2000, define la Institución como "Los juristas entienden por 'institución' primeramente, 'los elementos o principios de la ciencia del derecho o de cualquier disciplina jurídica' o bien (en el sentido de 'instruir' o 'educar') 'textos o libros que contienen los principios o aspectos fundamentales del derecho (o ramas del derecho)."<sup>14</sup>

De ahí tenemos que ese concepto de institución, debe necesariamente responder a los que es la Administración Pública, en virtud de que se erige dicha Institución a favor y en beneficio del pueblo.

Ahora bien, para crear una institución tomando en cuenta que esta tiene como finalidad cumplir con las obligaciones del Estado, vemos que en nuestro sistema legal, se encuentra plasmada la creación de esos organismos en nuestra

---

<sup>13</sup> SERRA ROJAS, Andrés, Teoría del Estado, décima séptima edición, Porrúa, México, 1993, p. 209.

<sup>14</sup> Diccionario Jurídico Multimedia 2000. Ob. cit.

Carta Magna y específica que pueden ser creados por ley o decreto del Congreso de la Unión o bien por decreto del Ejecutivo Federal.

Tomando en cuenta que nuestra organización administrativa es centralizada o descentralizada, debemos de señalar que en el caso de las Instituciones, las ubicamos en cuanto a su régimen jurídico en la descentralización administrativa, a este respecto citamos las palabras de Miguel Acosta Romero, que menciona lo siguiente: “La descentralización administrativa, en el sentido en que la concebimos, tuvo su origen y desarrollo teórico en Francia, a través de la institución que denominaban establecimientos públicos descentralizados y que obedecía a la necesidad práctica de atender un servicio público, con personal técnico especializado con independencia presupuestaria, que diera flexibilidad a las necesidades económicas del servicio y libre de los factores y problemas que impone la burocracia centralizada, ya que de acuerdo con esas ideas, el personal tenía un estatuto jurídico y personal distinto del de la burocracia”<sup>15</sup>

Evidentemente que en nuestro país para que nazca una Institución, debe por fuerza estar debidamente arreglada a derecho, debe de establecerse en una cierta ley orgánica que en principio le de vida; y en ella fijar los derechos y obligaciones que dicha institución tiene y que, debe proporcionar al público, los servicios públicos encomendados por los cuales esta estructurada. Por lo anterior cabe decir que las Instituciones pueden ser creadas por Ley o Decreto que expida el Congreso de la Unión o bien por Decreto que expida el Presidente de la República,

De ahí que se va erigiendo el Instituto, como el Instituto Mexicano de Seguridad Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y diversos Institutos más.

---

<sup>15</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, décimo primera edición, Porrúa, 1993, pp.466 y 467

## 1.5 Institución de Seguridad Social

Otro de los conceptos que necesitamos conocer, es el de la Institución de Seguridad Social, al respecto es conveniente citar las palabras de Jorge Olivera Toro que comenta lo siguiente: "Si olvidáramos por un momento el legado de nuestra civilización, y penetráramos imaginariamente en una gran ciudad, tropezaríamos en el aspecto administrativo, con oficinas públicas, edificios en ellos instaladas, establecimientos de diversa índole, un sin número de personas dedicadas a los servicios públicos, objetos y materiales destinados a esos servicios, mercados, parques, hospitales, ambulancias, alumbrados, carros colectores de basura, rastros, aeropuertos, correos y algunos otros"

"Todo lo anterior nos produciría la confusión que en un principio causa lo heterogéneo; pero la incursión, a través de la investigación intelectual y compenetración posterior de esas cosas, personas e instituciones, nos lleva a la esencia que los mantiene; esto es, a su unidad. Así llegamos a una organización general, con estructura unitaria y que como aparato también se denomina administración pública, distinguiéndose de administración pública como actividad."<sup>16</sup>

Aunado a ello el Diccionario Jurídico Multimedia 2000, la define como "Son los organismos que forman parte del sistema encaminado a la protección de la clase trabajadora, de sus familias y de la comunidad misma, contra los riesgos derivados del trabajo y de la existencia en general (riesgos vitales)."<sup>17</sup>

Conforme a este comentario vemos que las instituciones de seguridad social son aquellas que por su esencia y funciones serán las encargadas de llevar a cabo el bienestar individual y colectivo de un grupo social tanto en lo económico, social, físico, cultural e intelectual.

---

<sup>16</sup> OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, quinta edición, Porrúa, México, 1988, p.281

<sup>17</sup> Diccionario Jurídico Multimedia 2000. Ob. Cit.

Recordemos que el régimen institucional de la organización administrativa, corresponde a las leyes orgánicas, que crean a la institución o dependencia, la cual tendrá las facultades que la ley le otorga, y por lo mismo, tendrá una cierta personalidad jurídica para llevar a cabo dichas facultades, en virtud de que el Estado es la única persona titular de derechos que se desenvuelven en poderes públicos y estos, a su vez, requieren de varias leyes orgánicas a través de las cuales se fije la actividad estatal.

En principio se da el acto que crea la institución, y en esta, cuando sus funciones del organismo son el otorgamiento de la Seguridad Social a la población, entonces se dice que son instituciones de Seguridad Social.

Recordemos que "La institución es el conjunto de medios materiales y personales afectados por un fundador a la gestión de una finalidad por éste propuesta, finalidad que en todo caso remite a un interés que esta situado fuera del ente, y cuya organización y funcionamiento quedan determinados por la voluntad del propio fundador."<sup>18</sup>

El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicio Sociales de los Trabajadores del Estado, y el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas, son Instituciones que se erigen a través de una ley orgánica que en principio las crea, les señala facultades, y por supuesto, la necesidad de un otorgamiento de un presupuesto para que puedan funcionar.

Así tenemos entonces que las instituciones de Seguridad Social, se crean a través de un acto del Estado, que necesariamente deben estar reconocidas en una ley para que tengan vida, y que forman parte del sistema de gobierno del Estado y cuyas funciones y facultades deben estar especificadas en la ley que las

---

<sup>18</sup> GARCÍA DE ESTERRÍA, Eduardo y Tomás Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, octava edición, Civitas, España, 1997, p. 373.

crea, y su fin se refleje en el bienestar de una colectividad o sociedad garantizando los riesgos en el trabajo, de lo contrario al crearse la institución sin los requisitos legales que impone la Constitución este órgano sería inconstitucional.

Es por ello que en México tenemos al Instituto Mexicano del Seguro Social, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas, ya que cada una abarca a ciertos grupos sociales para satisfacer sus necesidades.

### **1.6 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado**

Históricamente en nuestro país, las principales formas de Seguridad Social las encontramos en diversos decretos que sería prolijo enumerar, pero mencionaremos solo alguno de estos, por ejemplo el que expidió Manuel Alarcón gobernador del Estado de Morelos, José Vicente Villada, Ricardo Flores Magón, entre otros; decretos que contenían ya formas de Seguridad Social pues buscaban proteger al trabajador garantizando la higiene en el trabajo, existencia de médicos en el lugar donde se desempeñan las actividades laborales, indemnizaciones por riesgos de trabajo, entre otros.

Con la Revolución Mexicana verdaderamente se toma en cuenta la Seguridad Social, ya que quienes la proclamaron buscaban la salud y el bienestar para el pueblo, sus ideales eran de justicia social.

Definitivamente este movimiento trae consigo el término de pensiones y la idea de ésta. Ya en el Plan de Ayala, se establecían pensiones por los muertos por la lucha, y en favor de sus viudas, hermanos o padres de los acaecidos.



Nuestra constitución de 1917 no se quedo atrás, la lucha por la Seguridad Social quedo enmarcada en el artículo 123 que consideraba de utilidad social las cajas de seguros populares, por lo que se dio un avance para las futuras conquistas en materia de Seguridad Social para los trabajadores y sus familiares.<sup>19</sup>

La lucha por mejorar la condición de vida y Seguridad Social de los trabajadores no ceso, por lo que se reforma el articulo 123 para crear la ley del Seguro Social en el año 1929, comprendiendo a esta, los seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes de trabajo.

Las luchas incesantes para la obtención de la Seguridad Social no terminaban, ya que la Constitución de 1917 dejo aun lado a otro grupo social marginado, siendo este los trabajadores del Estado.

Los trabajadores del Estado, tenían motivos sobrantes para reclamar un sistema de Seguridad Social propio, por lo que a través de grandes movimientos lograron que sea creada la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro.

La Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, constituyo el inicio de las conquistas laborales de los trabajadores del estado, culminando con la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado por mandato de ley el 28 de diciembre de 1959.<sup>20</sup>

Así encontrando los orígenes del Instituto, corresponde que hablemos de su naturaleza jurídica.

---

<sup>19</sup> COSÍO VILLEGAS, Daniel et al, Historia mínima de México, décima reimpresión, Colegio de México, México, 2000, pp 137 y 138.

<sup>20</sup> <http://www.issste.gob.mx>, Historia del ISSSTE, fecha y hora de consulta 1 de abril de 2009, 12:43 pm.

Primeramente diremos que la administración pública dependiente del ejecutivo federal se clasifica en administración pública centralizada y administración pública paraestatal. Las primeras dependen directamente del ejecutivo y las segundas en forma indirecta, en esta última se regulan los organismos públicos descentralizados.

Así tenemos que en nuestra Constitución, se dan las bases para que por conducto del Congreso de la Unión o por el Presidente de la República, se creen organismos públicos descentralizados, sea por un acto legislativo es decir por una ley, o bien por decreto del ejecutivo.

Así tenemos que estos organismos descentralizados creados por ley o decreto, se van a regir por el acto que los crea, otorgándoles personalidad jurídica, que quiere decir que son creadas por un acto de autoridad y se rigen por el derecho público, lo cual implica que se les da una denominación es decir el nombre del organismo descentralizado para distinguirlo de otros, también debe tener una sede que será la ciudad donde operara, indudablemente debe tener un órgano de dirección, administración y representación, contando con una estructura interna, deben tener un patrimonio propio para el objeto al cual esta destinado, que puede ser la prestación de servicios públicos, administración y explotación de bienes del dominio público o privado del Estado.

En este orden de ideas, vemos que en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1983, se dan estos elementos por lo que citamos textualmente su artículo 4°.

Dicho artículo establecía. "La administración de los seguros, prestaciones y servicios de que trata el artículo anterior, así como la del Fondo de la Vivienda, estarán a cargo del organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con domicilio en la ciudad de México."

"Para el cumplimiento de sus fines el Instituto contará con delegaciones. Las cuales, como unidades desconcentradas, estarán jerárquicamente subordinadas a la administración central y tendrán las facultades específicas para resolver sobre la materia y la competencia territorial que se determine en su caso."

El Instituto tenía como órganos de gobierno a la Junta Directiva, un Director General, la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda y la Comisión de Vigilancia, y tiene como objeto garantizar la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado.

Su patrimonio lo constituyen sus propiedades, posesiones, derechos y obligaciones, las cuotas de los trabajadores y pensionistas, las aportaciones de las dependencias, los bienes muebles e inmuebles que son del Instituto gozaran de prerrogativas franquicias y privilegios que sean concedidos a los fondos y bienes de la federación, los actos y contratos que celebre el Instituto estarán exentos de toda clase de impuestos y derechos, se considerara al Instituto de acreditada solvencia y no estará obligado a constituir depósitos o fianzas legal.

Su objeto era la seguridad social, comprendiendo los seguros prestaciones y servicios, que le establece la ley, los cuales son: medicina preventiva; seguro de enfermedades y maternidad; servicios de rehabilitación física y mental; seguro de riesgos del trabajo: seguro de jubilación; seguro de retiro por edad y tiempo de servicios; seguro de invalidez, seguro por causa de muerte; seguro de cesantía en edad avanzada; indemnización global; servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; servicios integrales de retiro a jubilados y pensionistas; arrendamiento o venta de habitaciones económicas: préstamos hipotecarios; préstamos a mediano y corto plazo; servicios turísticos: promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación: servicios funerarios; y sistema de ahorro para el retiro.

## 1.7 Derecho Burocrático

Otro de los conceptos que hemos de estar manejando a lo largo de este trabajo de tesis es el concepto del Derecho Burocrático.

Euquerio Guerrero, cuando nos explica algunas situaciones que forma el derecho burocrático dice lo siguiente: "las relaciones obrero patronales han sido objeto de adelantada reglamentación, pues como ya lo hemos visto, desde 1917, el Constituyente de Querétaro tuvo la amplia y anticipada concepción de la importancia de este fenómeno y en el artículo 123 de la Carta Magna planteó, no solo las bases, sino hasta algunos detalles, de lo que habría de ser la legislación que regulara las relaciones entre los trabajadores y los patrones."

"Por mucho tiempo se tuvo la idea de que las relaciones entre el empleo publico y los órganos del Estado no podían ser objeto de reglamentación semejante y los tratadistas del Derecho Administrativo se encargaron de señalar las características de la función publica y de los nexos que unen al servicio publico y al Gobierno, muy diferentes a los del obrero con el empresario. Desde luego, es innegable que en este último caso el patrón persigue un fin lucrativo en la actividad económico que desarrolla, en tanto que el Gobierno tiene a su cargo los servicios públicos y para ello se organiza toda la maquinaria administrativa en que tiene papel principal el empleado publico Sin embargo estos servidores, considerados desde su punto de vista, realizan un trabajo, están sujetos a un horario y a diversas medidas disciplinarias semejantes a las de los trabajadores en sus relaciones con los patronos."<sup>21</sup>

Resulta evidente la formación de una cierta reglamentación que rijan las relaciones entre las entidades gubernamentales con aquellos servidores a los que se les encarga el servicio publico, pues en si el Estado necesita de empleados

---

<sup>21</sup> GUERRERO, Euquerio, Manual de Derecho del Trabajo, décimo octava edición, Porrúa, México, 1994, p.541.

para llevar a cabo su cometido, quedando obligado en este caso como patrón ante sus trabajadores.

Evidentemente que el objeto principal y fin por el cual se estructura la relación obrero patronal es para cumplir con la norma fundamental, ya que sin sus empleados no podría cumplir dichas normas.

En el caso del trabajo burocrático, la visión mas que nada es del otorgamiento de un servicio publico que el gobierno debe de prestar, en virtud del pago de las aportaciones que en contribuciones fiscales los ciudadanos hacemos a diario.

Conforme a nuestra forma de gobierno tenemos un sistema de orden federal y otro de orden local subordinados a nuestra Constitución General pero coordinados entre si, esto lo encontramos en el articulo 40 de nuestra Carta Magna, que señala que es una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Los Estados Federados son autónomos dentro de su respectiva competencia lo que les da facultad de crear su propia constitución sin contravenir a la Constitución General.

En este orden conforme a la constitución del 1917, cada Estado podía expedir leyes sobre el trabajo, lo que trajo como consecuencia que se expidiera gran manejo de disposiciones en materia del trabajo las cuales muchas no reglamentaban en forma completa al artículo 123.

Es así que el 6 de septiembre de 1929 se federaliza la Legislación del Trabajo mediante reformas al artículo 123 constitucional.

En este sentido los trabajadores del gobierno tenían una situación de indefensión legal ya que no estaban contemplados en el artículo 123 constitucional.

Consecuencia de lo anterior tenemos que, a partir del 5 de diciembre de 1960, desde el ángulo constitucional, el artículo 123 se ha de dividir en dos apartados "A" y "B", es en este último en el que se van a abarcar las relaciones entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Una vez elevadas a rango constitucional las relaciones laborales de los Trabajadores del Estado, se expidió la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado "B°" publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963.

Sin duda, el derecho burocrático, por su especialidad, debe de contener una directriz diferente, pero como lo señaló Euquerio Guerrero, de todas maneras, sigue siendo una prestación personal subordinada a cambio de un salario, ya que los dos apartados se diferencian por la naturaleza del servicio que se presenta.

Ahora bien para definir el Derecho Burocrático citamos el concepto aprobado en el Segundo Congreso Nacional de Derecho Burocrático llevado a cabo en la Facultad de Derecho de la UNAM del 2 al 5 de septiembre de 1986 citado por el Doctor Miguel Acosta Romero, que dice "El Derecho Burocrático es una rama del Derecho Laboral que se encarga de regular las relaciones entre el Estado y sus trabajadores en sus diversos niveles (Federación, Estados y Municipios), así como los derechos y obligaciones que de ellas surjan."<sup>22</sup>

Cabe también citar a Miguel Cantón Moller que expresa lo siguiente: "el Estado para dar el servicio a los ciudadanos, requiere del concurso de personas

---

<sup>22</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Porrúa, México, 1995, p. 21.

de muy diferente capacidad y preparación, ya que los trabajos a realizar son muy diversos, desde los funcionarios que requieren preparación técnica, como economistas, abogados, médicos o profesores, hasta labores manuales de apoyo, como secretarias, archivistas y dibujantes, por ejemplo, en las oficinas o chóferes, barrenadores y otras actividades similares"

"Todas estas actividades son las generalmente conocidas como burocráticas; el termino "Burócrata" del que se han derivado "Burocracia" y "Burocrático", en ocasiones es usado en forma peyorativa, como una critica a lo que se hace complicado o lento: pero en realidad es injusto ese uso.

"Parece ser que el termino deriva de la raíz latina, tal vez también tomada del griego, "*Burrus*", que significa un color obscuro, durante el siglo XVIII en Francia las oficinas de los escribanos se cubrían con una tela obscura. "*Bure*", de donde vino el llamar a las mas importantes "*Bureau*" Parece ser que algún ministro Francés utilizo la palabra "*bureaucratice*" para designar a las oficinas gubernamentales y desde allí se generalizo el uso al mundo en general.

"Podríamos decir que tienen en realidad varias acepciones o interpretaciones el termino burocracia: se designa así a una organización compleja, ya que aun en las grandes empresas se habla de su trabajo burocrático; también se entiende como trabajo desarrollado en oficinas o bien para aludir a personas que están en el servicio publico como un grupo, otra interpretación es a un sistema de trabajo realizado en gran proporción, que si bien puede llegar a la deshumanización, a la despersonalización de quienes lo realizan, a cambio proporciona una mayor eficiencia y eficacia en los resultados."<sup>23</sup>

## **1.8 Servidor Público**

---

<sup>23</sup> CANTON MOLLER, Miguel, Derecho del Trabajo Burocrático, Pac, México, 1988, p.70.

Sobre este particular, nuestra Carta Magna establece “Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”

“El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.”

“Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.”

De igual forma la naturaleza y calificación del servicio público, está íntimamente relacionado con la necesidad legalista de tipo orgánica, esto es, que en principio debe existir una ley orgánica que cree la dependencia, y la necesidad de un reglamento interno de trabajo.

Conforme a la división de poderes de nuestro sistema federal, la forma de gobierno se divide en tres poderes, siendo estos el ejecutivo, legislativo y judicial; vemos que éstos necesitan de personal para llevar a cabo su cometido y que para el caso de responsabilidades los sujetan tanto a la responsabilidad civil, penal, administrativa y laboral, creándose con ello distintas denominaciones para el personal que labora en estas instancias.



Tenemos en principio como nuestra Constitución de la República hace alusión a ciertas características tanto de los funcionarios públicos como de los diversos empleados al servicio del Estado, básicamente en el apartado B del artículo 123 constitucional.

Pero, la calidad de servidor público, se va a adquirir evidentemente por el nombramiento que debe tener el trabajador, para considerarse como parte del servicio burocrático.

Así tenemos diversas legislaciones que señalan a quienes se consideran servidores públicos, ejemplo de ello tenemos a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 2 señala que los sujetos de responsabilidades son los servidores públicos que menciona el artículo 108 de la Constitución, así como las personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

También en el Código Penal Federal encontramos delitos que se consideran como cometidos por los servidores públicos considerando como tal a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales.

Como podemos observar, en el Derecho Penal, el Derecho Administrativo y el Derecho Laboral se regula el carácter de servidor público, y en cada una de estas materias encontramos que están sujetos a responsabilidad jurídica, por lo tanto tienen que cumplir cabalmente con sus funciones para evitar ser sancionados

El servicio publico de gobierno, requiere personal para llevar a cabo el acto administrativo que la propia ley orgánica ha establecido y es menester ejecutarlo.

Por lo anterior consideramos que servidor publico es toda aquella persona que labore en forma permanente o temporal indistintamente del nombre o cargo del puesto que desempeñe en el aparato del orden ejecutivo y sus áreas administrativas centrales o paraestatales, en el congreso de la unión, y el poder judicial, independientemente de la esfera que se trate sea local o federal incluyendo a los municipios, y que en función de su cargo o puesto puedan contrariar o violentar el estado de derecho establecido en nuestra carta fundamental.

Para concluir citamos a Miguel Acosta Romero que nos dice que “Servidor público es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función publica, ligado por un vinculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder publico. Tal vinculación puede ser directa (servidor de la administración publica centralizada) o indirecta (servidor de la administración publica paraestatal).”<sup>24</sup>

### **1.9 Trabajador del Estado**

Podemos decir que trabajadores del Estado son aquellos que laboran para los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal, y aquellas instituciones que menciona el artículo 1 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, como son; el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, siendo sus trabajadores a los cuales se les aplicara esta ley.

En diversas jurisprudencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha declarado inconstitucional dicho artículo por ir mas allá de los

---

<sup>24</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Ob. cit. p. 106

preceptos de la constitución general, ya que abarca a organismos descentralizados que no obstante son parte de la administración pública; no forman parte de la administración pública centralizada.

Conforme a lo anterior vemos que solo el personal de los poderes de la unión y del Gobierno del Distrito Federal, son considerados como trabajadores del Estado.

Ahora bien conforme a esta ley, vemos que hace una división de este concepto, el cual es trabajador de confianza y trabajador de base, a los primeros los enumera en el artículo 5, y a los segundos en el artículo 6.

Por lo que se consideran de confianza los puestos de dirección, inspección, manejo de fondos, auditoria, control directo de adquisiciones, almacenes, inventarios, investigación científica, consultoría, secretarías particulares, situaciones presupuestales y agentes del ministerio público principalmente, a los cuales los excluye de la aplicación de esta ley.

Considera esta ley como trabajadores de base, a los que no son de confianza, otorgándoles la inamovilidad de su empleo después de seis meses de servicio.

Así mismo, la ley en comento define como trabajador a toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

Por su parte en la Ley Federal del Trabajo, encontramos una definición de trabajador señalando que es la persona física que presta a otra persona física o moral un trabajo personal subordinado.

En términos generales, el trabajador es la persona que presta su fuerza de trabajo.

Como consecuencia de lo anterior, es de suma importancia observar que la relación laboral en un contexto del servicio burocrático, sigue teniendo la misma naturaleza que en la Ley Federal del Trabajo; esto es, es una persona que esta sujeta a determinadas obligaciones que en este caso la ley le puede imponer o bien se van deduciendo de la propia ley orgánica dependiendo del rango del servidor publico.

Así tenemos que el contexto del apartado B del artículo 123 Constitucional, la idea del trabajo burocrático, esta teniendo un semejante tratamiento que el que se hace para los trabajadores de la empresa privada.

La gran diferencia entre un trabajador y otro, estriba en lo que habíamos dicho anteriormente, y este es el nombramiento.

De tal naturaleza, que es el nombramiento lo que va a darle vida a el cargo. Si una persona no tiene un nombramiento dentro de la administración publica, simple y sencillamente no puede llevar a cabo las funciones que se realizan y por lo mismo debe por siempre tener un contrato en el que se especifique claramente sus funciones.

Por lo que se requerirá siempre el hecho de que una persona tenga nombramiento, ya sea de base, de confianza o figurar en la lista de honorarios, no solamente para considerarse como trabajador del Estado, sino también para que tenga efectos de tipo laboral y por supuesto tenga acceso a la Seguridad Social que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado le proporciona.

De lo anterior, a pesar de que, en el contexto general, el trabajador se desarrolla a través de la prestación personal del servicio, definitivamente subordinado a cambio de un salario, en el caso del derecho burocrático, se requiere siempre del nombramiento para ser considerado como trabajador del Estado.

Siendo el nombramiento también importante, por lo que habíamos comentado en el inciso anterior hablando de las responsabilidades, ya que este los sujeta tanto a la responsabilidad civil, penal, administrativa y laboral que pudiera derivarse.

### **1.10 Patrón y Patrón Estado**

Tradicionalmente al patrón se le conoce con otros nombres como empresario, pero nuestro derecho lo menciona como patrón, así el artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo señala que “Artículo 10.- Patrón es una persona física o persona moral que utiliza los servicios de los trabajadores siendo estos uno o varios.”

El patrón en el ámbito mercantil busca una ganancia o un lucro, y sus actos son de comercio es decir tienen una especulación comercial.

Así también, el patrón busca recibir el máximo de ganancias con el mínimo de costos o inversión.

De esta forma, el patrón debe tener un establecimiento donde realice sus actos comerciales que comúnmente se les denomina empresas considerando a esta desde el punto de vista laboral como la unidad económica de producción o distribuciones de bienes o servicios, y al establecimiento lo considera como una parte de la empresa que contribuye a los fines de la misma, aunque tengan otras denominaciones tales como sucursal o agencia.

Pues bien el patrón para obtener ganancias debe primero invertir, y el objeto sobre el que va a operar, reunir los elementos técnicos materiales para su cometido y el personal humano que va a requerir.

Este personal, la mayoría de las veces presta su servicio sin un contrato de trabajo, el patrón lo emplea el mayor tiempo posible pagando el salario más bajo que pueda darles.

Para estos casos, la ley prevé este tipo de prácticas patronales, señalando que aunque no exista contrato de trabajo, este se presume si el trabajo se presta y el patrón lo recibe, circunscribiéndolo en todos los derechos que la ley les otorga a los trabajadores en este aspecto tales como vacaciones, aguinaldo y otros.

Cabe señalar dentro de este concepto de patrón a los intermediarios, ya que algunos intermediarios son verdaderos patrones, ya que la actividad que realizan lo hace con elementos propios.

Por otra parte tenemos que el Estado también actúa como patrón al requerir los servicios personales de una a más personas.

El Estado como es sabido cuando ejerce funciones de acto público se le considera como autoridad, es decir esta investido de su imperio.

En cambio su imperio queda a un lado cuando este entra en la esfera del derecho privado.

Cabe señalar que en un principio el Estado no quería reconocerles derechos a sus trabajadores ya que la constitución de 1917 no contemplaba a estos trabajadores en el artículo 123.

Gracias a las grandes luchas laborales, los trabajadores fueron logrando conquistas laborales, hasta que culminaron con lograr que se les reconocieran sus derechos elevándolos a la categoría de norma suprema, con la creación de un apartado especial en el artículo 123 constitucional, siendo este el apartado "B" publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960.

Así el Estado reconoció su condición de patrón, obligándose a expedir la ley reglamentaria de dicho apartado, siendo esta la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En esta situación en la que el Estado actúa como patrón, es conveniente considerar, que no es lo mismo un patrón que esta invirtiendo sus propios capitales o se esta financiando con otros capitales, para producir y competir; y otro que a través del pueblo, una vez que esta asentado en un territorio determinado, deba de establecer una forma de gobierno, al cual le va a otorgar un poder publico basado en el derecho para que lleve adelante la administración de la ciudad, lo cual al entrar en el ámbito del Derecho Burocrático y ser considerado como patrón no conlleva un fin lucrativo por los servicios que presta.

Sin duda, el gobernar significa administrar la ciudad, sin que esto implique la extorsión, el pillaje y el saqueo.

Así, la población elige a sus gobernantes y de esa manera, se tienen administradores públicos que tienen la responsabilidad de organizar las ciudades, para dotarlas de servicios públicos necesarios para el crecimiento integral de la sociedad.

Para esto se requiere necesariamente de personal y por supuesto el trabajo burocrático.

De tal naturaleza, que el gobierno del Estado como patrón, va a depender siempre del ingreso presupuestal que tenga para poder devolvérselo al pueblo en forma de obras publicas.

Esto es, hay una intima relación entre el costo del impuesto o bien el costo de las contribución fiscales hacia lo que es el gasto publico.

La autoridad no puede dejar de efectuar el gasto público, ni mucho menos recortarlo, cuanto más ahorrarlo; toda vez que el mismo es un instrumento jurídico de la administración pública que contiene la aplicación de los recursos públicos del Estado para el cumplimiento de las metas y objetivos del gobierno en apego a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

De tal naturaleza, que para lograr los servicios públicos que presta el Estado, el gobierno debe tener el personal necesario, pagarle y por supuesto tener una cierta relación laboral entre estos.

Pero, la finalidad del gobierno como patrón, es absolutamente diferente a la del patrón en una empresa, el Estado otorga servicios públicos, no busca el lucro ni el beneficio particular, en cambio el patrón o empresa busca un lucro en su actividad económica y beneficio con el mínimo de inversión.

### **1.11 Pensión**

El concepto de pensión, va a significar una cierta prestación que periódicamente se ha de recibir en virtud de alguna circunstancia establecida principalmente por algún seguro o situación análoga.

En este sentido el Diccionario Jurídico Multimedia 2000, señala “Del latín *pensio-onis*, cantidad que se asigna a uno por méritos o servicios propios.) Retribución económica que se otorga a trabajadores o empleados públicos al



retirarse de sus actividades productivas, ya sea por haber cumplido determinado periodo de servicios o por padecer de alguna incapacidad permanente para el trabajo. Pago periódico de una cantidad en efectivo que se hace a los familiares o beneficiarios de dichos trabajadores o empleados cuando éstos fallecen y aquellos reúnen las condiciones fijadas en las leyes, convenios colectivos o estatutos especiales, por tener derecho a tales percepciones. Cuotas asignadas por instituciones de seguridad social a los asegurados o a sus causahabientes cuando éstos hayan llenado los requisitos establecidos para su disfrute."<sup>25</sup>

Rafael de Pina Vara al momento de que hace alusión al concepto, nos menciona: "La pensión es una cantidad que periódicamente perciben los funcionarios o empleados jubilados y las personas que como parientes tienen derecho a ella en caso de fallecimiento de los mismos // Cantidad dada en concepto de alimentos a la persona que tiene derecho a percibirlos de acuerdo con la legislación relativa."<sup>26</sup>

En principio hemos de ver que, todo lo que es el contexto del Derecho de Seguridad Social, se ha de basar en el concepto de pensión a través del cual, se otorga a la persona, un cierto pago periódico de cantidades que de alguna manera están ya debidamente pactadas en el contrato de seguros.

De ahí, que este concepto de pensión, tiene en realidad una habilitación para adquirir ingresos de tracto sucesivo y que forman parte del derecho de pensión, establecido desde el pacto llevado al cabo entre el trabajador y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Baltasar Cavazos Flores cuando nos explica sobre las pensiones, dice que es "El otorgamiento de las prestaciones establecidas por los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte requieren necesariamente del

---

<sup>25</sup> Diccionario Jurídico Multimedia 2000. Ob. cit.

<sup>26</sup> PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, décima octava edición, Porrúa, México, 1992, pp. 401 y 402

cumplimiento de periodos de espera, medidas en semanas de cotización, es decir, para estos efectos se consideraran como semanas de cotización las que se encuentren amparadas por certificados de incapacidades expedidas por el propio Instituto."

"El pago de las pensiones de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada se suspenderán durante el tiempo en que el funcionario desempeñe un trabajo personal y subordinado a cambio de un salario, cuando el pensionado por invalidez desempeñe un puesto distinto con diversos salarios no será aplicable el artículo anterior."<sup>27</sup>

Se va generando este concepto, a la luz de lo que es la respuesta del siniestro y el otorgamiento de la pensión respectiva que como previsión de Seguridad Social se ha pactado en el seguro correspondiente.

De lo anterior, en el momento en que llegan a ocurrir los riesgos asegurados, entonces el trabajador tendrá derecho a una cierta pensión a través de la cual periódicamente tendrá la posibilidad de seguir subsistiendo y con esto no significar una carga para todas esas personas que lo rodean.

Esto es uno de los principales conceptos y criterios que nos han motivado a realizar este presente trabajo de tesis, puesto que al hablar de pensiones, estamos hablando de la supervivencia de una persona, que ha sufrido, que ha tenido que estar prestando su trabajo durante cierto tiempo, y que ha sucedido un riesgo debidamente contratado, y que le da derecho al otorgamiento de una cierta pensión que le ayude a sobrevivir tanto a él como a su familia.

---

<sup>27</sup> CAVAZOS FLORES, Baltasar, Lecciones de Derecho del Trabajo, décima cuarta edición, Trillas, México, 1994, p. 77

Por lo que es importante que toda esa fluctuación de pensiones, deban llegar al trabajador lo más rápido posible con mucha eficacia y oportunidad, para que esa supervivencia no se vea peligrar.

## **1.12 Salario**

Para el concepto de lo que el salario es, hemos de tomar una idea evidentemente de derecho laboral, en virtud de que el salario debe observarse tanto desde el punto de vista económico patronal, tanto desde el punto de vista de lo que es la teoría económica, como desde el punto de vista contable, como desde el punto de vista fiscal. El concepto que debemos laborar y atenernos a él, sería desde el punto de vista laboral.

En este respecto el Diccionario Jurídico Multimedia 2000 nos dice “Se trata de una institución fundamental del derecho del trabajo que representa la base del sustento material de los trabajadores y una aspiración a su dignificación social, personal y familiar.”<sup>28</sup>

La relación de trabajo trae como consecuencia primero el de prestar una fuerza de trabajo sea esta física o material, y como consecuencia de ese trabajo, viene una contribución o pago por la misma.

Puede ser que el pago no este especificado en cuanto a su cantidad pero la Ley Federal del Trabajo suple esta falta atribuible al patrón, ya que en diversos artículos se señala el salario que debe recibir un trabajador.

Primeramente mencionamos el principio de que a trabajo igual corresponde salario igual y prestaciones iguales.

---

<sup>28</sup> Diccionario Jurídico Multimedia 2000, Ob. cit.

Para el pago del salario no se deben hacer distinciones con motivo de la edad, sexo, condición política o nacionalidad, ya que se toma en cuenta la eficiencia, la clase de trabajo o la jornada, así como la importancia del servicio.

El salario no es renunciable ni puede ser inferior al que como mínimo señale la ley, esto es; ninguna persona que presta su fuerza de trabajo puede obligársele a renunciar a su salario.

Tampoco puede obligarse a una persona a prestar sus servicios sin su pleno consentimiento, y sin su justa retribución.

Como vemos el salario es una parte esencial de la relación de trabajo y que va a beneficiar al sector obrero, pero este salario día a día pierde su poder adquisitivo no obstante que algunas normas legales tratan de darle un valor económico real y nominal, por ejemplo tenemos que el salario debe satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, y proporcionarles un nivel decoroso.

Tan es así, que se considera como salario, los pagos hechos en efectivo, por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie, o bien cualquier otra cantidad que se entregue al trabajador por su trabajo, no obstante, estas prestaciones que pasan a formar parte del salario, siguen sin satisfacer las necesidades de un jefe de familia, en razón de que los salarios no están acordes con la realidad socioeconómica del país.

Al respecto del salario Mario de la Cueva nos da una idea de lo que es el verdadero patrimonio del trabajador y de los beneficios que le otorga el salario, diciendo lo siguiente "Hemos escuchado muchas veces que el único patrimonio del trabajador es su salario, nos parece empero que la sentencia debe ser distinta, porque el verdadero patrimonio del trabajador es su energía de trabajo, ya que es lo único que lleva consigo al penetrar en la empresa; de ahí que las medidas

primarias del estatuto laboral se ocuparan del tiempo de trabajo. Pero cuando la energía es entregada a otro y la salud y la vida hayan su aseguramiento en el derecho del trabajo, irrumpe en una relación dialéctica el salario, porque es el elemento que además de asegurar definitivamente la salud y la vida, permite al hombre elevarse hacia una vida auténticamente humana.

"Para cumplir su misión, el salario debe satisfacer con amplitud generosa las necesidades de toda índole del trabajador y su familia."<sup>29</sup>

Evidentemente que no se esta tomando en cuenta la plusvalía que el trabajado le aporta al capital, que es en ese momento en que realmente seria un salario justo y remunerador a través del cual el propio trabajador tuviese el acceso a una cierta vida digna o cuando menos a una cierta calidad de vida.

Pero de este concepto seguiremos hablando en lo que sería el capitulo tercero en donde veríamos cuestiones relacionadas con el salario.

### **1.13 Salario Mínimo**

El concepto de salario mínimo que el párrafo segundo fracción VI del artículo 123 del apartado A de la Constitución General vemos que en realidad no se cumple, ya que dicho precepto establece: "Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijaran considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas."

---

<sup>29</sup> CUEVA, Mario De la, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, décimo tercera edición, Porrúa, México, 1993, p. 293.

De igual forma el Diccionario de Términos Económicos señala “SALARIO MÍNIMO.- Mide la remuneración más baja que los patronos están legalmente obligados a pagar a sus trabajadores.”<sup>30</sup>

Debemos entender como salario mínimo la cantidad menor que recibe un trabajador por su trabajo, desafortunadamente este salario no alcanza para comprar una canasta básica ya que el costo de esta supera al salario fijado como mínimo.

Lo cierto es que si realmente se tomara el salario mínimo como constitucionalmente se requiere, tal vez viviríamos una vida digna, pero lamentablemente esto no es así, y hay en ocasiones en los que las personas ni siquiera un salario mínimo diario pueden lograr.

El costo tan elevado de la vida, hace que el poder adquisitivo de la moneda, no pueda tener esa facultad de proporcionarle una vida digna a aquel trabajador que se esfuerza continuamente para ello.

Esto ocasiona que las personas que trabajan tengan que doblar el turno, trabajar horas extras, el trabajar tanto el marido como la mujer, el trabajar los hijos, para reunir varios salarios mínimos para subsistir.

Los salarios mínimos se clasifican en salarios mínimos generales para una o varias áreas de aplicación, o salarios mínimos profesionales para una rama determinada de la actividad económica o para profesiones, oficios o trabajos especiales, dentro de una o varias áreas geográficas.

La Comisión Nacional de Salarios Mínimos es la encargada de fijar los salarios mínimos.

---

<sup>30</sup> Diccionario de Términos Económicos, CD-ROM, Aplicaciones Profesionales Multimedia, México, 2005.

Hemos de considerar, que todos y cada uno de estos conceptos, ya nos dan una cierta visión panorámica de lo que hemos de estar observando, en la secuela de los capítulos siguientes.

## **CAPITULO 2**

### **ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO**

De alguna manera hemos establecido algunos conceptos generales que nos han de servir a lo largo del presente trabajo de tesis, llega el momento de hablar sobre los antecedentes de la seguridad social de los Trabajadores al Servicio del Estado especialmente lo que es la situación del manejo legislativo de las pensiones a lo largo de las diversas legislaciones que hemos de observar a continuación.

Primeramente la historia de los orígenes de las pensiones en México, viene desde los tiempos de la Colonia. Al Emperador correspondía la atribución de otorgar una pensión a sus colaboradores y vasallos. Pocos la recibían ya que era suficiente ser español, para hacerse de bienes y retirarse a la vida privada.

A partir de la Independencia, el gobierno Mexicano asumió la facultad de otorgar pensiones, sólo con la voluntad del Ejecutivo y del Congreso, y por lo tanto modificables según fueran las circunstancias políticas de un momento dado. Así era como conservadores y liberales se alternaban otorgando y quitando pensiones a sus familiares. Se respetaron únicamente las pensiones de los familiares descendientes de los primeros héroes de la Independencia, y las de los militares de cualquier bando.<sup>1</sup>

En el siglo XIX, el término “pensión” estuvo presente en las Leyes de Ingresos y Egresos de la Federación y de los Estados. Con el se referían a los impuestos directos e indirectos que se hacían a plantaciones de agave, azúcar, mezcal, azogue, fábricas de textiles, etc. y otros como de tránsito, bodegas,

---

<sup>1</sup> Orígenes de las pensiones en México, <http://www.univisión.com/foros>, sección jurídico laboral, hora y día de consulta 17 de marzo de 2009, 17:58 p.m.



derechos de tercios en las Ferias de San Juan, pensión de seguridad pública sobre hipotecas y herencias, etcétera.

El primer pensionado por el gobierno de Jalisco, fue el Gral. Luis Quintanar, el más grande impulsor del federalismo durante los años 1822-1824, movimiento político que tuvo el apoyo de casi todas las provincias del país, cuya influencia fue decisiva para la adopción del sistema republicano, federal y popular. Se le otorgó una pensión vitalicia de \$3,000 (tres mil pesos) mensuales.

Después se empezaron a otorgar pensiones por enfermedad, a funcionarios públicos, a quienes se les otorgaba la mitad del monto de su sueldo. Sin embargo el otorgamiento de esas pensiones era incierto debido a los constantes enfrentamientos de centralistas y federalistas, entre republicanos y monárquicos. Los funcionarios entraban y salían alternadamente, de sus puestos a la cárcel, dependiendo del grupo que se encontrara en el poder.

Durante la primera mitad del siglo XIX, el esfuerzo nacional se enfocaba en tratar de consolidar el país. Los proyectos liberales y conservadores excluían a la población indígena, y la cultura criolla se erigió en hegemónico por sobre un pueblo pobre y analfabeta. A falta de Nación, predominó el personalismo y el caudillismo. A falta de partidos políticos, las logias yorkina y escocesa eran los instrumentos de lucha política. Las estructuras republicanas dependían siempre del apoyo siempre cambiante de los generales. Época de conspiraciones, planes y rebeliones militares, de alianzas inconcebibles y de permanente guerra civil, que impedía el desarrollo material del país. Sin embargo, los gobiernos siempre tenían presente el otorgamiento de pensiones a los familiares de los militares, que equivalían a la mitad del sueldo que percibían.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Orígenes de las pensiones en México, <http://www.univisión.com/foros>, sección jurídico laboral, hora y día de consulta 17 de marzo de 2009, 17:58 p.m.

En el periodo de 1910 a 1917, la revolución fue el principal problema, pues no había ni el tiempo ni los recursos para pensar en las pensiones, que se suspendían una tras otra en los Estados. A partir de ese momento, las pensiones a militares y civiles participantes en la revolución, se otorgaban como una decisión que tomaba el Ejecutivo, en común acuerdo con el Congreso de la Unión, y que estuvieron condicionadas a la militancia política. De tal manera que se excluyeron de los beneficios pensionarios a los villistas, zapatistas y en general a todos aquellos que tuvieron diferencias con el bando Constitucionalista.

### **2.1 Ley General de Pensiones Civiles de Retiro publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de Agosto de 1925**

Una vez que se van consideraron los lineamientos estructurales de la Constitución de 1917, especialmente el contexto del artículo 123 Constitucional, se despertó un interés más especial para los Trabajadores al Servicio del Estado, en virtud de que los trabajadores de empresas privadas, iban a tener una garantía social tan importante como la que es fijada en el artículo citado; y a pesar de que en 1925 todavía se establecían leyes laborales para cada uno de los Estados, el interés del trabajador burocrático, ya empezaba a despertar las diferencias en los logros de las luchas y conquistas que los trabajadores privados iban logrando a través de los diversos movimientos.<sup>3</sup>

Así tenemos que incluso para 1929 se ha de llevó a cabo una idea respecto de lo que es la federación de la legislación, y es entonces cuando surge para 1931 la Ley Federal del Trabajo.

De tal manera, hemos de considerar que para el 19 de agosto de 1925, los burócratas se anotan un punto en sus luchas, ya que para este día, se publica en el Diario Oficial de la Federación, la llamada Ley General de Pensiones Civiles de Retiro.

---

<sup>3</sup> DIRECCIÓN GENERAL DE PENSIONES CIVILES DE RETIRO. Prontuario de la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro; expedida el 12 de agosto de 1925 con reformas de 31 de diciembre del mismo año, 9 de junio de 1926 y 27 de enero de 1927, Gráficos A. Torres, México, 1928, p. 15

Sobre de este particular, Santiago Barajas Montes de Oca nos explica lo siguiente, "El Estado Mexicano creo desde el año 1925, una Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro como un servicio social independiente de la administración publica y en beneficio exclusivo de los empleados públicos de la Federación. Desde luego, al no encontrarse su fundación en el conjunto de conceptos e instituciones que después la doctrina administrativa acogió para formar parte del poder ejecutivo, dicha Dirección no tuvo en su origen la calidad de Organismo Descentralizado, como hoy se concibe a éste; pero basta pensar en su autonomía y funciones para admitir que desde esa época surgió con tal atributo y no otra distinto. Su carácter Constitucional lo adquirió 30 años después."<sup>4</sup>

Resulta ser bastante trascendental lo dicho por el autor citado, en virtud de que se formó una institución gubernamental, la cual a pesar de tener una cierta independencia, tendría el carácter de ofrecerle al trabajador burocrático, la posibilidad concreta a través de la cual, gozaría de un fondo de pensiones, administrados por la dirección y administración del ramo de pensiones.

Es así como se empieza a generar ya una mayor contemplación de la posibilidad de la seguridad social del trabajador burocrático.

Ahora bien, esta Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro señala en el artículo 1 cuales serían los sujetos que contempla su norma, dicho artículo debido a su importancia lo vamos a transcribir:

"Artículo 1.- Los funcionarios y empleados de la federación del Distrito y territorios Federales, tienen derecho, en los términos de esta ley, a pensiones de retiro cuando lleguen a la edad de 60 años cumplidos o se inhabiliten para el

---

<sup>4</sup> BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, Manual del Derecho Administrativo del Trabajo, quinta edición, Porrúa, México, 1995, p. 230.

servicio, si en uno y otro caso han servido por un tiempo igual o superior al que como mínimo determina esta ley."

"El retiro forzoso como goce de pensión, se ajustara a lo proveído en los artículos 8 a 10."

Se comenzó a delimitar a los sujetos calificados a los cuales va dirigida esta legislación.

Los funcionarios y empleados de la Federación, el Distrito Federal y las Entidades Federativas, iban a tener derecho a una cierta pensión por retiro.

De tal manera, que el retiro va a sobrevenir en el momento en que el funcionario o el empleado cumplía la edad de 60 años.

De hecho, se estableció un retiro obligatorio, para aquellas personas que hubieran cumplido 65 años de edad, pero se podría continuar en el servicio activo hasta los 70 años en casos excepcionales, por así convenir al servicio público y lo ameritaban las aptitudes y conocimientos del funcionario, siendo indispensable en tal caso la solicitud del mismo, apoyada por el jefe de oficina o servicios de que forme parte con la aprobación del Secretario de Estado, Jefe de Departamento o Gobernador respectivo; con lo que, a pesar de que se señala una obligatoriedad en el retiro, de todas formas había situaciones excepcionales derivadas de las condiciones a través de las cuales se prestaban dichos servicios.

Así tenemos que esta dirección de pensiones va tener un órgano superior que será la Junta denominada Directiva.

Los miembros que integraban la Junta Directiva, la cual se componía de siete, eran nombrados de la siguiente forma:

1. Uno nombrado por el Ejecutivo Federal;
2. Otro nombrado por el Gobernador del Distrito;
3. Dos nombrados de igual manera, con el encargo especial de representar y vigilar, en cuanto que tuviera que ser necesario los intereses de los funcionarios de uno y otro gobierno; y
4. Dos que no desempeñen ningún cargo oficial, nombrados por los cuatro antes numerados, siendo el séptimo el Director de Pensiones.

Independientemente de haberse creado el derecho, se va dando forma a la Institución o dependencia que ha de ejecutar dicho derecho, de ahí, que se dio la posibilidad concreta a través de la cual, los efectos principales de la seguridad social empezaban ya a expresarse en la legislación burocrática, aun a pesar de que dicha legislación burocrática todavía no emergía, esto es, debemos recordar que el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, no pudo legislarse sino hasta el año de 1960, por lo que la misma significó un gran avance en el otorgamiento de la seguridad social que todos y cada uno de los trabajadores al servicio del Estado, con lo cual iban a tener, una seguridad en cuanto a sus retiros futuros.

Por otro lado, se debe de denotar también, que otro de los riesgos que se cubrieron con este fondo de pensiones, iba a ser la inhabilitación.

Sin lugar a dudas, funciones tan arriesgadas como son los cuerpos de policía, de bomberos, los de gendarmería o aduanas, de resguardo aduanal o marítimo, generaban un riesgo mayor, y en su prestación de servicios podrían quedar inhabilitados.

Para esto el artículo 11 fijaba el establecimiento de una pensión por inhabilitación, la cual solamente se concedía al funcionario, previo dictamen de uno o más médicos designados por la propia Dirección de Pensiones.

La concesión se limitaba a periodos de 3 años y se renovaba si existía motivo para ello.

En cualquier momento en que desapareciera el motivo, cesaría la pensión, lo mismo cuando el pensionista llegaba a desempeñar un cargo o un empleo de la Federación, del Distrito Federal y las Entidades Federativas o de cualquier Estado o Municipio también desaparecía el pago de dicha pensión.

Con lo anterior, hemos de mostrar principalmente, las posibilidades de encontrar un antecedente tan importante como es esta legislación, y que más que nada, el trabajador burocrático se preocupaba mas por su futuro para cuando llegue a una cierta edad, y por lo mismo, extrayendo algunas ideas de lo que era el derecho laboral federal, toma como una de las primeras, como es el otorgamiento de una pensión en caso de retiro principalmente por edad.

Incluso no debemos olvidar, que también se fijó dicha pensión en casos de inhabilitación. Con esto, la seguridad social de los trabajadores burocráticos, lograba importantes avances que establecieron la bases de la legislación que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado para el año de 1982.

## **2.2 Ley General de Pensiones Civiles y Retiro publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de Marzo de 1946**

Es muy importante hacer mención, que después de la legislación de Pensiones Civiles de Retiro de 1925, las situaciones para el trabajador burocrático se fueron agudizando, y se comenzaba a gestar una lucha laboral no tan fuerte y tan agresiva o violenta como se vio a finales del siglo XIX y principios del siglo XX,

en relación al logro del reconocimiento de diversos derechos por parte de las empresas privadas a sus trabajadores.

Hemos de recordar, que a principios del siglo XX, el trabajador burocrático era privilegiado, tenía algunas prestaciones, pero llegaba el momento, del triunfo de la Revolución, dando como resultado la creación del artículo 123 Constitucional mas aun cuando en 1931 se federatiza el trabajo en la Ley Federal del Trabajo, entonces el trabajador burocrático se queda fuera de dicho contexto; y es en ese momento, cuando nos damos cuenta que el trabajador privado, tenía nuevas y mejores expectativas de satisfacción de sus necesidades individuales y colectivas.

En tal razón y a manera de respuesta para cubrir las obligaciones del Estado con sus trabajadores, se creo el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938, mismo que formaba parte integrante de la lucha de los trabajadores burocráticos, y que a continuación cita en voz de Alberto Trueba Urbina, que al respecto nos dice "Originalmente las relaciones entre el Estado y sus servidores se regían por el derecho administrativo y especialmente por las leyes del Servicio Civil; pero a partir de la promulgación de nuestra Constitución, el 5 de febrero de 1917, el articulo 123 de la misma creo derechos en favor de los empleados tanto privados como al servicio del Estado, teoría que fue recogida por las leyes locales del trabajo, sin mas que a partir de la Ley Federal del Trabajo de 1931, equivocadamente se volvió a considerar la teoría del empleo como parte del derecho administrativo; sin embargo, el artículo 2º de la mencionada ley fue modificado por el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, promulgado el 27 de noviembre de 1938 por el Presidente de la República General Lázaro Cárdenas, y publicado en el Diario Oficial del 5 de diciembre del mismo año. En efecto, a iniciativa del Presidente Cárdenas, el Congreso de la Unión expidió el mencionado Estatuto para proteger los derecho de los trabajadores al servicio del Estado, creándose en favor de ellos

preceptos proteccionistas y tutelares, quedando el Estado autolimitado en los términos del Estatuto referido."<sup>5</sup>

Independientemente de que este Estatuto se empezaba a generar como una fuente de la actual Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; en este ordenamiento, también se estaban fijando conceptos de seguridad social, tal es el caso que el Título Cuarto, el cual presentaba un cuadro de riesgos profesionales y de enfermedades profesionales.

Lo anterior originó la necesidad de que se estableciera una mayor y mejor legislación en el sentido de lo que es la pensión.

En razón de lo anterior, se publica para el 13 de marzo de 1946 la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro.

Sin lugar a dudas, esta legislación, se constituía como la formula a través de la cual se empezaba a generar una situación mucho más especial en la reglamentación de las pensiones a favor de los trabajadores al servicio del Estado.

En el artículo primero, notamos básicamente el contenido amplio de esta legislación, mismo que a continuación se cita.

"Artículo 1. Para los efectos de esta ley dentro del concepto de trabajador, quedan comprendidos los funcionarios, empleados y obreros que presten sus servicios a la Federación y a los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales. El trabajador, una vez pensionado, adquiere la designación especial de pensionista."

---

<sup>5</sup> TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, quinta edición, Porrúa, México, 1980, p. 175



"Los trabajadores, sus familiares y los pensionistas tienen derecho, conforme a las disposiciones de esta ley, a todos, a alguno o algunos de los siguientes beneficios:

- I) Pensiones directas para los trabajadores;
- II) Pensiones directas para los familiares de los trabajadores que fallezcan en el servicio o a consecuencia de él; o que teniendo derecho a pensión no la hubiesen solicitado;
- III) Pensiones transmitidas para los familiares de los pensionistas que hayan contribuido a la formación del fondo de pensiones;
- IV) Devolución de los descuentos para el fondo a los trabajadores que se separen del servicio;
- V) Devolución de los descuentos para el fondo a los familiares de los trabajadores que fallezcan sin tener derecho a pensión;
- VI) Obtener préstamos hipotecarios;
- VII) Obtener préstamos quirografarios;
- VIII) Obtener fianzas de carácter civil o penal;
- IX) Facilidades de pago, para obtener casas propiedad de la Nación;
- X) Las demás que conceda esta ley."

Lo anterior sirvió para que las necesidades se cubrieran de acuerdo a las expectativas de los trabajadores al servicio del Estado, mismas que se originaron a través del empuje que este sector empezó a generar para lograr sus derechos.

De tal manera, que la pensión estaba mas que nada, ligada a diversos fondos que ya la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro confería, en virtud -que se había formado dicha Dirección desde 1925.

Se establecían también en dicha ley descuentos forzosos sobre sueldos de los trabajadores, fijándose aportaciones que debían de dar los Gobiernos Federales, en el Distrito y Territorios Federales, de igual forma el importe de los créditos a intereses a favor de la Dirección de Pensiones y a cargo de las Entidades Federativas, las utilidades que se obtienen de las inversiones del fondo de pensiones, las utilidades resultantes de las operaciones de carácter bancario que realizaba la Dirección de Pensiones Civiles, el importe de pensiones, descuentos, interés del producto de las sanciones pecuniarias impuestas por la ley y reglamentos, donaciones, herencias, legados, y así se fue formando un fondo mucho mayor, que iba a quedar bajo la administración de la propia Dirección de Pensiones.

Sin duda, esta produjo diversas reformas a la naciente legislación del derecho burocrático, y como habíamos citado, el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado de 1938, se tuvo que reformar para satisfacer estas expectativas tan especiales que el trabajador burocrático tenía en relación a su pensión por retiro e inhabilitación.

Desde el punto de vista de la seguridad social y de la ayuda mutua, esta es la inquietud que va satisfaciendo continuamente, la evolución de la legislación en cuestión de pensiones.

Ahora bien, quisiéramos citar las palabras de José Dávalos quien también nos da una idea escénica de la forma en que el derecho burocrático se ha plasmando en este periodo de tiempo.

Dicho autor menciona que "en 1938 se promulgo el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los poderes de la Unión, el cual fue abrogado por un nuevo Estatuto en 1941, y este último tuvo importantes reformas en 1947, fecha en que se publica la nueva Ley de Pensiones Civiles que va a completar la seguridad social por la que se luchaba en aquel tiempo."

"Lo anterior como resultado de múltiples presiones y considerando que trabajador burocrático difería grandemente del trabajador en general, se reformó el artículo 123 constitucional, creando un marco jurídico compuesto de 4 fracciones, antes se le denomino apartado B, y en el que quedarían comprendidas las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito Federal y los Territorios Federales y sus trabajadores."<sup>6</sup>

La naturaleza jurídica de la relación del trabajo burocrático, era muy diferente a lo que era la prestación de los servicios personales de tipo privado.

Sin lugar a dudas esta diferencia, va a encontrar una gran semejanza en lo que es la seguridad social de los trabajadores.

En la asistencia, previsión, seguro y seguridad social, es notorio que ambos derechos tanto el privado como el publico, están dirigidos básicamente a lograr una cierta posibilidad de que el trabajador, tenga la seguridad de que en el momento en que quede incapacitado permanentemente o que lleguen sus días de vejez, en cualquiera de los dos casos, necesariamente iban a contemplarse diversas cotizaciones de ahorro para formar un fondo a través del cual, tuviera

---

<sup>6</sup> DÁVALOS, José, Derecho del Trabajo I, novena edición, Porrúa, México, 1999, p 427.

derecho a un retiro digno, es decir va a tratar de asegurarlos con un derecho permanente.

De ahí que en base a esta legislación de 1946, se legislaron nuevas ideas sobre lo que es la pensión, surgiendo como una formula a través de las cual, se otorgaba la seguridad social a los trabajadores al servicio del Estado.

### **2.3 Ley de Pensiones Civiles publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1947**

Para el 31 de diciembre de 1947, surgió una nueva Ley de Pensiones Civiles, la cual básicamente se aplicaba a trabajadores del servicio civil de la Federación, del Distrito Federal y las Entidades Federativas, así como a los trabajadores de la Dirección de Pensiones, los de oficinas o servicios públicos cuyos cargos y remuneraciones estaban enumerados en las leyes orgánicas del respectivo servicio, y se había establecido en el presupuesto de egresos en cada una de las entidades.

Así, se entiende que esta legislación, logró definir a los sujetos a los cuales estaba dirigida.

Dicho de otra manera, en cuestión de pensiones civiles, vamos a encontrar que las diversas legislaciones, que para este tiempo ya existían y que trataban de proteger al trabajador al servicio del Estado, también fundamentaban ya la seguridad social.

Los artículos 2 y 3 de la Ley de Pensiones Civiles, establecía distinción entre los sujetos que van a gozaba de este tipo de prestaciones.

El artículo 2 por su parte señalaba: "Para los efectos de esta ley, se entiende por trabajador todo funcionario, empleado y obrero que preste sus

servicios a los organismos públicos a que se refiere el artículo anterior, mediante la expedición del nombramiento legal correspondiente."

Mientras tanto en el artículo 3 se establecía lo siguiente: "Quedan excluidos de la presente los trabajadores del poder legislativo en atención de estar amparados por la ley de jubilaciones del 5 de octubre de 1936; pero podrán acogerse a esta ley, y quedar sujetos a los descuentos que indica la misma, solo para tener derechos a los préstamos hipotecarios, quirografarios, adquisición de casas y terrenos propiedad de la dirección, y a que se les devuelva el importe de los descuentos que se les hayan hecho para el sostenimiento del fondo de pensiones, en el caso de separación de sus empleos o en el de muerte a sus familiares o a la persona que hayan indicado."

El caso es que desde el punto de vista de antecedentes, observamos, que por varios lados la lucha de los trabajadores al servicio del Estado, lograba para ellos un tipo de seguridad social a través de su calidad de trabajadores, se elevaban en relación con los principios básicos que se generaban por la constante pugna de los trabajadores, encontrándose que para 1947 se intentaba regular esta situación

Ahora bien, en el artículo 4° de la ley de 1947 se marcaban los siguientes beneficios:

- √ Pensiones por vejez o por inhabilitación para los trabajadores.
  
- √ Pensiones para los familiares del trabajador que fallezca a causa del servicio o a consecuencia de él
  
- √ Pensiones para familiares por muerte del trabajador pensionado

- ✓ Devolución de los descuentos para el fondo, a familiares, cuando los trabajadores fallezcan sin tener derecho a pensión.
  
- ✓ Obtención de préstamos hipotecarios
  
- ✓ Obtención de préstamos quirografarios.
  
- ✓ Obtención en propiedad o arrendamiento, a precios baratos y con facilidad de pago, de casas o terrenos de la dirección.

También se establecía el descuento forzoso del 5.5% de los sueldos de trabajadores, sin tomar en cuenta su edad.

La necesidad de una integración legislativa, se tenía que hacer recurrente para que se cubrieran las diversas expectativas a través de las cuales, se debían fijar criterios uniformes en el establecimiento de una ley que pudiese satisfacer las intenciones del trabajador burocrático.

De tal naturaleza, que toda esta legislación impulsó la creación de la ley tan importante para la actualidad como es la del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado promulgada el 30 de diciembre de 1959 misma que pasaremos a observar.

#### **2.4 Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado publicada en el Diario Oficial el 30 de Diciembre de 1959.**

Sin lugar a dudas, la gran trascendencia que tuvo esta Ley en relación a la codificación laboral burocrática, es que se generó para todos y cada uno de los sujetos del derecho laboral burocrático un mayor beneficio que les permitiera su desarrollo y la satisfacción de sus aspiraciones.

Los autores Rafael Tena Suck y Hugo Ítalo Morales en el momento en que nos hablan sobre esta legislación, aportan las siguientes ideas "recordemos que la seguridad social de los servidores públicos se estableció en la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro de 1925; sin embargo, el sistema de seguridad cubría campos importantes como la atención a la salud y la protección del salario entre otros; no es sino hasta el 28 de diciembre de 1959 con la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuando se incorpora la mayoría de las prestaciones de la seguridad social, que otros trabajadores habían conquistado en 1943, con la excepción de la Ley del Seguro Social, y la nueva legislación data de 1973."

"En el caso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, transcurrieron 24 años sin que su norma básica se adecuara al crecimiento de las necesidades integrales de la población derechohabiente, por lo que el 16 de diciembre de 1983 se publicó la nueva ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que contempla mayores garantías de seguridad social dentro de un mayor esquema de prestaciones y de organización administrativa adecuada a los cambios existentes con mayores manejos de sus inversiones de reserva en beneficio de la subsistencia y autonomía del sistema."<sup>7</sup>

Para 1959, no se debe perder de vista el paso hacia un apartado B del artículo 123 constitucional, que se establecería directamente para 1960.

En todo lo referente a la preferencia de derechos, y las posibilidades a través de las cuales se generaba la aplicación de dichos derechos a los Trabajadores al Servicio del Estado, logrando establecer todas y cada una de las diversas disposiciones que hasta este momento se habían conseguido, en un apartado B constitucional.

---

<sup>7</sup> TENA SUCK, Rafael y Hugo Ítalo Morales, Ob. cit. p.129

Esto significa, que incluso la necesidad en la protección del fondo de retiro de la pensión por inhabilitación y circunstancias parecidas, simple y sencillamente quedarían dentro del orden constitucional.

Al respecto Alberto Trueba Urbina, al comentarnos este pasaje histórico, menciona lo siguiente. "El originario artículo 123 de la constitución de 1917, al referirse a los sujetos del derecho del trabajo, denominados "empleados", comprendió dentro de este concepto tanto a los empleados particulares como a los empleados del Estado, incluyendo los de los municipios, por que unos y otros son empleados públicos y constituyen un sector burocrático que forma parte de la clase obrera. La lucha política de los burócratas origino que el mencionado Estatuto cardenista se elevara en lo esencial a la categoría de norma escrita en la Constitución, por lo que el artículo 123, por reforma constitucional del 21 de octubre de 1960, publicada en el "Diario Oficial" del 5 de diciembre del mismo año, quedo integrado en dos apartados."<sup>8</sup>

El nuevo y recién aprobado apartado B del artículo 123 constitucional, iba a fijar la cobertura de la seguridad social que ya establecía la ley que creaba el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1959.

Se tenía previsto en dicho ordenamiento, la cobertura de accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales y maternidad; la jubilación; la invalidez, vejez y muerte.

Asimismo en caso de accidentes, de enfermedades, se conservaba el derecho del trabajador por el tiempo que se determine, y se fundamentaba en que las mujeres disfrutaban de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fijaba para el parto y de otros dos después del mismo; de

---

<sup>8</sup> TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, Ob. cit. p. 177.



igual forma durante el periodo de lactancia, tendrían dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos.

Los familiares de los trabajadores iban a tener derecho a la asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que la propia ley reglamentaria de 1959 determinaba.

Por otro lado y por cuanto hace al desarrollo físico y social del trabajador se establecieron centros vacacionales para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y su familia.

De tal suerte que se empezaba a conformar una serie de prestaciones y derechos para los trabajadores al servicio del Estado, como lo es el Fondo de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por todo lo anteriormente expuesto se estaban forjando ya los lineamientos especiales esenciales a través de los cuales, se habla ya de una legislación integral, capaz de responder a las necesidades propias del trabajo burocrático creándose no solamente el apartado B del artículo 123 constitucional, sino también la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y por supuesto la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

## **2.5 Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada el 27 de diciembre de 1983**

En términos generales, esta legislación que definitivamente comenzó a tener su vigencia a partir del 1 de enero de 1984, sería la que hasta antes de 2007, regiría la seguridad social de los trabajadores del Estado.

Así, para los años 1984, 1986, 1993 y 1996, esta legislación se encontraba en constante cambio dependiendo siempre de las necesidades propias de aquellos a los cuales intenta proteger.

En este orden de ideas es importante notar la naturaleza a través de la cual surgió el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; lo anterior, en virtud de que resulta de manera importante observar la naturaleza jurídica de este Instituto, y por su puesto notar la forma en que desde el punto de vista administrativo trataba de regular las posibilidades a través de las cuales se otorgaría esa protección de seguridad social a los trabajadores al servicio del Estado y la forma en que se manejan los diversos recursos y fondos que se estaban acumulando.

La entidad que inicialmente se formó, básicamente era la de un organismo de tipo descentralizado y por lo mismo tenía personalidad jurídica y patrimonio propio.

De tal naturaleza, que en el sistema generado iban a existir diversas autoridades que deben coadyuvar con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para brindarle información, y por supuesto el pago de cuotas y descuentos correspondientes.

Así tenemos como el propio artículo 4 de la legislación del instituto de seguridad estudiada en este apartado fija la idea siguiente: "La administración de los seguros, prestaciones y servicios a que se refiere el artículo anterior estará a cargo del organismo público descentralizado denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y domicilio en la ciudad de México."

Por todo lo anteriormente dicho, la seguridad social ha cambiando desde la ley de 1925 hasta la de 1983, ha ido otorgando mejores beneficios a los trabajadores del Estado en cuanto a seguros, pensiones, prestaciones y servicios beneficiando además a los familiares de los trabajadores.

En esta tesitura, debemos de elevar una cierta consideración en el sentido de que había competencia en las legislaciones y estatutos y por lo mismo, la necesidad de crear un sistema uniforme, que tendría que beneficiar a los trabajadores al servicio del Estado.

De tal naturaleza, notamos que dentro de todo ese sistema de seguridad social, las posibilidades de pensión benefician a todo el trabajador del Estado así como a sus familiares derechohabientes

Dicho de otra manera y desde el punto de vista del desarrollo histórico, la primera preocupación de los trabajadores al servicio del Estado, ha sido su pensión, que es lo que va a hacer en el momento en que cumpla su tiempo de servicio o llegara a la llamada tercera edad, y de que manera podría seguir sobreviviendo.

Sin duda, sus aspiraciones y logros de alguna manera han quedado satisfechos, pero hemos de demostrar en los capítulos subsecuentes, que a pesar de que la legislación fue bastante noble en las diversas posibilidades de incrementar las pensiones automáticamente y otorgarlas en una forma rápida y pronta, lo cierto es de que a partir del cambio al sistema de pensiones de cuentas individualizadas, todo lo anteriormente logrado se vino abajo, por lo malos manejos de nuestros gobernantes, de los dirigentes del Instituto, de la corrupción en los sindicatos, del crecimiento demográfico, etcétera. Lo cual generó que se llegara a un punto en que ya era insostenible para el propio Estado pagar las pensiones que los trabajadores se habían ganado por todos sus años de servicio.

## **CAPITULO 3**

### **MARCO JURÍDICO DEL SISTEMA DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO**

#### **3.1 Naturaleza Jurídica del sistema de pensiones**

Para este capítulo vamos a entrar de lleno en el análisis jurídico respecto de lo que la pensión es en si, para tratar de encontrar cual es la naturaleza jurídica de la misma.

Inicialmente diremos que la naturaleza jurídica de la pensión es la norma que la regula, para el caso que nos ocupa es del Derecho Social, ya que está contemplada en la Ley del Instituto de Seguridad y .Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, siendo que dicha ley va dirigida a los trabajadores del Estado.

Como vimos anteriormente, en el capítulo de conceptos señalamos lo que era servidor publico y trabajador del Estado, pues bien, aquí en la legislación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vamos a encontrar que en la primera Ley de Pensiones Civiles de 1925, se equiparaba a los funcionarios y empleados como igual ya que no hace distingo entre unos y otros.

En la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1983, vemos que esta señala a quienes se les aplicara dicha ley, sin que por ello implique que sean servidores públicos o trabajadores burocráticos. Ya que por ejemplo al considerarse la inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley Federal de los Trabajadores a Servicio del Estado, muchas dependencias descentralizadas regulan sus relaciones laborales, a través del apartado "A" del artículo 123 Constitucional siendo aplicable para estos la Ley Federal del Trabajo.

Pero que tratándose de la seguridad social les serán aplicables las disposiciones la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y el Código Fiscal de la Federación, según el caso, como ejemplo de ellos tenemos a los trabajadores de dicho Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

De acuerdo al orden jerárquico que existe entre las normas, es necesario partir nuestro estudio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su artículo 123, Apartado B, fracción XI, señala que se garantiza el derecho a la seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, sentando las bases mínimas que deberá observar:

**“Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

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

A. ...

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

I a X...

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

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

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

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

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

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

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de construir depósitos a favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos”

El artículo 123 constitucional en su apartado B fracción XI, sienta las bases para la seguridad social de los trabajadores al Servicio del Estado, mismas que se contemplan y regulan de manera más amplia en diversos instrumentos legales que con anterioridad mencionamos.

Por lo anterior transcribimos los artículos correspondientes y aplicables a la normatividad institucional que rige a las pensiones de los trabajadores burocráticos.

En este respecto la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente señala:

**“Artículo 1.** La presente Ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República, y se aplicará a las Dependencias, Entidades, Trabajadores al servicio civil, Pensionados y Familiares Derechohabientes, de:

**I.** La Presidencia de la República, las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, incluyendo al propio Instituto;

**II.** Ambas cámaras del Congreso de la Unión, incluidos los diputados y senadores, así como los Trabajadores de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación;

**III.** El Poder Judicial de la Federación, incluyendo a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados y jueces, así como consejeros del Consejo de la Judicatura Federal;

**IV.** La Procuraduría General de la República;

**V.** Los órganos jurisdiccionales autónomos;

**VI.** Los órganos con autonomía por disposición constitucional;

**VII.** El Gobierno del Distrito Federal, sus órganos político administrativos, sus órganos autónomos, sus Dependencias y Entidades, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, incluyendo sus diputados, y el órgano judicial del Distrito Federal, incluyendo magistrados, jueces y miembros del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, conforme a su normatividad específica y con base en los convenios que celebren con el Instituto, y

**VIII.** Los gobiernos de las demás Entidades Federativas de la República, los poderes legislativos y judiciales locales, las administraciones públicas municipales, y sus trabajadores, en aquellos casos en que celebren convenios con el Instituto en los términos de esta Ley.”

Como podemos ver este artículo abarca en su gran mayoría a la Administración Pública Federal; el Gobierno del Distrito Federal, al no tener una legislación propia en esta materia, y los Órganos Desconcentrados.

También es importante señalar que el artículo 44 de la Ley citada, establece:

**"Artículo 44.** El derecho al goce de las Pensiones de cualquier naturaleza, comenzará desde el día en que el Trabajador o sus Familiares Derechohabientes cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley para ello."



Como podemos apreciar el trabajador y su familia son protegidos por la ley y sus beneficios una vez que cubra los requisitos que dicha legislación señala.

Ahora bien, resulta obligatorio conocer Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional que en su artículo 111 nos dice:

**"Artículo 111.** Los trabajadores que sufran enfermedades no profesionales, tendrán derecho a que se les concedan licencias, para dejar de concurrir a sus labores, previo dictamen y la consecuente vigilancia médica, en los siguientes términos:

**I.** A los empleados que tengan menos de un año de servicios, se les podrá conceder licencia por enfermedad no profesional, hasta quince días con goce de sueldo íntegro y hasta quince días más con medio sueldo.

**II.** A los que tengan de uno a cinco años de servicios, hasta treinta días con goce de sueldo íntegro y hasta treinta días más con medio sueldo.

**III.** A los que tengan de cinco a diez años de servicios, hasta cuarenta y cinco días con goce de sueldo íntegro y hasta cuarenta y cinco días más con medio sueldo, y

**IV.** A los que tengan de diez años de servicio en adelante, hasta sesenta días con goce de sueldo íntegro y hasta sesenta días más con medio sueldo.

En los casos previstos en las fracciones anteriores, si al vencer las licencias con sueldo y medio sueldo continúa la incapacidad, se prorrogará al trabajador la licencia, ya sin goce de sueldo, hasta totalizar en conjunto cincuenta y dos semanas, de acuerdo con el artículo 22 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Para los efectos de las fracciones anteriores, los cómputos deberán hacerse por servicios continuados, o cuando la interrupción en su prestación no sea mayor de seis meses.

La licencia será continua o discontinua, una sola vez cada año contado a partir del momento en que se tomó posesión del puesto.”

En resumen, los trabajadores que sufran enfermedades no profesionales tendrán derecho a que se les concedan licencias para dejar de concurrir a sus labores, previo dictamen y vigilancia médica, de manera que si continua la incapacidad procede prorrogar al trabajador la licencia, ello siempre y cuando las faltas de asistencia motivadas por enfermedad se justifiquen mediante el correspondiente documento o certificado expedido por los facultativos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Ahora bien por lo que respecta a las obligaciones de los titulares de las dependencias donde los trabajadores prestan sus servicios el artículo 43 de la ley en comento nos dice:

**“Artículo 43.** Son obligaciones de los titulares a que se refiere el Artículo 1o. de esta Ley:

I. Preferir en igualdad de condiciones, de conocimientos, aptitudes y de antigüedad, a los trabajadores sindicalizados respecto de quienes no lo estuvieren; a quienes representen la única fuente de ingreso familiar; a los Veteranos de la Revolución; a los supervivientes de la invasión norteamericana de 1914; a los que con anterioridad les hubieren prestado servicios y a los que acrediten tener mejores derechos conforme al escalafón.

Para los efectos del párrafo que antecede, en cada una de las dependencias se formarán los escalafones de acuerdo con las bases establecidas en el título tercero de esta ley;

**II.** Cumplir con todos los servicios de higiene y de prevención de accidentes a que están obligados los patrones en general;

**III.** Reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales los hubieren separado y ordenar el pago de los salarios caídos, a que fueren condenados por laudo ejecutoriado. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente en categoría y sueldo;

**IV.** De acuerdo con la partida que en el Presupuesto de Egresos se haya fijado para tal efecto, cubrir la indemnización por separación injustificada cuando los trabajadores hayan optado por ella y pagar en una sola exhibición los sueldos o salarios caídos, prima vacacional, prima dominical, aguinaldo y quinquenios en los términos del laudo definitivo;

**V.** Proporcionar a los trabajadores los útiles, instrumentos y materiales necesarios para ejecutar el trabajo convenido;

**VI.** Cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes:

**a)** Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, y en su caso, indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

**b)** Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria en los casos de enfermedades no profesionales y maternidad.

**c)** Jubilación y pensión por invalidez, vejez o muerte.

**d)** Asistencia médica y medicinas para los familiares del trabajador, en los términos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

**e)** Establecimiento de centros para vacaciones y para recuperación, de guarderías infantiles y de tiendas económicas.

**f)** Establecimiento de escuelas de Administración Pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional.

**g)** Propiciar cualquier medida que permita a los trabajadores de su Dependencia, el arrendamiento o la compra de habitaciones baratas.

**h)** Constitución de depósitos en favor de los trabajadores con aportaciones sobre sus sueldos básicos o salarios, para integrar un fondo de la vivienda a fin de establecer sistemas de financiamiento que permitan otorgar a éstos, crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad o condominio, habitaciones cómodas e higiénicas; para construirlas, repararlas o mejorarlas o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuya Ley regulará los procedimientos y formas conforme a los cuales se otorgarán y adjudicarán los créditos correspondientes.

**VII.** Proporcionar a los trabajadores que no estén incorporados al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las prestaciones sociales a que tengan derecho de acuerdo con la ley y los reglamentos en vigor;

**VIII.** Conceder licencias a sus trabajadores, sin menoscabo de sus derechos y antigüedad y en los términos de las Condiciones Generales de Trabajo, en los siguientes casos:

**a)** Para el desempeño de comisiones sindicales.

**b)** Cuando sean promovidos temporalmente al ejercicio de otras comisiones, en dependencia diferente a la de su adscripción.

**c)** Para desempeñar cargos de elección popular.

**d)** A trabajadores que sufran enfermedades no profesionales, en los términos del artículo 111 de la presente Ley, y

**e)** Por razones de carácter personal del trabajador.

**IX.** Hacer las deducciones, en los salarios, que soliciten los sindicatos respectivos, siempre que se ajusten a los términos de esta ley.

**X.-** Integrar los expedientes de los trabajadores y remitir los informes que se le soliciten para el trámite de las prestaciones sociales, dentro de los términos que señalen los ordenamientos respectivos.”

Del estudio del presente artículo nos percatamos que las fracciones VI a la VIII están encaminadas a salvaguardar las aportaciones que los titulares de las dependencias y órganos desconcentrados, tendrán que llevar a cabo de manera

obligatoria para cubrir los beneficios de seguridad social a los que tienen derechos los trabajadores del estado, entre ellas las pensiones.

En este orden de ideas resulta ilustrativo señalar lo que nos marca el artículo 110 de la multicitada Ley que dice:

**“Artículo 110.** Los riesgos profesionales que sufran los trabajadores se regirán por las disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de la Ley Federal del Trabajo, en su caso.”

De este artículo es necesario resaltar la referencia que hace a la Ley Federal del Trabajo, que se aplicara de manera supletoria en este rubro y por lo que hace a las disposiciones de los artículos 513 y 514 del citado ordenamiento.

Por lo que hace al artículo al Código Fiscal de la Federación, el artículo 2º nos dice:

**“Artículo 2o.** Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

**I.** Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este Artículo.

**II.** Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que

se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

**III.** Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

**IV.** Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del Artículo 21 de este Código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el Artículo 1º.

De lo anteriormente expuesto, el ordenamiento en cita inferimos que el Estado recibirá las aportaciones por parte de las dependencias federales, órganos desconcentrados, instituciones, etcétera; para que el mismo pueda cumplir con los servicios de seguridad social que proporciona.

Ahora bien algo muy importante es por lo que se refiere a la competencia para lo solución de conflictos en esta materia, por lo que la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al respecto nos señala:

**“Artículo 14.** El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

**I.** Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

**II.** Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;

**III.** Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;

**IV.** Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

**V.** Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución



impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

**VI.** Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

**VII.** Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

**VIII.** Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado;

**IX.** Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales;

**X.** Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;

**XI.** Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

**XII.** Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;

**XIII.** Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;

**XIV.** Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa, y

**XV.** Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal. Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal conocerá, además de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los

reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia."

Como podemos ver la fracción VI nos señala que el Tribunal conocerá de cualquier resolución, acto administrativo y procedimiento que tenga que ver con las pensiones con cargo al erario público y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, lo anterior independientemente de los recursos administrativos prevén los distintos ordenamientos en esta materia

Ahora bien para gozar de una pensión, la propia Ley del Instituto señala los requisitos que deben reunir para este concepto, entre ellas están cubrir cuotas fijadas tanto los trabajadores como las dependencias y entidades sujetas a su régimen regulados en el artículo 42 y 75 de dicha ley, los cuales transcribimos.

" **Artículo 42.** El seguro de salud se financiará en la forma siguiente:

I. A los Trabajadores les corresponden las siguientes Cuotas:

a) Una Cuota de dos punto setenta y cinco por ciento del Sueldo Básico para financiar al seguro de salud de los Trabajadores en activo y Familiares Derechohabientes, y

b) Una Cuota de cero punto seiscientos veinticinco por ciento del Sueldo Básico para financiar al seguro de salud de los Pensionados y Familiares Derechohabientes;

**II.** A las Dependencias y Entidades les corresponden las siguientes Aportaciones:

**a)** El equivalente al siete punto trescientos setenta y cinco por ciento del Sueldo Básico financiará al seguro de salud de los Trabajadores en activo y sus Familiares Derechohabientes, y

**b)** El equivalente al cero punto setenta y dos por ciento del Sueldo Básico para financiar el seguro de salud de los Pensionados y sus Familiares Derechohabientes;

**III.** El Gobierno Federal cubrirá mensualmente una Cuota Social diaria por cada Trabajador, equivalente al trece punto nueve por ciento del salario mínimo general para el Distrito Federal vigente al día primero de julio de mil novecientos noventa y siete actualizado trimestralmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor al día de la entrada en vigor de esta Ley. La cantidad inicial que resulte, a su vez, se actualizará trimestralmente, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Estos porcentajes incluyen gastos específicos de administración del seguro de salud.”

En este sentido, es inapropiado utilizar el texto "el seguro de salud", porque siendo así, representa la absoluta desaparición del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. como instancia médica de los trabajadores al servicio del Estado, atendiendo a lo que jurídicamente es un seguro, trátase del que se quiera; por consistir éste, en la existencia de un contrato aleatorio, cuya característica esencial es contener condiciones suspensivas, por medio de las cuales, una persona jurídica mercantil "aseguradora" se compromete a pagar a un tercero (prestador de servicios médicos), cuando se actualiza alguna de las condiciones establecidas en el

contrato; esto es, con motivo del contrato de seguro celebrado -individual, colectivo o institucional- surge una póliza, la cual viene a contener los eventos futuros objeto del acto jurídico realizado, los cuales, en el caso del seguro de salud a que se refiere el precepto que se examina, pudiera resultar en cualquier enfermedad que padeciera la persona asegurada, enfermedad que tiene como imperativo, no existir en el asegurado al momento de la celebración del contrato, desconocer el asegurado que la pueda adquirir; así como el instante en que pueda presentarse; por las mismas razones, incorrecta se considera la expresión salud, atento que resulta inverosímil concebir que el seguro de salud, por él mismo, garantice al individuo inmunidad contra cualquier enfermedad, luego entonces lo que dicho seguro de alguna manera pretende garantizar no es la salud, sino el pago de la atención médica para recuperar la salud. Ahora bien, respecto a la manera en que este seguro será pagado o cubierto, inapropiado se estima diga, "financiará", que para el caso, ni existe empresa como tampoco nadie aporta ningún dinero para crear algo, pues simple y llanamente se trata de su forma de pago para tener derecho a la contraprestación, consistente en recibir atención médica cuando se requiera, resultando entonces absolutamente claras las fuentes económicas de donde provienen los dineros para pagar las cuotas: 1. Los trabajadores, y 2. El Estado patrón, conforme a la fracción XI, inciso a, Apartado B del artículo 123 constitucional.

Por lo que toca al inciso b, que establece que los trabajadores al servicio del Estado serán quienes en parte paguen las cuotas que permitan a las personas jubiladas o pensionadas y sus familiares continuar recibiendo atención médica.

**"Artículo 75.** Las Dependencias y Entidades cubrirán una Aportación de cero punto setenta y cinco por ciento del Sueldo Básico por el seguro de riesgos del trabajo."

Al respecto, resulta extraordinaria la diferencia que existe entre los riesgos de trabajo que tutela la ley reglamentaria del apartado A del mismo artículo 123,

pues basta examinar el listado de las ramas de la Industria que enumera en su fracción XXXI, para reconocer lo indispensable que resulta ese orden de seguridad social médica, pero para patrones y trabajadores regulados por el apartado A del artículo 123 constitucional, empero resulta excesivo el establecimiento de un seguro de riesgos profesionales para trabajadores al servicio del Estado donde el propio apartado B del artículo 123 constitucional en lo absoluto contempla alguna actividad con merecimientos para recibir tal cobertura, con independencia de que pudieran suscitarse y brindarse las atenciones correspondientes como de cualquier enfermedad, sin embargo crear un seguro específico de esta naturaleza para la burocracia federal no demuestra otra cosa que la obsesiva, idea de entregar dinero a particulares, dada la extraordinaria eventualidad de riesgos profesionales en las actividades del gobierno, sin mínima comparación con lo previsto en el artículo 513 de la Ley Federal del Trabajo, reglamentario del apartado A del artículo 123 constitucional.

Por otra parte, en el caso de que un trabajador desempeñe dos o mas empleos y que en ambos estén incorporados al régimen de la ley del Instituto, cubrirán sus cuotas sobre la totalidad de los sueldos básicos que corresponde mismos que se tornaran en cuenta para fijar las pensiones y demás prestaciones a cargo del Instituto, conforme al artículo 18 de la misma ley, que señala:

**“Artículo 18.** Los Trabajadores que desempeñen dos o más empleos en las Dependencias o Entidades cubrirán sus Cuotas sobre la totalidad de los Sueldos Básicos que correspondan, mismos que se tomarán en cuenta para fijar las Pensiones y demás beneficios de los seguros de riesgos del trabajo e invalidez y vida.

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

Ahora bien es importante determinar la Dirección del PENSIONISSSTE ya que es la figura jurídica que se creó para la administración de fondos para el retiro, por lo que citamos el artículo 66 bis de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, que dice:

**“Artículo 66 bis.** La persona designada como director general o su equivalente de una administradora o institución que realice funciones similares, públicas o privadas, además de cumplir con lo dispuesto en el artículo anterior, deberá tener un perfil profesional y ético conforme a lo siguiente:

**I.** Ser residente en territorio mexicano, en términos de lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación;

**II.** Haber prestado por lo menos cinco años sus servicios en puestos de alto nivel decisorio, cuyo desempeño requiera conocimiento y experiencia en materia financiera y administrativa;

**III.** No estar realizando ni haber realizado en los últimos dos años, funciones de regulación de entidades del sistema financiero mexicano;

**IV.** No haber sido inhabilitado para ejercer el comercio o para desempeñar cargo o comisión en el servicio público o en el sistema financiero mexicano, y no haber sido condenado por delito que amerite privación de la libertad o encontrarse inhabilitado en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y

**V.** No estar desempeñando o haber desempeñado en los últimos dos años previos a su designación, cargo alguno de cualquier índole en partidos o agrupaciones políticas, ni en organizaciones de trabajadores o de patrones o cargos de elección popular.

En el caso de las Administradoras o instituciones que realicen funciones similares de naturaleza pública, el director general o su equivalente, adicionalmente deberá ser ciudadano mexicano.”

Sobre este artículo podemos decir que se hizo con la finalidad de blindar este tipo de puesto y por la importancia del mismo al incidir sobre el derecho a pensionarse con dignidad de miles de trabajadores y por ende sus familias.

Aunado a lo anteriormente expuesto consideramos que es necesario conocer como operaran los sistemas de pensiones para los que opten por permanecer en el mismo y los que se integren al nuevo sistema.

### **3.2 Sistema de pensiones en la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de la ley abrogada de 1983.**

Con base en el artículo quinto transitorio de la nueva ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, los asegurados tendrán la posibilidad de optar por permanecer en el sistema anterior, existen las siguientes variantes, que el artículo décimo transitorio de la nueva ley del instituto prevé:

1) Aplicará la ley anterior hasta el 31 de diciembre de 2009 para aquellos que se jubilen o retiren en ese plazo, esto es, continuarán tres tipos de pensiones: la de jubilación, con 30 años de servicios para las hombres y 28 para las mujeres; la de retiro por edad y tiempo de servicios, con 55 años de edad y 15 años de cotizaciones, y la de cesantía en edad avanzada, con 60 años de edad y 10 años de cotizaciones.



2) Aplicará el antiguo sistema, aunque reformado, para aquellos que se jubilen o retiren a partir del 2010. En este caso, tendrán derecho a pensiones, bajo un esquema en el que se incrementarán progresivamente cada dos años las edades mínimas requeridas hasta alcanzar parámetros equiparables al nuevo sistema. En la pensión de jubilación aumentarán las edades a partir de 2010, iniciando con 51 años de edad para los hombres y de 49 para las mujeres, estabilizándose en 60 años y 58 años, respectivamente, con los correspondientes años de servicio: 30 para hombres y 28 para mujeres. En la pensión por edad y tiempo de servicios los incrementos en la edad iniciarán en el 2012 con 56 años de edad, hasta llegar a 60 para ambos géneros, con los respectivos 15 años de cotización. La pensión por cesantía en edad avanzada aumentará en el 2010 a 61 años de edad hasta llegar a 65 tanto para hombres como para mujeres, con los correspondientes 10 años de cotizaciones.

El pago de las pensiones y jubilaciones previstas en las dos variantes del antiguo sistema estarán a cargo del gobierno federal. Sin embargo, para la segunda variante, es decir, en donde se incrementan las edades mínimas, se establece que para calcular el monto de la pensión se tomará en cuenta el promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de baja del trabajador, siempre y cuando tenga una antigüedad mínima de tres años en el puesto y nivel. Si el trabajador tiene menos de los tres años requeridos, se tomará en cuenta el sueldo inmediato anterior a dicho puesto, sin importar la antigüedad.

### **3.3 Sistema de pensiones en la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en marzo de 2007.**

Si los trabajadores optan por incorporarse al nuevo sistema de pensiones, deberán abrir una cuenta individual y recibirán un bono de pensión (un título de deuda emitido por el gobierno federal, cuyo monto se definirá en apego una tabla que tomará en cuenta factores como los años de cotización, edad del trabajador y

sueldo básico mensual elevado al año y expresado en unidades de inversión) a cuenta de lo aportado conforme a la ley anterior, el cual se hará efectivo cuando elijan la modalidad a pensionarse; por el momento, dicho bono será depositado en la cuenta individual, que será administrada por el PENSIONISSSTE durante 3 años. Posterior a ese plazo, los trabajadores decidirán si permanecen en él o se cambian a una Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE). Dicha cuenta estará integrada por varias subcuentas: retiro, cesantía y vejez (RCV), fondo de vivienda, ahorro solidario, aportaciones complementarias de retiro, aportaciones voluntarias y ahorro a largo plazo.

La novedad en este esquema lo constituye el ahorro solidario, en donde el trabajador podrá optar por el descuento de hasta el 2% de su sueldo básico para abonarlo en su cuenta individual; en correspondencia, las dependencias y entidades depositarán 3.25 pesos por cada peso ahorrado por el trabajador hasta el 6.5% del sueldo básico.

Las pensiones a recibir por los trabajadores bajo el nuevo sistema son cesantía en edad avanzada y vejez. Para la primera se requerirá tener 60 años de edad y estar privado de trabajo; para la segunda 65 años de edad y, en ambas, haber cotizado 25 años.

En cuanto a las modalidades para pensionarse, son las mismas que operan en la Ley del Seguro Social: una renta vitalicia, llamada seguro de pensión con seguro de sobrevivencia y el retiro programado. En este sentido, el seguro de pensión, el trabajador contratará con una compañía de seguros a través del PENSIONISSSTE o una Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE), la cual le pagará una cantidad como pensión mientras viva, a cambio del saldo acumulado en su cuenta de retiro. Asimismo, contratará un seguro de sobrevivencia, con cargo a la cuenta individual, para que sus beneficiarios reciban la pensión, ayudas asistenciales y demás prestaciones en dinero. En el retiro programado, sus recursos se mantendrán en el PENSIONISSSTE o la

Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE) y recibirá mensualmente una parte de su fondo acumulado mientras éste tenga saldo. El monto dependerá de su ahorro acumulado al retirarse y de su esperanza de vida. Asimismo, operará la pensión garantizada (para aquellos que, cumpliendo los requisitos, sus recursos resulten insuficientes para adquirir el seguro de pensión), a razón del doble del salario mínimo, la pensión anticipada y retiros de la cuenta individual antes de pensionarse. Lo cual significa que la cantidad que resulte menor entre 75 días de su sueldo básico en los últimos 5 años. El 10% del saldo de la subcuenta de RCV a partir del cuadragésimo sexto día natural contado desde el día en que quedó desempleado, siempre que no haya hecho retiros durante los 5 años inmediatos anteriores.

El PENSIONISSSTE administrará las cuentas individuales e invertirá los recursos por 36 meses; transcurrido ese tiempo, los trabajadores podrán optar por mantenerse en él o transferir sus recursos a una Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE). Igualmente, cobrará comisiones, las cuales no podrán exceder del promedio de las que cobren las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE). El PENSIONISSSTE estará a cargo de una Comisión Ejecutiva integrada por dieciocho miembros: el director general del ISSSTE (quien la presidirá); un vocal ejecutivo, nombrado por la Junta Directiva a propuesta del director general siete vocales por parte del gobierno: tres de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dos del Banco de México, uno de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y uno de la Secretaría de la Función Pública; y nueve vocales nombrados por las organizaciones de los trabajadores.

Otro punto importante del nuevo sistema es que las cuotas por el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV) correspondientes a los trabajadores se ajustarán anualmente a partir de la entrada en vigor de la nueva ley: 3.5% hasta llegar a 6.125% en un periodo de 5 años, esto es, entre 2007 y 2012.

Una vez realizada brevemente la descripción de cómo operarán el antiguo sistema reformado y el nuevo sistema, resulta conveniente hacer algunas observaciones en cuanto a la capitalización individual, las diferencias con lo establecido para los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) y la integración del PENSIONISSSTE.

Respecto del primer punto, se unifica en nuestras leyes e instituciones de seguro social la tendencia hacia la capitalización individual, la cual supone una ruptura de la cohesión social y del derecho de igualdad de oportunidades.

Efectivamente, el sistema resulta injusto socialmente, pues no todos los niveles laborales podrán aportar las mismas cuotas y por tanto recibir al fin de la vida de trabajo cantidades equivalentes. Se reconoce que debería hacerse algo para salvar al Instituto y garantizar el pago de las pensiones, pero por qué a través de la “capitalización individual”, cuando la literatura en la materia ha mostrado preocupación respecto de este sistema en aspectos como el costo de la transición y los choques demográficos. Las organizaciones internacionales (Organización Internacional del Trabajo (OIT), Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) y La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)) han reiterado que tal sistema resulta muy costoso, principalmente porque la transición supone un costo muy alto para la población activa, y adicionalmente por los costos administrativos. En efecto, los activos cotizantes no sólo cotizarán para su propia pensión capitalizada sino también para los jubilados y retirados actuales, que han adquirido derechos con anterioridad, pues el Estado debe endeudarse y, por consiguiente, soportar un costo real, es decir, el paso hacia la capitalización en ningún caso es financieramente indoloro para la generación que trabaja desde la puesta en práctica de la reforma. En este sentido la transición de sistemas de reparto por los de capitalización individual exige la liquidación de las obligaciones expresas e implícitas por prestaciones futuras en virtud del sistema de reparto, y al mismo tiempo hay que financiar el nuevo programa por cuotas definidas. Esto

significa pagos duplicados que pueden representar el 5 o 6% del PIB de un país durante varias décadas.

Asimismo, la idea de que la capitalización es totalmente impermeable a los choques demográficos es falsa, por un lado, porque al crecer la esperanza de vida aumenta también el costo de la capitalización, pues para un tiempo de cotización constante, es necesario ahorrar más a efecto de disfrutar de una determinada renta durante más tiempo, y por otro lado, en un primer momento, no habrá necesidad de pagar pensiones, pero cuando los antiguos cotizantes pasen a la etapa de retiro, los fondos serán más sensibles a las evoluciones económicas y demográficas y, por tanto, en el futuro, sus rendimientos (de por sí inciertos) disminuirán.

La capitalización individual puede ser un valioso suplemento cuando se adapta a las circunstancias y capacidad contributiva de los diferentes grupos de la fuerza laboral, pero nunca debe sustituir a los regímenes obligatorios.

Respecto de las diferencias con los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), a éstos no se les otorgó libertad de elección para decidir sobre su permanencia o no en el antiguo sistema. Tampoco se les otorgó un “bono de pensión” por sus derechos adquiridos y la pensión garantizada corresponde únicamente a un salario mínimo; es decir, no obstante la unificación del sistema de capitalización en nuestras leyes del seguro social, siguen rigiendo criterios de trabajadores de primera y segunda clase.

En torno al PENSIONISSSTE, deja mucho que desear la forma de su integración y cómo va a operar. En efecto, en diversos ámbitos, y en específico en el académico, ha permeado desde hace varios años la idea de un instituto de pensiones cuyo titular fuera designado por el Congreso de la Unión, que contara con atribuciones para administrar e invertir los fondos y pagar las pensiones, disponer de una normatividad específica en materia de inversiones, rentabilidad y contar con los mecanismos necesarios de fiscalización y supervisión para impedir

desviación de fondos y prácticas corruptas. Además, con la obligación de realizar permanentemente los estudios técnicos que indiquen el nivel de capitalización de los fondos conveniente para constituir las reservas actuariales requeridas y la distribución de los fondos de inversión social y de inversión productiva estratégica. La creación del PENSIONISSSTE pudo significar la posibilidad hacia un instituto nacional de pensiones.

Por último, los programas de pensiones existen a efecto de proporcionar cierta seguridad de ingresos decorosos para el retiro. En ellos, la solidaridad no puede olvidarse o permanecer distante. Se requiere su reforzamiento y nuevas vías para su consecuente consolidación a fin de disminuir las desigualdades y cerrar la brecha que existe entre quienes tienen en exceso y quienes carecen de lo fundamental. Si bien es necesario corregir las deficiencias de nuestro sistema de protección social y de nuestras instituciones, al mismo tiempo las medidas adoptadas o a considerarse deben ajustarse a las necesidades de la sociedad.

En este sentido, la introducción de la capitalización individual no resuelve los problemas financieros del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) porque sólo apunta a los pasivos contingentes del Instituto, pero no a sus problemas de liquidez; por tanto, se trata de una solución parcial que podría hacer crisis años más tarde, como se verá en el siguiente capítulo.

## **CAPITULO 4**

### **PERSPECTIVAS Y ALCANCES DE LA REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO**

En diversos países del mundo occidental, y en América Latina en particular, se están realizando reformas pensionarias en diversas modalidades: “reformas sustitutivas”, en las que se abroga el sistema solidario de reparto y se establecen cuentas individuales capitalizables; “reformas mixtas”, en las que subsiste un esquema básico de pensiones de reparto, complementado por un sistema de cuentas individuales; “reformas paramétricas”, en donde se modifican la edad de retiro, las contribuciones de las partes y/o las reglas de accesibilidad a los beneficios; e, incluso, “reformas nocionales”, que mantienen el esquema original de reparto pero establecen beneficios diferenciados según el número de años cotizados y el sueldo base de cotización.

En nuestro país, se han realizado reformas de tipo sustitutivo en el sistema de pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social y, más recientemente, también en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Los responsables de la toma de decisiones (los poderes Ejecutivo y Legislativo), en colaboración con los formadores de opinión pública, han asumido ante la sociedad la tesis de que la crisis financiera en los sistemas de pensiones sólo puede resolverse de esta manera y, por ello, han soslayado el debate nacional en torno a las alternativas de reforma social que ya se han señalado. Esta reducción del problema tiene consecuencias de largo plazo. El objetivo de este capítulo es mostrar las particularidades de la reforma al sistema de pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, pero también las escasas posibilidades de obtener de ella resultados satisfactorios.

#### **4.1 Elementos distintivos del sistema de pensiones en la nueva ley**

La nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado describe un sistema de pensiones de tipo sustitutivo que continúa las reformas estructurales ya prefiguradas en la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social que entró en funciones una década atrás.

De esta manera, el concepto de reforma que ha prevalecido en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado también parecería continuar con el modelo sugerido por el Banco Mundial desde 1994, basado en el principio de los tres pilares de un nuevo sistema de pensiones: una pensión obligatoria básica, pública y contributiva, basada en el sistema de reparto; una pensión obligatoria, administrada de forma privada, basada en cuentas individuales; y una pensión opcional, basada en el ahorro individual. En los hechos, sin embargo, se limita a establecer solamente los pilares correspondientes al sistema de cuentas individuales y de ahorro voluntario, con una versión limitada de una pensión mínima garantizada, que mezcla el principio contributivo con el no contributivo, pero que abroga definitivamente toda pensión basada en el reparto.

Así, la reforma del sistema de pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado sustituye el modelo estatal de seguridad social, por otro de carácter privado en el que la participación del Estado es de carácter restringido y temporal.

No obstante, si comparamos el contenido de esta reforma con las modificaciones que se hicieron en su momento a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, podemos encontrar algunas particularidades.

La nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado trata de atacar las tres causas fundamentales de la crisis financiera del sistema de pensiones de los trabajadores del Estado: el deterioro de la relación entre trabajadores activos y retirados; la transición demográfica y



epidemiológica; y el uso de los fondos de las pensiones para fines distintos a la constitución de reservas financieras.

#### **4.2 La relación trabajadores activos y retirados**

En la actualidad, la proporción entre trabajadores activos y retirados se ha modificado sustancialmente entre el inicio de los años ochenta y los primeros años de este siglo, para pasar de una relación de 20 a uno anteriormente, a otra de cuatro a uno en la actualidad. Así, con la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se termina de tajo con el problema de determinar las diversas causas y posibles soluciones de dicho deterioro, para transferir el riesgo de la suficiencia de las pensiones (tasa de remplazo) a los propios trabajadores.

Esta característica está presente en toda reforma de carácter sustitutivo, desde luego, al igual que la posibilidad de que los trabajadores que ya se encontraban afiliados al sistema anterior, puedan optar por pasar al nuevo sistema a través del otorgamiento de un bono de reconocimiento y la apertura de una cuenta individual. Pero lo peculiar de la reforma al sistema de pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es que la administración de las cuentas de retiro se llevará a cabo inicialmente por una administradora de fondos para el retiro (AFORE) de carácter público (PensionISSSTE), mientras que el Estado asumirá el pago de las pensiones de todos los trabajadores que permanezcan en el régimen anterior, así como la asignación de una pensión mínima garantizada para los trabajadores que al momento del retiro no logren acumular los recursos suficientes para financiarse ese mínimo que, al momento de aprobación de la nueva ley, será de 3 040.00 pesos indexables anualmente.

Como se puede apreciar, la peculiaridad de la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en este terreno,

consiste en la determinación de que será una administradora de fondos para el retiro (AFORE) pública la encargada de iniciar la gestión de los fondos de seguridad social, y que hasta tres años después podrán sumarse al sistema las afores privadas. Este hecho cobra significación si se toma en consideración que, al aprobarse la actual Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, el tema de la administración de los futuros fondos de pensiones se convirtió en uno de los puntos que amenazaba con descarrilar su aprobación en el Congreso; de hecho, sólo cuando se aprobó la creación de una administradora de fondos para el retiro (AFORE) pública para ese instituto (Siglo XXI), fue que se logró obtener el respaldo del sector obrero de los diputados priistas.<sup>1</sup>

Otro aspecto particular de la nueva ley se refiere al monto de la pensión mínima garantizada por el Estado, puesto que aquellos trabajadores que no logren reunir los recursos suficientes para financiarse una pensión equivalente a dos salarios mínimos mensuales aproximadamente (3, 040.00 pesos), recibirán la parte complementaria por parte del Estado. En cambio, la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social vigente sólo delimitó la pensión mínima, para los trabajadores afiliados a este sistema, por un monto de un salario mínimo mensual. Este dato es importante puesto que, si los pronósticos de los críticos resultan acertados, un porcentaje muy elevado de los trabajadores retirados con el nuevo sistema no cotizarán lo suficiente para dicha pensión mínima, por lo que se ensanchará la participación gubernamental en la asignación de las pensiones.

No obstante esta participación supuestamente creciente del Estado en el financiamiento de las pensiones, cabe subrayar que México no ha optado por una reforma sustitutiva que incluya la modalidad de las pensiones asistenciales no contributivas (dirigidas a los ancianos en condiciones de pobreza), como sí ha sucedido en la reforma de Chile, ya que en este caso sólo se trata de una pensión complementaria para suplir la insuficiencia de las pensiones contributivas.

---

<sup>1</sup> RUIZ GUERRA, Ana Joaquina, Transformaciones de los regímenes de bienestar hacia un paradigma liberal-residual, Instituto Mora, México, 2006, pp 107 - 108.

Así pues, es indudable que la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado reproduce en lo esencial el modelo sustitutivo que se implantó en el Instituto Mexicano del Seguro Social, con la ausencia del pilar basado en las pensiones no contributivas y, desde luego, con la erradicación de todo principio sustentado en el reparto como otro elemento o pilar de la nueva seguridad social.

No obstante que la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado continúa con la tendencia que ya se había establecido en la actual Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, es indudable que representa un paso más hacia la creación de un sistema nacional e integral de pensiones. El beneficio de una homologación de esta naturaleza se expresa en la introducción del principio de la portabilidad de las pensiones en la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que ahora permitirá la acumulación de fondos para el retiro y para la vivienda en una sola cuenta, independientemente de que provengan del sistema público o privado, así como la consiguiente acumulación de derechos. Desde luego, el obstáculo mayor para alcanzar este objetivo será el de incorporar a ese sistema nacional a todos los sectores privilegiados de trabajadores que se resistirán a cualquier reforma, como ya está sucediendo con los propios trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social.

### **4.3 La transición demográfica y epidemiológica**

Desde la perspectiva del costo financiero del sistema de pensiones basado en el reparto, la nueva ley también ataca la causal derivada del envejecimiento de la población de este país, así como los costos crecientes de los servicios de salud que les corresponden a las personas en esta condición. Con la reciente reforma del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se incrementa la edad mínima de retiro y se eleva asimismo el porcentaje de las cotizaciones, tanto por concepto de pensiones como de salud.

Para los trabajadores afiliados al sistema de pensiones derogado, por ejemplo en lo concerniente a la pensión por vejez o jubilación, se establecía la edad mínima de retiro en 50 años, en el caso de los hombres, y 48 años, en el caso de las mujeres; además de acumular una antigüedad en las cotizaciones de 30 y 28 años, respectivamente. Con la nueva ley, la edad de retiro de los nuevos trabajadores afiliados será de 65 años, sin distinción de género, con un mínimo de cotizaciones equivalente a 25 años.

Por su parte, los nuevos trabajadores al servicio del Estado verán incrementado el porcentaje de cotización (también respecto al conjunto de los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez), con relación al denominado salario básico, de 3.5 por ciento con anterioridad, a 6.125 por ciento a partir de la vigencia de la nueva ley.

En este rubro, la peculiaridad de la reforma radica en que las disposiciones mencionadas no se limitan en su aplicación a los trabajadores que ingresen al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado al momento de aprobarse la nueva ley, sino que se extienden al conjunto de los afiliados, incluyendo a quienes pertenecían al sistema derogado y opten por las prestaciones anteriores.

En las reformas de tipo sustitutivo, es común la posibilidad de elección para los trabajadores afectados entre el nuevo sistema y el sistema antiguo de pensiones y, en este sentido, la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado no es una excepción. Pero, en cambio, sí es una peculiaridad que la aplicación de las reformas posea un carácter retroactivo que se extiende a todos los afiliados. Específicamente, las reformas implican que un trabajador en activo que decida permanecer bajo la protección del sistema de pensiones anterior, también verá incrementada la edad mínima de retiro así como el porcentaje de sus cotizaciones sobre el salario básico, a partir de una tabla de

gradualidad que irá aplicándose en un periodo de 18 años, en el caso de las condiciones de retiro, que entrará en vigor en 2010 y concluirá en 2028, momento en el que los trabajadores pertenecientes al sistema antiguo podrán retirarse a los 30 o 28 años de antigüedad, según el caso, siempre y cuando hayan alcanzado la edad mínima de 60 años; por su parte, el incremento de las cotizaciones al seguro de salud se hará también gradualmente entre 2008 y 2012.

Para apreciar la significación de estas particularidades, vale la pena recordar que una de las estrategias del movimiento opositor a la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado está siendo la de recurrir a la modalidad legal del amparo. En la ocasión en que se presentó este tipo de acciones contra la actual Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Poder Judicial las desechó sobre la base del argumento de que su aplicación no afectaba los intereses de los trabajadores ya afiliados. Pero en este caso sí lo hará, por lo que los argumentos de los jueces tendrán que ser más sofisticados si es que deciden actuar bajo la consigna del Poder Ejecutivo de aprobar la Ley en todos sus elementos.

De igual forma, debe tenerse presente que al incrementar la edad de retiro y el porcentaje de las cotizaciones, el nuevo sistema de pensiones está realizando otro tipo de reformas, de índole paramétrica, que por su propia lógica tendría la posibilidad de resolver los problemas de financiamiento de las pensiones, sin la necesidad de recurrir a la desaparición de los principios del reparto. Como se mostrará más adelante, el argumento con el que se rechazó una reforma paramétrica o mixta del sistema de pensiones fue, precisamente, la suposición de que incrementando la edad de retiro y las cotizaciones, por sí mismas, no se resolvería el financiamiento del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con lo que se asumió implícitamente el hecho de que una pensión derivada del sistema de cuentas individuales no alcanzará el monto de las pensiones de reparto.

#### **4.4 La gestión de los fondos de seguridad social**

La nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, finalmente, también prevé una reforma de los procedimientos para administrar los fondos de pensiones (y, por consiguiente, de los fondos para los servicios de salud), de tal suerte que pueda evitarse otra de las causales que llevaron al deterioro financiero de esa institución. Ahora se establece en la legislación aprobada una separación tajante entre las reservas financieras de los diferentes seguros, con las consecuentes sanciones y penalizaciones por el incumplimiento de las mismas.

Como se ha señalado frecuentemente para desacreditar el funcionamiento de los sistemas de reparto, la gestión estatal de los recursos de la seguridad social está marcada por la mala administración e incluso la malversación de los fondos. Las razones de esas deficiencias han sido identificadas en México y en otros países. Se dice que los fondos de pensiones no fueron invertidos eficientemente, porque el objetivo primordial que había prevalecido durante mucho tiempo era el de utilizarlos como una forma de financiamiento del Estado; la consecuencia era que los fondos de pensiones se colocaban usualmente en títulos de deuda gubernamental de bajo rendimiento. De igual forma, esos recursos se aprovechaban para financiar proyectos de construcción habitacional que no sólo ofrecían un bajo rendimiento, como el caso anterior, sino que incluso en algunas ocasiones terminaban por ser irrecuperables. En este país, incluso, es de sobra conocido que la administración de las instituciones de seguridad social llevaba a utilizar sus recursos para fines políticos y/o electorales.

Pero el problema más grave que aquejaba al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como sucedió en su momento con el Instituto Mexicano del Seguro Social, era la transferencia de las reservas de pensiones hacia los servicios de salud, sea en su dimensión operativa o bien para la creación de infraestructura clínica y hospitalaria. Indudablemente, estas últimas acciones podrían considerarse como inversión productiva para la sociedad, pero en

el caso que nos ocupa implicaban más bien la descapitalización del sistema de pensiones.

Así, las disposiciones de la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado garantizan una mayor estabilidad financiera para los fondos de pensiones, pero generan una potencial y mayor precariedad en el financiamiento de los servicios de salud. Probablemente, este riesgo sea el motivo por el que la dirigencia magisterial demandó al gobierno federal la asignación de recursos extraordinarios, como complemento a la reforma de la Ley, para la creación y modernización de la infraestructura médica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como para la adquisición de medicamentos, entre otras acciones emergentes. Apoyos gubernamentales que, sin embargo, serán realizados por única ocasión y que no limitan el contenido esencial de la nueva ley, esto es, que una vez aprobada, el financiamiento de los servicios de salud queda totalmente desvinculado de la responsabilidad estatal y restringido al aprovechamiento de las reservas financieras que logren constituirse a través de las cotizaciones respectivas de los afiliados.

Así, en su conjunto, es indudable que las reformas al sistema de pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado han sido diseñadas y concebidas para hacer frente a los problemas financieros de ese instituto, a través de diversos frentes y que, en ese contexto, pueden considerarse como una eficaz manera de desvincular al Estado de la costosa responsabilidad social que le implicó la existencia del sistema de reparto.

Con esta reforma, el sistema de pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado queda organizado en tres sectores: los nuevos trabajadores, que ingresan automáticamente al sistema de cuentas individuales; los trabajadores que ya estaban afiliados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado antes de la

reforma, quienes podrán elegir entre ingresar al nuevo sistema a través de la recepción de un bono de reconocimiento y permanecer en el sistema abrogado, con la particularidad de que, en este caso, se someterán al esquema gradual de incremento en la edad de retiro y en la cotización; y el gobierno federal, que asume el costo financiero de los bonos de reconocimiento, de las pensiones actuales y de quienes permanezcan en el sistema anterior, así como las pensiones mínimas garantizadas.

#### **4.5 Balance de las reformas sustitutivas en los sistemas de pensiones**

Los supuestos beneficios de los nuevos sistemas de pensiones basados en la capitalización del ahorro de los trabajadores en cuentas individuales pueden ser diferenciados entre sus efectos positivos directos e indirectos sobre los trabajadores. Los directos, desde luego, deberían mostrarse en pensiones iguales o mayores a las que se recibirían (tasas de remplazo) de permanecer en el sistema anterior basado en el reparto. Los efectos indirectos deberán traducirse en beneficios para la sociedad en su conjunto, mediante una mayor cobertura poblacional del sistema de pensiones, a través de una disminución de la carga fiscal sobre el Estado y por medio del impacto de los fondos individualizados sobre los mercados de capitales, así como sobre el ahorro y la inversión nacionales.

Con relación a los primeros, las perspectivas no son del todo alentadoras. Si tomamos como referencia a Chile, paradigma de este tipo de reformas, con más de 25 años de experiencia en esta trayectoria, observamos que las expectativas de mejoría en la percepción de las pensiones están a la baja. Como es sabido, la gestión de los fondos de pensiones en los sistemas sustitutivos es realizada por administradoras privadas que obtienen su beneficio de las comisiones que cobran a los afiliados al sistema de pensiones.



En ese país latinoamericano, dichas comisiones se aplican sobre el flujo de las cuentas individuales, esto es, como un porcentaje del salario de cotización, por lo que el estímulo está concentrado en la captación de los trabajadores de más altos ingresos. Por su parte, también se observa una tendencia a la concentración de administradoras: entre 1981 y 1994 se incrementaron de 12 a 19, pero en 1998 se habían reducido a ocho; hacia el año 2000, las tres mayores cubrían a 78 por ciento de los afiliados y 76 por ciento de los cotizantes y administraban 70 por ciento de todos los activos. Adicionalmente, el sistema chileno se caracteriza por el cobro de altas comisiones por administración y para financiar las primas de los seguros, con la característica de que los afiliados jóvenes o quienes no han tenido una alta densidad de cotización pagan proporcionalmente una comisión más elevada. Por otra parte, los rendimientos han sido en promedio elevados, de 10.6%, pero de sólo 4% para quienes ingresaron al sistema a partir de 1995; la razón de esto es que en el pasado los precios de los bonos y las acciones en los que se invertían los fondos eran muy bajos, lo que no ha podido garantizarse en otros periodos, por lo que en el futuro se esperarían rendimientos similares o levemente superiores al incremento del PIB; por otro lado, es necesario identificar los rendimientos netos, una vez descontadas las comisiones. En este país, el costo de administración era, para el momento del estudio, el 24% de la cotización del trabajador.<sup>2</sup>

En otra evaluación de la experiencia de pensiones chilena, para el año 2002, se considera que el sistema aún no había madurado, pero si se observa lo que está sucediendo en el nivel de las pensiones mínimas, se puede señalar que los beneficiarios que perciben la pensión mínima son 43% del total de pensionados, promediando el monto de la misma 70% de la pensión mínima y

---

<sup>2</sup> UTHOFF, Andras, La Reforma del Sistema de Pensiones en Chile, Chile, CEPAL, 2002, p. 21-28, 36.

25% de la remuneración media en el sector privado. En cuanto a las pensiones de este último, se estima que la mitad estará recibiendo la pensión mínima.<sup>3</sup>

En el caso de México, el comportamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social desde el momento de la reforma a su sistema de pensiones es similar en cuanto a la competencia entre las administradoras de fondos para el retiro (AFORES) y el costo de administración, pero la situación ha venido cambiando más recientemente. En 2003 había 12 administradoras de fondos para el retiro (AFORES), de las cuales las tres mayores tenían afiliados a 44% de los poco más de 30 millones de afiliados; aún así, nuestro país es de los menos concentrados porque la ley limita a 17% la proporción que puede estar en manos de una sola administradora. Pero esas administradoras mayores no son las que cobran las comisiones más bajas, ni las que proporcionan el rendimiento más alto. En México, el Instituto Mexicano del Seguro Social deduce 10.51% del salario, del cual el costo de administración se ha llevado entre 40% y 50% de esos recursos.<sup>4</sup> No obstante, en la actualidad se ha incrementado significativamente el número de administradoras de fondos para el retiro (AFORES) para pasar a 21, hasta mayo de 2007; este hecho, que es consecuencia del gran tamaño del mercado de pensiones en este país, también se ha reflejado en una fuerte competencia entre administradoras con el resultado en una baja de las comisiones que cobran.

Particularizando en la perspectiva de las pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, luego de la reforma, es importante notar una diferencia importante con relación al caso chileno y a la práctica del Instituto Mexicano del Seguro Social. A partir de la entrada en vigor de la reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, mencionada más arriba, las comisiones de las administradoras de fondos para el retiro (AFORES) dejarán de aplicarse sobre el flujo de las cuentas para fijarse ahora sobre el saldo de las mismas. Aunque es de notar que, a juicio de los opositores a

---

<sup>3</sup> MESA-LAGO, Carmelo, Las Reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de seguridad social, Chile, CEPAL, p. 49-50.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 51-60.

esta reforma, la razón de esta modificación obedecería a que con el paso del tiempo el saldo de las cuentas individuales crece lo suficiente como para hacer más redituable una comisión sobre dicho saldo en comparación con la comisión por flujo. Pero, en lo que se refiere al monto futuro de las pensiones, el nuevo sistema ha hecho un reconocimiento tácito a la dificultad de igualar las pensiones del sistema de reparto.

En una de las presentaciones del proyecto de nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de febrero de 2004, se señaló que para alcanzar el equilibrio presupuestal del sistema de reparto se requeriría una de las siguientes dos medidas: aumentar la contribución del 7% al 40% sobre el salario base de cotización; o bien, aumentar la edad promedio de jubilación de 55 años, en la actualidad, a 75 años. Aun cuando se trate de un ejercicio de “simulación para fines ilustrativos”, y puesto que la reforma aprobada no alcanza a incrementar la edad del retiro y las cotizaciones en el nivel necesario, el resultado será inevitablemente una pensión futura más reducida.<sup>5</sup>

En otro estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se presenta una estimación simulada según la cual sólo altas cotizaciones garantizan una pensión elevada, por lo que un trabajador que ahorra 10% de su salario y se jubila a los 65 años, para recibir una tasa de remplazo de 70% requiere una densidad de cotización superior a 80%, equivalente a 36 años de aportaciones, independientemente de otras variables como los rendimientos y comisiones.<sup>6</sup>

En cuanto a los efectos positivos indirectos de las reformas sustitutivas, las perspectivas son encontradas. El beneficio posible sobre una mayor cobertura poblacional, mediante un sistema previsional que debería estimular el ahorro individual, evidentemente no puede ser atributo de una reforma dedicada a los trabajadores del Estado, en donde no existe un sector informal y en el que un

---

<sup>5</sup> Cámara de Diputados LIX Legislatura, Iniciativa de reforma de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales, Partido Acción Nacional, México, 2004, p. 5 y 7.

<sup>6</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad, Chile, 2006, p.125.

trabajador independiente no puede inscribirse de modo voluntario. Esta facultad sólo le corresponde al sistema de pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social. Pero si lo concibiéramos en el marco de un sistema nacional de pensiones, los resultados no hablan bien de este tipo de reformas.

El aspecto de la cobertura es central en las reformas sustitutivas, porque parten del supuesto de que la administración privada de las cuentas individuales debería ser un incentivo para mejorar la afiliación y, por tanto, la cobertura; sin embargo, los resultados no avalan esta suposición. La afiliación en los países que han emprendido este tipo de reformas ha sido elevada, pero la cotización está muy lejos de serlo en la misma medida. En el caso de México, en 2002-2003, se habla de una afiliación de 72%, pero la cotización efectiva era sólo de 30% o 40%. La situación de los países cambia en función de diversas circunstancias, pero lo fundamental es que en todos ellos la cobertura ha disminuido.<sup>7</sup>

Tomando otro ejemplo, Chile tenía afiliada a más de 74% de la población ocupada en 1975, luego disminuyó a 59% en 1979, antes de la reforma; después de ésta, la cobertura siguió disminuyendo como resultado de una recesión, pero comenzó a recuperarse en 1997 a 68%, no obstante la cobertura efectiva era, en este último año, de sólo 64%. Sin embargo, los cotizantes efectivos pudieron haber disminuido aún más en 1999, hasta llegar a 50%.<sup>8</sup>

Los factores que pueden explicar este fenómeno son diversos pero, como señala Mesa-Lago, la cobertura no ha sido tan alta porque los nuevos sistemas de pensiones están diseñados para favorecer la participación de trabajadores asalariados urbanos, del sector formal, de hombres, con empleo estable, salarios medios y altos, alta densidad de cotización y jubilados a la edad normal, y en América Latina los trabajadores en su mayoría no cumplen con estas condiciones. Ello se traducirá en dificultades para ahorrar lo suficiente, en bajísimas tasas de incorporación de trabajadores independientes (uno por ciento en México) y en una

---

<sup>7</sup> MESA-LAGO, Carmelo, Ob. cit. pp. 35-38, 61-66.

<sup>8</sup> UTHOFF, Andras, Ob. cit. p. 13-14.

alta proporción de trabajadores que no alcanzarán a cotizar lo suficiente para recibir una pensión mínima.

Otra dimensión del problema de cobertura es que la mayoría de los países no concede pensiones asistenciales, con excepción de Argentina, Costa Rica, Chile y Uruguay, a pesar de que son los que tienen una mayor incidencia de la pobreza. Basta observar que México sólo tiene cubiertos a 17.8% de mayores de 60 años y 11.7% de mayores de 65. Más aún, con las propias cifras del Banco Mundial, se puede asegurar que entre un tercio y la mitad de los asegurados no tendrá derecho a la pensión mínima.<sup>9</sup>

El tema de las pensiones asistenciales es uno de los mayormente soslayados en las discusiones que han llevado a las reformas sustitutivas, por lo que es de esperar en el futuro un nuevo problema financiero de gran envergadura para los Estados latinoamericanos que, como México, no han tomado provisiones sobre el costo que implicará la atención de los ancianos en condiciones de pobreza, en el marco del creciente envejecimiento poblacional, en adición a la carga fiscal derivada del financiamiento de las pensiones mínimas garantizadas.

Esta es la preocupación fundamental de organismos como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que, al proyectar los grandes problemas del futuro latinoamericano en materia de protección social, han dejado de poner el énfasis en la necesidad de reformar los sistemas previsionales de reparto, para advertir sobre los riesgos que se avecinan como consecuencia del empobrecimiento y la falta de seguridad social de las personas de la tercera edad en la región.

Desde otra perspectiva, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) también ha destacado la eficacia de los programas de pensiones no contributivas y asistenciales para el combate a la pobreza; se pone como

---

<sup>9</sup> MESA-LAGO, Carmelo, Ob. cit. pp. 41-43.

ejemplo de este potencial el sistema de pensiones no contributivo de Canadá, que disminuyó la pobreza de adultos mayores de 28.4% en 1970, a 5.4% en 1997<sup>10</sup>

Las expectativas pesimistas sobre la cobertura poblacional ponen de manifiesto otro componente preocupante de las reformas sustitutivas, en el nivel del llamado costo fiscal de transición, el cual es derivado del déficit operacional del sistema público remanente, de los bonos de reconocimiento y de las pensiones mínimas. En algunos países habría que sumar incluso el costo de las pensiones asistenciales. El financiamiento de este déficit implica emisión de deuda pública, o bien impuestos, o bien la creación de superávit fiscal, lo que conlleva desviar recursos de otros programas. Este déficit fiscal se agrava porque la mayoría de los asegurados opta por el nuevo sistema y, por tanto, han dejado de cotizar para el Estado, por lo que éste tiene que ver por el pago de las pensiones con recursos públicos-fiscales.<sup>11</sup> Tómese el ejemplo de Chile para ilustrar este problema: desde el inicio de 2001 y hasta 2003, las cuentas individuales deberían generar un flujo equivalente a 3.3% del PIB, pero el déficit previsional sería del orden de 5.7% o 5.8% del PIB.<sup>12</sup>

El costo del déficit operacional aumenta en los primeros años y tiende a desaparecer al final, lo cual implica una temporalidad de más de 40 años, como se ha calculado para Chile, por ejemplo. Para México, se ha estimado para el sistema del Instituto Mexicano del Seguro Social un costo fiscal de 1% del PIB desde el inicio de la reforma hasta 2020, pero en Chile se ubica por encima de 3% hasta 2040. Por esta razón algunos piensan que el problema financiero se puede resolver con sistemas públicos en los que se incremente la edad del retiro y las aportaciones, o bien reduciendo otros componentes de la deuda pública, que no el previsional.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Ob. cit. p. 120 y 121.

<sup>11</sup> MESA-LAGO, Carmelo, Ob. cit. pp. 61-66.

<sup>12</sup> UTHOFF, Andras, Ob. cit. pp. 25-28.

<sup>13</sup> MESA-LAGO, Carmelo, Ob. cit. pp. 67-70.

Finalmente, la potencialidad de los sistemas basados en la capitalización de cuentas individuales se reduce a sus posibles efectos positivos sobre el ahorro y la inversión nacionales, así como sobre el desarrollo de los mercados de capitales. El ejemplo más ilustrativo corresponde, una vez más, al caso chileno.

Aquí, el mercado financiero ha crecido enormemente porque los trabajadores ahorraron en su gran mayoría durante todos estos años y, en cambio, son muy pocos los que se han retirado, pero el sistema ya está madurando y esta relación se invertirá; por otra parte, los rendimientos de los fondos chilenos han provenido de la valorización de activos ya existentes y no de la creación de nueva riqueza. Sin embargo, hay un rasgo positivo en el sistema chileno que vale la pena destacar, puesto que el déficit previsional no se ha financiado con la emisión de nueva deuda –lo que significaría su refinanciamiento encubierto con los propios fondos privados–, sino con un superávit fiscal (impuestos, recortes y privatizaciones) destinado a cubrir dicho déficit. También se observa una evolución en las modalidades de inversión de los fondos, primero se utilizaban para comprar pagarés de la tesorería y depósitos a plazo, después letras hipotecarias, luego acciones, y actualmente se invierte ya una proporción considerable en bonos de empresas e instrumentos internacionales. Pero, en general, sigue predominando la inversión en deuda pública.<sup>14</sup>

Por otro lado, es controversial el supuesto aporte de los fondos de seguridad social al ahorro nacional y la inversión. Como ya se destacó, la acumulación de estos recursos financieros va de la mano con el gran peso del déficit previsional, de tal manera que un ahorro neto sería consecuencia de la reducción de este déficit; sobre esta base, entre 1981-89 y 1990-99 el ahorro nacional en Chile aumentó 10% del PIB, de donde sólo 2.5% sería atribuible a la disminución del déficit en seguridad social; el éxito chileno en el terreno del ahorro y la inversión debe atribuirse más que nada a la disciplina fiscal y a las políticas

---

<sup>14</sup> UTHOFF, Andras, Ob. cit. p. 26-29.

macroeconómicas en lo general<sup>15</sup>, como su capacidad para generar un superávit fiscal derivado de otras fuentes diferentes a la seguridad social.

Finalmente, cabe hacer una última consideración crítica sobre el efecto de reformas previsionales sustitutivas como la del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. A partir de que se abroga un sistema de pensiones basado en el reparto, no sólo se transfiere la totalidad de los riesgos derivados de la gestión y el comportamiento de los mercados de capitales a los propios trabajadores, sino que se elimina el componente de solidaridad y distribución del ingreso que se encontraba explícitamente definido en los esquemas de reparto. Este es un tema igualmente controversial, porque se ha demostrado que el funcionamiento de los sistemas basados en el reparto, frecuentemente tenía efectos regresivos sobre el ingreso, además de las desigualdades entre los esquemas de seguridad social para diferentes sectores de los trabajadores.

#### **4.6 Algunas propuestas sobre la reforma a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.**

La generación del ahorro financiero es uno de los más importantes “mitos” generados en la capitalización individual. En efecto, se ha atribuido a este modelo la función de aliviar la carga financiera que representan los sistemas de reparto para el presupuesto fiscal en el contexto de las tendencias demográficas y del mercado de trabajo, así como estimular una mayor eficiencia en la administración del sistema. Además, permite obtener mayores niveles de ahorro e inversión nacionales, y promueve el desarrollo de los mercados financieros donde se inviertan los fondos de pensiones. Este argumento también ha sido empleado por el director del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales, al señalar que las cuentas individuales ayudan a la creación del ahorro.

---

<sup>15</sup> Ibidem, p. 31-32.



Los especialistas en la materia, consideran que no hay evidencia del supuesto ahorro, en parte porque en los países donde se ha adoptado la capitalización no ha transcurrido el tiempo suficiente, y en Chile, donde son evidentes el crecimiento y el desarrollo de los mercados financieros y el marco regulatorio correspondiente, no está claro si el nuevo sistema ha traído aumentos importantes del ahorro nacional o en la inversión productiva, o si ha contribuido a reducir los costos de administración, que son muy elevados.

Se reconoce que hay ahorro financiero, pero no necesariamente éste constituye inversión real, porque no se genera en el esquema diseñado para su financiamiento, sino en la reducción efectiva de los beneficios que recibirán las futuras generaciones de pensionados.

Al transferir el riesgo al individuo, deja fuera del ámbito público la decisión explícita sobre el monto de tales beneficios, además, se debe considerar el problema del financiamiento de los costos de la transición.

Por otro lado, datos reportan que la capitalización individual no ha logrado resultados positivos en la distribución equitativa de la riqueza: las tasas de pobreza e indigencia son ligeramente superiores en 1997, que en 1980 (en México la tasa de la pobreza alcanzó el 53% en 2002). En estos países se ha retrocedido en las condiciones de trabajo: el repliegue de la seguridad social y de los derechos laborales es una derivación lógica de las políticas sobre el sistema productivo.

La cobertura del sistema en Chile es de aproximadamente 64% de la población económicamente activa; veinte años después de la reforma los costos fiscales siguen siendo elevados: 3.8% del Producto Interno Bruto anual; en la estructura del mercado hay una ausencia de competencia, existe un oligopolio muy concentrado; los costos de operación son muy altos. Si bien el fondo acumulado equivale a 47% del PIB, el aporte neto de este sistema al ahorro interno es todavía débil.

El sistema tiene más sombras que luces, porque no se prevé la transición ni el costo para el Estado, que termina desfinanciándose, mientras que el sector privado hace un gran negocio, sin esforzarse, financiando al Estado como principal demandante de los recursos del fondo de pensiones, minimizando su impacto sobre el desarrollo del mercado de capitales.

Los países europeos, a través de sus diversas comisiones y comités que en la materia han creado, han coincidido en señalar que para garantizar la viabilidad de los sistemas de pensiones, en la perspectiva de los futuros desafíos demográficos y sociales, exige afrontar un triple desafío a largo plazo:

1) Salvaguardar su capacidad para cumplir sus objetivos sociales. Garantizar ingresos adecuados y seguros, y condiciones de vida dignas para todas las personas ancianas (en combinación con los sistemas sanitarios y de atención permanente).

2) Mantener su viabilidad financiera: que el envejecimiento no incida en las finanzas públicas y ponga en peligro la estabilidad presupuestaria, o conlleve a un reparto no equitativo de los recursos entre las generaciones.

3) Aumentar su capacidad para responder a la evolución de las necesidades de la sociedad y los individuos. Contribuir a incrementar la flexibilidad del mercado laboral, la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en el empleo y protección social, así como una mejor adaptación a las necesidades individuales.

Para atender estos tres desafíos, como estrategia se plantea abordar de raíz el problema de desequilibrio entre activos/pasivos, ello implica el reestablecimiento del pleno empleo y el incremento de los niveles de actividad, sobre todo de las mujeres y los trabajadores de mayor edad.

En términos políticos, se tiene que insistir en varios aspectos:

1. Abordar la reforma del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sin considerar los problemas que enfrentan los sistemas de pensiones y jubilaciones de estados y municipios; los regímenes especiales que aplican para la Banca de Desarrollo, los expresidentes de la República, los ministros de la Suprema Corte y los miembros del Consejo de la Judicatura; el pasivo laboral de las universidades públicas estatales; así como los que aplican en el Instituto Mexicano del Seguro Social, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Compañía de Luz y Fuerza del Centro, sería una medida parcial frente a un problema complejo y más profundo. En tal sentido, la reforma a los sistemas de pensiones de los trabajadores públicos debe abordarse desde una perspectiva global, atendiendo la necesidad de un acuerdo nacional en donde se expliciten los compromisos fiscales y laborales que se requieren, así como la distribución de los costos que implique el camino que se decida.

2. Las reformas deben estar encaminadas a darle viabilidad a la seguridad social universal, en vez continuar con reformas parciales que fortalecen al sistema financiero y transfieren los costos a los trabajadores y a la sociedad en su conjunto.

3. La reforma del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como camino para atender los problemas que vive el Instituto, requiere en primer lugar de una revisión a fondo de la reforma del Seguro Social, los resultados que ha arrojado, las perspectivas de mediano y largo plazo que abre, así como la identificación de los errores y deficiencias que es necesario corregir, tanto en la operación del nuevo sistema de pensiones como en los servicios médicos, que son de las áreas con mayores problemas.

4. Frente a la ausencia de reservas, es necesario precisar mediante auditorías a los distintos fondos, cuál fue el destino de los recursos, de tal forma

que los acuerdos para el fortalecimiento del sistema incluyan las responsabilidades que se tienen con los trabajadores que aportaron los recursos con los que se financió la infraestructura y la red de servicios médicos y sociales que brinda el Instituto.

En el caso de los recursos, hay al menos seis problemas que es necesario considerar en la elaboración de una propuesta.

1. El dilema del pasivo contingente o la deuda. Los datos duros en este caso son: uno, que el subsidio necesario para atender los fondos deficitarios llega a casi 30 mil millones de pesos anuales y seguirá creciendo; y dos, que cualquier decisión impactará la solidez fiscal del Estado, el bono por la emisión de deuda pública en 15% del PIB, la deuda contingente porque continuará valorándose como parte de los compromisos que tiene el Estado y alguna alternativa intermedia, como la empleada en el Instituto Mexicano de Seguridad Social, porque requiere recursos para administrar la transición.

2. El problema de la gestión de recursos. En las condiciones que vive el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cualquier opción de reforma debe atender el cumplimiento de los compromisos que ya se tienen y los que se sigan generando, pero además, debe permitir la acumulación de recursos para mejorar las condiciones de operación del Instituto y en el mediano plazo, la desactivación de la bomba fiscal que hay en las pensiones.

3. El problema de la sostenibilidad fiscal y financiera. Sea bajo el modelo de reparto y beneficios definidos o bajo el de capitalización individual y aportes definidos, hasta el momento no hay garantía de la sostenibilidad de largo plazo de los modelos. El funcionamiento del modelo reformado en el Instituto Mexicano de Seguridad Social no se ha evaluado a fondo y el diagnóstico sobre el Instituto de

Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se limita a justificar la opción ya elegida por el gobierno.

4. La falta de correspondencia entre los beneficios y las aportaciones, bajo cualquier modelo, es un punto que se debe evaluar y resolver.

5. Frente a la tesis de “ya se tiene el diagnóstico, falta que se pongan de acuerdo sobre lo que hay que hacer”, habría que precisar que se tiene el diagnóstico que sustenta la estrategia del gobierno y del Banco Mundial. Sin embargo, ese diagnóstico no permite explorar opciones diferentes.

6. La propuesta de la Secretaría de Hacienda, en términos comparativos, tendría la ventaja de haber ubicado ya a los interlocutores y los mecanismos de negociación, lo que duplicaría los esfuerzos necesarios para colocar una alternativa.

Y finalmente, en el caso de los elementos para integrar una propuesta alternativa, algunas de las opciones incluyen medidas como las siguientes:

1. Reformarlo manteniendo un pilar básico, colectivo y redistributivo, bajo el sistema de reparto, que garantice un mínimo a las pensiones de los trabajadores afiliados.

2. Establecer mecanismos complementarios de los que deriven montos adicionales a la pensión mínima, en función de las aportaciones extra que realicen los trabajadores, los tiempos de cotización y los rendimientos que se tengan de la inversión de los fondos.

3. Integrar, para el manejo, administración e inversión de los fondos, una Sociedad Nacional de Inversión Especializada en Fondos de Retiro, que destine una proporción considerable a proyectos prioritarios y estratégicos.

4. Aumentar los controles sobre las condiciones de retiro, de tal forma que se regulen las “promociones” de último momento para incrementar los montos de las pensiones y demás acciones irregulares.

5. Incentivar la continuidad laboral para prolongar la vida activa y retrasar el inicio de la jubilación.

6. Definir esquemas de jubilación sensibles a las condiciones laborales, los riesgos asociados a la profesión y actividades que se desarrollan, así como el desgaste y el peso de las enfermedades que soportan diversas profesiones, de tal forma que los trabajadores vean reflejadas estas condiciones en los tiempos y condiciones de retiro de cada caso.

7. Establecer programas prejubilatorios que permitan una mejor adaptación de los trabajadores en el tránsito de la vida activa a la jubilación.

8. Que aquellas pensiones cuyos montos excedan la pensión promedio (en un cierto porcentaje), regresen en carácter de cuota solidaria un porcentaje de la pensión original al fondo de reparto, para el financiamiento de las pensiones en curso de pago.

Para ello, se requiere combatir el desempleo, garantizar el nivel elevado de cualificaciones y empleabilidad, y mejorar las condiciones de participación de ambos grupos en el mercado laboral. Adicionalmente, se requieren otras medidas en los parámetros y la estructura de los regímenes de pensiones: cuantía de las prestaciones, condiciones de admisibilidad, indexación de las pensiones, edad de retiro, peso relativo a los distintos pilares, etcétera.

Asimismo, exige una gestión global de las finanzas públicas que permitan aumentar en el futuro los recursos presupuestarios disponibles para las

necesidades relacionadas con el envejecimiento. En síntesis, los desafíos requieren esfuerzos concertados y sinérgicos en tres amplios ámbitos políticos: protección social, empleo y finanzas públicas.

Por ello, los países europeos no se constriñen a que la labor de la reforma responda exclusivamente a evolución demográfica, sino la enmarcan en una tarea más amplia destinada a modernizar los sistemas de pensiones y adaptarlos al desarrollo de las necesidades de los individuos y la sociedad (cohesión social y solidaridad), y liberar todo potencial de crecimiento de la economía, fomentando así un mayor crecimiento del empleo, garantizando hoy unas finanzas públicas sólidas.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** Se ha generado una serie de mitos con relación a la capitalización individual, cuyas expectativas no se han realizado cabalmente en la actualidad. Por un lado, la reforma al sistema de pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, bajo este modelo, no garantiza salir de la crisis financiera; por ende, tampoco implicará ingresos costeados de manera segura, pues los costos de transición tenderán a desestabilizar las finanzas públicas e imponer cargas a los trabajadores actuales y a las generaciones futuras.

**SEGUNDA.** Los compromisos adquiridos bajo el sistema de reparto y el financiamiento de la capitalización individual pueden representar el 5% y 6% del PIB de un país durante varias décadas. Si a esto se agrega la escasa cobertura en nuestro país (la cual además en el sector burocrático es cerrada porque ya no crece), resulta que el costo futuro de la garantía podría ser más alto, significando un alza en la tasa impositiva para los trabajadores activos y futuros; esto es, la transición supone un alto costo que suele subestimarse.

**TERCERA.** La reforma elimina la equidad y la solidaridad, y difícilmente responde a la evolución de las necesidades de los individuos y la sociedad. Ya que constituye un paso aislado, pero contrariamente unificado en una tendencia hacia la capitalización individual de la protección social, modelo en donde una de las principales grietas es la “cobertura”. Por tanto, esta tendencia no evitará la continuación de la pobreza en la vejez durante las próximas décadas.

**CUARTA.** No es posible observar en esta reforma opciones para el crecimiento, la generación de empleos e ingresos, los mecanismos institucionales y económicos para hacerle frente a la volatilidad y a sus consecuencias negativas. Lo que si se puede apreciar de nueva cuenta que las bondades son de forma y no



de fondo, pues el sistema está estructurado bajo un esquema eminentemente teórico-económico, y soslaya un desarrollo social.

**QUINTA.** Se requiere una propuesta integral en materia de pensiones y una real política de protección social: En el pasado se reconoció que la seguridad social es una de las mejores fórmulas para instrumentar una política social en beneficio de las mayorías. Asimismo implica una revisión de todos los esquemas de pensiones, pero no para destruirlos sino para unificarlos; hacer un sistema único que tienda a la protección de toda la población; disponer de un presupuesto y un impuesto específico. Se necesitan cambios en la estructura nacional para evolucionar hacia la unificación y cobertura universal que debería ser su fin y el desarrollo de las pensiones.

**SEXTA.** Para el caso que nos ocupa la unidad y uniformidad de los sistemas, en aras de conformar un verdadero sistema nacional de pensiones que no sólo que se dedique a reconocer derechos entre sistemas diferentes e incompatibles. Asimismo, implica la creación de empleos y una cultura del mismo para ocupar a todos los que estén en posibilidad de trabajar tanto mujeres y personas mayores. A través de la creación estímulos.

**SÉPTIMA.** La consolidación y futuro del nuevo sistema de pensiones, será un proceso a largo plazo, ha realizarse en etapas, con pleno fortalecimiento del marco institucional y normativo de la protección social, en donde ésta interactúe positivamente con la política de empleo y la política económica, pues en una economía que no crece y no genera empleos no hay solución al problema de financiamiento de las pensiones; en consecuencia, se requiere una política activa y sostenida de creación de empleo y recuperación salarial, ya que el impacto de la seguridad social va más allá del aporte fiscal y el potencial de inversión, pues afecta al costo de los factores de producción, el empleo, la distribución, los precios, la inflación, etcétera, que afectan a los sistemas de pensiones.

**OCTAVA.** Se debe realizar un planteamiento global que abarque un amplio abanico de medidas destinadas a asegurar a largo plazo la capacidad de los sistemas de pensiones de cumplir sus objetivos sociales (garantizar la viabilidad e ingresos adecuados, financiados de manera segura), a mantener y reforzar la confianza pública en los sistemas de pensiones, pero sin perder su esencia (cultura de la solidaridad, de la redistribución y de la cohesión social). Toda vez que mientras no se busque una medida global, no se genere empleo, el problema de financiamiento de nuestras instituciones de seguridad social (el desequilibrio entre pasivo/activo) no se resolverá, y menos aún con los recortes que se implantaron durante el presente sexenio, los cuales, lejos de ayudar al financiamiento, lo afectó aún más.

**NOVENA.** La reforma al sistema de pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado deja ver que se continuará parchando y sólo aplazando el desenlace final del problema, en lugar de abordarlo de raíz; en consecuencia, la crisis financiera de los sistemas de pensiones, tanto en el ámbito federal como en las entidades federativas, seguirá siendo una asignatura pendiente.

## FUENTES CONSULTADAS

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, décimo primera edición, Porrúa, México, 1993.

ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, Porrúa, México, 1995.

AMEZCUA ORNELAS, Norahenid. Nueva ley del ISSSTE: comentada: lo que todo trabajador debe saber para defender sus derechos. Gasca SICCO, segunda edición, México, 2008.

ALONSO OLEA, Manuel, José Luis Tortuero Plaza, Instituciones de Seguridad Social, décima séptima edición, Civitas, España, 2000.

ALMANSA PASTOR, José M, Derecho de la Seguridad Social, séptima edición, Tecnos, España, 1991.

ARCE CANO, Gustavo, De los Seguros Sociales a la Seguridad Social, Botas, México, 1944.

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, Manual del Derecho de Administrativo del Trabajo, quinta edición, Porrúa, México, 1995.

BECERRIL ARECHIGA, Alfonso, Análisis de las Prestaciones de Previsión Social, tercera edición, ISEF, México, 1991.

BERISTAÍN, Javier. Sistema de Pensiones; Desafíos y Oportunidades. Comisión de Seguridad Social, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso, México, 2004.

BELMARES SÁNCHEZ, Javier. "Bitácora de Laboral y de Seguridad Social Básica". Cuarta Edición, Sistemas de Información Contable y Administrativa Computarizados, México, 2005.

BRICEÑO RUIZ, Alberto. Reformas al Seguro Social; Golpe Parejo. s. p. i., México, 1992.

CANTÓN MOLLER, Miguel, Derecho del Trabajo Burocrático, Pac, México, 1988.

CARRILLO PRIETO, Ignacio. Panorama del Derecho Mexicano de la Seguridad Social. Instituto de Investigaciones Jurídicas - Mcgraw-Hill, México, 2000.

CAVAZOS FLORES, Baltasar, Lecciones de Derecho del Trabajo, décima cuarta edición, Trillas, México, 1994.

COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL LIX LEGISLATURA. La Seguridad social a una década de la reforma de pensiones. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados LIX Legislatura, México, 2006.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), La protección social de cara al futuro: acceso financiamiento y seguridad social, Chile, 2006.

CUEVA, Mario de la, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, décima tercera edición, Porrúa, México, 1993.

DÁVALOS MORALES, José, Derecho del Trabajo I, novena edición, Porrúa, México, 1999.

GARCÍA DE ESTERRÍA, Eduardo y Tomás Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, octava edición, Civitas, España, 1997.

GONZÁLEZ, Héctor. Puntos finos sobre el Seguro Social. tercera edición, ISEF, México, 2006.

GONZÁLEZ DÍAZ LOMBARDO, Francisco, El Derecho Social y la Seguridad Social Integral, cuarta edición, UNAM, México, 1978

GONZÁLEZ Y RUEDA, Teodomiro Porfirio, Previsión y Seguridad Social del Trabajo, Limusa, México, 1989.

GUERRERO, Euquerio L., Manual de Derecho del Trabajo, décimo octava edición, Porrúa, México, 1994.

HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Jesús F. Estudio práctico del salario integrado. quinta edición, ISEF, México, 2006.

HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Jesús F. Estudio práctico de la nueva Ley del Seguro Social. quinta edición, ISEF, México, 2006.

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. La Seguridad Social de los Trabajadores del Estado: Avances y Desafíos. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, México, 2005.

JUÁREZ, Raúl. Procedimientos en Materia de Seguridad Social: IMSS, ISSSTE, INFONAVIT. Carro, México, 2007.

KURCZYN VILLALOBOS, Patricia – Coordinadora. Evolución y tendencias recientes del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en América. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.

MESA-LAGO, Carmelo, Las Reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de seguridad social, CEPAL, Chile, 2001.

MORENO PADILLA, Javier. Nueva Ley del Seguro Social: comentada. Trillas, vigésimo quinta edición, México, 2002.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Administración de la Seguridad Social, 1991.

OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, quinta edición, Porrúa, México, 1988.

RAMÍREZ LÓPEZ, Berenice P. La Seguridad Social: Reformas y Retos. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 2000.

RUEZGA BARBA, Antonio. Desafíos de la Reforma del Seguro Social en México. Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, México, 2005.

RUEZGA BARBA, Antonio, Comp. Mesa-Lago, Carmelo. El Nuevo Derecho de las Pensiones en América Latina; Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, México y República Dominicana. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005.

RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. Las Afore; El Nuevo Sistema de Ahorro y Pensiones. cuarta edición, Porrúa, México, 2000.

RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. Nuevo Derecho de la Seguridad Social. Editorial Porrúa, décima Edición, México, 2006.

SUÁREZ ARÉVALO, Patricia; prólogo, Néstor de Buen. Historia de la Ley del Seguro Social: reformas, adiciones, modificaciones y derogaciones, 1943 a la fecha (agosto 2006). Porrúa, México, 2007.

SOLÍS SOBERÓN, Fernando y Alejandro F. Villagómez, La Seguridad Social en México, compilado por Fernando Solís Soberón y F. Alejandro Villagómez. Coedición de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

SERRA ROJAS, Andrés, Teoría del Estado, décima séptima edición, Porrúa, México, 1993.

TENA SUCK, Rafael y Hugo Ítalo Morales, Derecho de la Seguridad Social, Pac, México, 1986.

TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, quinta edición, Porrúa, México, 1980.

UTHOFF, Andras, La Reforma al Sistema de Pensiones en Chile, CEPAL, Chile, 2002.

## LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2009.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2009.

Ley del Seguro Social. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2009.

Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2009.

Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2009.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. <http://www.diputados.gob.mx>. Fecha de consulta: 21 de marzo de 2009. 19:00 hrs.

Ley General de Pensiones Civiles y Retiro del 19 de Agosto de 1925. Diario Oficial de la Federación. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Biblioteca Virtual. Fecha de consulta. 22 de marzo de 2009. 18:00 hrs.

Ley General de Pensiones Civiles y Retiro del 13 de Marzo de 1946. Diario Oficial de la Federación. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Biblioteca Virtual. Fecha de consulta. 22 de marzo de 2009. 18:10 hrs.

Ley de Pensiones Civiles del 31 de diciembre de 1947. Diario Oficial de la Federación. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Biblioteca Virtual. Fecha de consulta. 18 de marzo de 2009. 14:00 hrs.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado del 30 de Diciembre de 1959 Diario Oficial de la Federación. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Biblioteca Virtual. Fecha de consulta. 18 de marzo de 2009. 14:00 hrs.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, publicada el 27 de diciembre de 1983.

Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2009.

Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2009.

## **DICCIONARIOS**

DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, décima octava edición, Porrúa, México, 1992.

DICCIONARIO JURÍDICO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.

DICCIONARIO JURÍDICO MULTIMEDIA 2000, CD-ROM, Aplicaciones Profesionales Multimedia, México, 2000.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Editorial Larousse, México, 2007.

DICCIONARIO JURÍDICO SOBRE SEGURIDAD SOCIAL. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994.

DICCIONARIO DE TÉRMINOS ECONÓMICOS, CD-ROM, Aplicaciones Profesionales Multimedia, México, 2005.

FAIRCHILD PRATT, Henry, Diccionario de Sociología, Traducción T. Muñoz, J. Medina Echeverría y J. Calvo, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

## MANUALES

ARSOBA Consultores, S. C. Ortografía y Redacción ARSOBA Consultores, S. C., México, D. F., 2007

GALINDO VILLASANA, Ramón. Redacción de Textos con Unidad y Coherencia. segunda edición, Universidad Autónoma Metropolitana (Unidad Azcapotzalco), México, 2007.

VARGAS MENCHACA, José Manuel. Manual para la Elaboración de Tesis Profesionales. Única Edición, Facultad de Derecho, Ciudad Universitaria, México D. F.

## OTRAS FUENTES:

Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social

<http://www.ciess.org.mx>

Instituto Mexicano del Seguro Social.

<http://www.imss.gob.mx>

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

<http://www.issste.gob.mx>

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro

<http://www.consar.gob.mx>

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<http://www.juridicas.unam.mx>

Cámara de Diputados LX Legislatura

<http://www.diputados.gob.mx>

Cámara de Senadores

<http://www.senado.gob.mx>

Orden Jurídico Nacional

<http://www.ordenjuridico.gob.mx>

Suprema Corte de Justicia de la Nación

<http://www.scjn.gob.mx>

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

<http://www.inegi.gob.mx>



Biblioteca Jurídica Virtual  
<http://www.bibliojuridica.org.mx>

Periódico “La Jornada”  
<http://www.jornada.com.mx>

Periódico “El Universal”  
<http://www.eluniversal.com.mx>

Periódico “Milenio”  
<http://www.milenio.com>

Organización Internacional del Trabajo: Oficina para México y Cuba.  
<http://www.oit.org.mx>

Orígenes de las pensiones en México  
<http://www.univisión.com/foros> sección jurídico laboral

WIKIPEDIA  
<http://www.wikipedia.org>