

VI. DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

ADICIONES Y REFORMAS A DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO*

El texto que aprueba las adiciones y reformas consta de tres artículos más uno transitorio. Por el mismo se afecta la versión de los artículos 1, 16, 32, 33, 34, 42, 49 y 54, 94, 98, 105, 108, 114, 115 y el 136 de la Ley del ISSSTE.

I. Incorporación voluntaria de diputados y senadores

Como novedad cabría destacar la incorporación, o mejor dicho, la posibilidad de incorporación de los señores diputados y senadores del Congreso de la Unión durante el tiempo de su mandato, dio esta nueva fracción. Para lo cual se formuló una fracción más al artículo primero, que dice:

Art. 1. La presente ley se aplicará:

VI. A los ciudadanos senadores y diputados que integran el H. Congreso de la Unión, durante el tiempo de su mandato constitucional, siempre y cuando acuerden individual y voluntariamente incorporarse al régimen de seguridad social que esta ley establece.

Desde luego que la novedad llama mucho la atención porque rompe la tradicional estructura jurídica del régimen de la seguridad social, integrada por los elementos fundamentales de la relación laboral. Es decir: por la presencia de un patrón (Estado en este caso) y un trabajador, más el vínculo jurídico de la relación de trabajo. No cambia la estructura si por ejemplo, el patrón en otros casos no es directamente el Estado, sino

*D. O. del 2-I-1981.

un organismo público de los aludidos en la fracción II, o una entidad de las incluídas en el último párrafo, siempre del artículo primero.

Evidentemente que el Congreso de la Unión es un poder público contemplado en la fracción I del mismo artículo primero. Y por lo mismo, los empleados de dicho Congreso siempre han quedado protegidos por el régimen de seguridad del ISSSTE. Pero ahora, se abre la puerta a los senadores y diputados, al patrón, podríamos decir en términos laborales. Aquí está la novedad que rompe con la estructura tradicional jurídica de nuestro sistema de seguridad basado hasta ahora en la previa relación de trabajo.

Parece que el legislador de las reformas ha visto los inconvenientes y tal vez por ello, tímidamente se insinúa como para desvirtuar su calidad de patrón.

Evidentemente, esta adición para incorporar a senadores y diputados es inconstitucional. La Ley del ISSSTE desarrolla y reglamenta, en esta materia, el artículo 123 apartado B de la Constitución, que conviene recordarle al propio legislador:

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

B) Entre los poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores diciendo que la incorporación será individual y voluntaria.

Subráyase bien que se dice entre los poderes de la Unión y sus trabajadores. No sólo. Por sí hubiera duda de quiénes son trabajadores, la propia Ley del ISSSTE que se reforma en su artículo 2 nos dice qué se entiende o debe entenderse por trabajador. De manera que ni los senadores ni los diputados son trabajadores en los términos del artículo 123 apartado B de la Constitución ni del artículo 2, fracción I de la Ley del ISSSTE.

Es natural que si el régimen ISSSTE está pensado para los trabajadores, y no para el patrón, cuando se habla de las prestaciones se está refiriendo a los propios trabajadores, y sea éste el término que más se repite en su articulado.

Desde luego que el origen del sistema ISSSTE se encuentra en el tradicional sistema de pensiones, el cual podría evidentemente comprender tanto a los trabajadores de los poderes públicos como o principalmente a los altos funcionarios, incluyendo a senadores y diputados. La Ley General de Pensiones Civiles de retiro de 1925 en su artículo tercero, que traía la relación de las personas con derecho a la pensión, mencio-

naba en primer lugar a los referidos diputados y senadores. Pero a partir de las reformas iniciadas en 1946 las cosas cambiaron de giro y ahora esa adición resulta inconstitucional.

2. Acumulación de sueldos para efectos de pensión

La adición al artículo 16 consistió en la aclaración de que los trabajadores que desempeñen dos o más empleos en las entidades u organismos públicos además de cubrir sus cuotas a favor del ISSSTE sobre la totalidad de los sueldos, también deberán ser tomados en cuenta dichos sueldos para fijarle el monto de las correspondientes pensiones.

3. Otras mejoras

Las reformas a los artículos 32, 33, 34, 42, 49, 54 y 94 introducen aclaraciones y otras tantas mejoras sobre las prestaciones clásicas que otorga la Institución. La aclaración que se inserta figurando como último párrafo de la fracción V del artículo 32 para precisar que la pensión que se otorgue por incapacidad permanente será sin perjuicio de los derechos derivados de los artículos 72 ó 73 y siguientes de la propia ley, es decir, derechos de jubilación y pensión por vejez.

El artículo 33 fue reformado para suprimir la disminución progresiva que experimentaba la pensión a partir del primer año de la muerte de un trabajador como consecuencia de un riesgo profesional, para establecer el principio de que en adelante, se percibirá el monto íntegro de dicha pensión.

Las reformas al artículo 34 contemplan dos supuestos. Uno que se asemeja al caso del artículo 33: es decir que si la persona de las causas que originaron su incapacidad, sus derechohabientes percibirán la cuota íntegra de la pensión; y el otro supuesto es para cuando la muerte del pensionado por incapacidad permanente falleciere por causas diversas a las que dieron origen a su incapacidad, en cuyo caso los derechohabientes percibirán una indemnización correspondiente al importe de seis meses de la cuota disfrutada por el pensionista, sin perjuicio a seguir disfrutando de la pensión que en su caso corresponda.

El artículo 42 facultaba al Instituto para establecer almacenes y tiendas. Pues bien, la adición que ahora se le hace lo faculta para promover velatorios y servicios complementarios.

Por la reforma al artículo 49 se amplía el tope máximo a los créditos

hipotecarios, que será ahora de hasta quinientos veinte mil pesos y se faculta a la junta para poder ampliarlo en lo sucesivo por arriba de la cantidad mencionada, pero sin sobrepasar el monto del crédito unitario que se establezca con cargo al fondo de la vivienda. Por consecuencia de esta ampliación, se reformó el artículo 54 para aumentar a un millón cuarenta mil pesos el valor máximo del inmueble que gozará las exenciones fiscales por concepto de impuestos.

El artículo 94 también se reformó para aumentar la suma que se otorga por concepto de gastos funerarios que en adelante será el importe de noventa días de pensión.

4. La contradicción del artículo 98

La reforma afectó al artículo 98 de la Ley que sigue siendo tan contradictorio como antes. Este artículo consagra al mismo tiempo el principio de la imprescriptibilidad del derecho a la jubilación y a la pensión, y la prescripción a favor del Instituto de las pensiones caídas, indemnizaciones globales y cualquier prestación en dinero que no se reclamara en tres años decía antes (ahora serán cinco) más la obligación del Instituto para apercibir a los acreedores con seis meses de antelación mediante notificación personal.

5. Requisitos para ser miembro de la H. Junta

Se reforma igualmente el artículo 105 para suprimir la palabra empleados del texto que decía: los miembros de la Junta no podrán ser al mismo tiempo empleados y funcionarios. Ahora nada más dice funcionarios. La reforma al artículo 108 fue también para suprimir la palabra sindical: decía que para ser miembro de la Junta se requería no estar desempeñando cargo alguno de elección popular o sindical.

6. Cambia la dependencia

Por la reforma al artículo 114 se cambian los nombres de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por los de Secretaría de Programación y Presupuesto.

Este cambio se advierte en la reforma al 116 para indicar que los representantes ante la Junta Directiva serán uno por la Secretaría de Programación, otro por la de Hacienda y el tercero por la de Asentamientos Humanos.

7. Las demás reformas

Al artículo 115 en su fracción XI, el cual habla de que el director podrá imponer sanciones disciplinarias a los trabajadores del Instituto, se añadió que estas sanciones se aplicarían conforme a lo previsto en las Condiciones Generales de Trabajo.

Luego se reformó el artículo 136 para aumentar las cuotas de las pensiones y jubilaciones en la misma proporción y al mismo tiempo en que aumenten los sueldos de los trabajadores en activo. También tendrán derecho al aguinaldo anual.

8. Consideraciones finales

Es oportuno formular todavía algunas consideraciones finales. Además de la inconstitucionalidad de la adición para incorporar a los senadores y diputados del artículo primero, puede decirse que la reforma es un tanto caprichosa o formulada sin un propósito predeterminado, sin una política determinada, por decirlo con las palabras caras a los políticos.

La ley en vigor, antes y después de las reformas que comentamos tiene evidentemente cosas buenas, algunas muy buenas que, tal vez, no encuentran parangón en otros regímenes de seguridad social. Pero, junto a estas cosas buenas y muy buenas, conserva todavía viejos vicios verdaderamente decimonónicos, impropios del estado actual de la seguridad social en el mundo, impropios de las grandes posibilidades que tiene el sistema ISSSTE.

JOSE BARRAGAN BARRAGAN