

Inconstitucionalidad de las reformas  
a las leyes de seguridad social en México

Ángel Guillermo Ruiz Moreno<sup>§</sup>

***Antecedentes básicos e introducción al tema***

México es una república federal, democrática y representativa que, por disposición expresa en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, Constitución), en sus políticas económicas y sociales ha asumido un carácter de *Estado benefactor*; de tal manera que todo lo que atañe al poder público –el cual dimana originariamente del pueblo, como real soberano del poder en una democracia–, deberá instituirse siempre, por disposición constitucional expresa, en su beneficio.

También de la propia Constitución se advierte que México es un *Estado de Derecho*, al hallarse regido por normas legales tanto los órganos del Estado como los propios individuos que se encuentren en territorio nacional, estando sometidos todos a un marco jurídico-normativo que le sirve de *límite* al poder público. Ello dimensiona su actividad cotidiana en los órdenes administrativo, legislativo y

---

<sup>§</sup> Investigador nacional del Conacyt y de la Universidad de Guadalajara.

jurisdiccional, al estar regulados los poderes de la Unión por las normas constitucionales y legales, mediante las cuales se ejerce por cierto tal soberanía en términos del artículo 41 de nuestra carta fundamental.

No hay duda entonces que el propio Constituyente originario quiso cerrarle el paso a la arbitrariedad y al totalitarismo, acotando convenientemente en la ley de leyes la eventual discrecionalidad de la autoridad en sus tres niveles: federal, local y municipal, marcando la pauta para la actuación del Constituyente Permanente y del propio legislador ordinario.

Es fundamental entender todo ello para darle seguimiento puntual a nuestras reflexiones jurídicas, como lo es también el analizar primero qué es y en qué consiste el esquivo concepto de la *constitucionalidad* de las normas legales vigentes.

Pues bien, según el *Diccionario Jurídico Mexicano*, para analizar el concepto jurídico de la *constitucionalidad* –al igual que a sus contrarios, que son la *anticonstitucionalidad* (el prefijo *anti* implica que va en contra de ella), y la *inconstitucionalidad* (el prefijo *in* significa que carece de ella)–, habrá que partir del conocimiento básico, esto es: del primado de la norma suprema sobre las demás leyes que de ella emanan o derivan. Porque siguiendo las ideas de Miguel Lanz Duret: “...sólo la Constitución es suprema en la república. Ni el gobierno federal, ni la autonomía de las entidades, ni los órganos del Estado que desempeñan y ejercen las funciones gubernativas, son en nuestro Derecho Constitucional soberanos...”<sup>1</sup>

Así, de la Constitución misma se derivan, tanto la *legalidad* (entiéndase: la “constitucionalidad”) como la *ilegalidad* (léase: “inconstitucionalidad” o de plano “anticonstitucionalidad”) de las leyes ordinarias emanadas del H. Congreso de la Unión; legislaciones que siempre deberán evitar la contradicción, el rebasamiento e inobservancia de las disposiciones genéricas supremas, plasmadas en la que resulta ser entonces la ley de leyes o carta magna.

Todavía más: el fundamento directo del primado de la Constitución sobre las demás leyes expedidas por el legislador secundario,

---

<sup>1</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo “A-Ch”, México, Porrúa / Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1999<sup>13</sup>, pp. 670 y ss.

se encuentra precisamente en el artículo 133 de nuestra Constitución.<sup>2</sup> De manera pues que cualquier normativa secundaria emitida –tanto las leyes formales reglamentarias de sus preceptos y las legislaciones secundarias regulatorias, como las normas materiales o reglamentarias que provean a su exacta observancia en el ámbito administrativo– deberá ceñirse y respetar en todo momento *los principios rectores fundamentales que la misma Constitución mexicana establece*, sin contener desviaciones o contravenciones.

Cabe añadir aquí que en la clásica “división de poderes” –Legislativo, Ejecutivo y Judicial–, a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía, en aras de conseguir el natural equilibrio efectivo de fuerzas entre aquéllos, en México el Poder Judicial de la Federación, mediante el juicio de amparo, es el encargado de dirimir las controversias acerca de si una norma legal o reglamentaria, o bien un acto de autoridad en concreto, es o no constitucional, es decir, *si está dentro del marco de la legalidad y por ende se encuentra ajustado a Derecho*.

Asentado todo lo anterior, procederemos acto seguido a entrar al tema relativo a la inconstitucionalidad de algunas normas contenidas en las legislaciones-marco de tres de nuestros cuatro seguros nacionales, y que son:

- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)

Cabe añadir que dichas legislaciones sufrieron trascendentes reformas –las que en opinión del actual titular del Ejecutivo Federal “son las dos grandes reformas estructurales del Estado mexicano en una década” (*sic*)–, a saber:

---

<sup>2</sup> El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos previene en lo conducente acerca de la jerarquía constitucional: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión...”.

- a) La de diciembre de 1995 y enero de 1996, respectivamente, en vigor ambas a partir de julio de 1997, efectuadas al esquema de protección básica de los trabajadores ordinarios (legislaciones que rigen al IMSS<sup>3</sup> e Infonavit)<sup>4</sup> y
- b) La de marzo de 2007, hecha al manto protector de los servidores públicos federales (la nueva Ley del ISSSTE).<sup>5</sup>

Por simples razones de pertinencia, efectuaremos de manera objetiva y por separado atendiendo a razones metodológicas, un breve análisis jurídico –no político, que conste– de los yerros imputables únicamente al legislador federal.

### ***Problemas de inconstitucionalidad en la Ley del Seguro Social***

La nueva Ley del Seguro Social, que finalmente entrara en vigor en todo el país el 1º de julio de 1997 –y que luego fuera reformada trascendentemente en al menos dos terceras partes de su texto original, sin mediar siquiera algún periodo de *vacatio legis* el 21 de diciembre de 2001–, adolece de un gravísimo problema estructural: su *régimen pensionario es notoriamente inconstitucional*. En especial, resulta anticonstitucional el régimen pensionario previsto en la rama del Seguro de Riesgos de Trabajo del régimen obligatorio de los trabajadores ordinarios del país, según demostraremos enseguida. Veamos las razones jurídicas de nuestras afirmaciones.

---

<sup>3</sup> Decreto del H. Congreso de la Unión que contiene la nueva Ley del Seguro Social, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 21 de diciembre de 1995, en vigor finalmente a partir del 1º de julio de 1997. Véanse al respecto las reformas y adiciones hechas por dos decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de noviembre de 1996 y el 20 de diciembre de 2001.

<sup>4</sup> Decreto del H. Congreso de la Unión que reforma y adiciona la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1997 y en vigor también desde el 1º de julio de 1997.

<sup>5</sup> Decreto del H. Congreso de la Unión que contiene la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de marzo de 2007, en vigor a partir del 1º de abril de 2007.

En efecto, si se lee con detenimiento el texto de la fracción XXIX del apartado “A” del artículo 123 constitucional, se advertirá sin dificultad que el Constituyente Permanente, al reformar el texto original de 1917 –en el año 1929–, consideró ya “...de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social...” y enlistó una serie de seguros básicos de contingencias de vida, en especial pensiones, tanto las contingenciales como las previsionales.

En lo que más nos importa resaltar ahora, sin duda fue una normativa constitucional que contempló *como un servicio público a la seguridad social*, servicio que brindarían los entes creados al efecto llamados “seguros sociales”, siendo pues un *derecho social exigible al Estado*.<sup>6</sup> De tal manera que dicha reforma a la Constitución estableció desde entonces cómo debía ser brindada la seguridad social, quedando ella al cargo inexcusable del Estado. La razón es simple, pero, a la par, de una enorme significación social y jurídica: *si el Estado no puede, entonces nadie puede*.

Recordemos también que en el sustrato de todo sistema de seguridad social del mundo hay factores que inciden ineluctablemente en la manera como habrá de estructurarse este servicio público; en orden de importancia, tales factores son: *a) el político; b) el económico; y c) el social*. Siendo obvio que el factor político tiene una supremacía notoria en estos asuntos sociales, *aunque las decisiones adolezcan de la legitimación necesaria al no verse reflejada en ellas la voluntad popular*. Así, no es cosa de ideologías, colores, partidismos, ni un asunto de izquierdas y derechas; el punto es si lo que se instituye es hecho o no en beneficio del pueblo soberano.

Pues bien, en el asunto que nos ocupa y preocupa, resulta obvio que *no tenía permitido el Estado* “delegar” en parte, ni en terceros interesados, este servicio público que originariamente estaba y debe estar siempre a cargo del propio Estado. Tampoco éste podía romper

---

<sup>6</sup> Razones de tiempo y de pertinencia nos impiden aquí abordar a fondo esta compleja temática. Empero, al lector interesado en ella, le sugerimos acceder a un par de obras de nuestra autoría: *Nuevo Derecho de la Seguridad Social*, México, Porrúa, 2007<sup>12</sup>, pp. 95 y ss.; así como el ensayo intitulado: “Los derechos sociales exigibles en México. Una aproximación conceptual”, el cual aparece publicado en el libro colectivo *El Derecho Social a inicios del siglo XXI*, México, Porrúa, 2007, pp. 1-20, coordinado por el suscrito.

de tajo con los principios doctrinales básicos en los que se sustentaba nuestra magnífica seguridad social solidaria –acogida en México desde finales de 1942, al crearse el IMSS, el mayor y más antiguo seguro social–; y menos aún podía autorizar el Estado que por simples razones económicas y financieras, empresas privadas mexicanas y/o extranjeras lucraran desmedidamente con este servicio público de enorme raigambre social.

No se trata de un simple problema de *gestión*, como algunos aducen desinformadamente; es que más allá de cuestionables justificaciones interesadas, *se han puesto los asuntos públicos en manos privadas* que conllevan en su operación claros fines de lucro. Y ya se sabe que *mercado y Estado* tienen fines distintos, tocándole a éste regular a aquél.

Nadie puede negar que se desmanteló en nuestra patria la seguridad social solidaria tradicionalmente aceptada, pues si bien el *modelo de reparto o fondo común con prestaciones predefinidas en ley* se preservó en los rubros de salud y de prestaciones sociales, el cambio que se dio en materia de pensiones de seguridad social fue un viraje dramático de ciento ochenta grados al adoptarse de manera singular el insolidario modelo previsional de capitalización individual –coloquialmente conocido como “modelo chileno”–, que tan en boga estaba a finales del siglo XX en el mundo entero. Un modelo que, por cierto, a un cuarto de siglo de distancia de experiencia, contiene graves errores estructurales en su diseño, es muy inseguro pues depende en gran medida de los vaivenes económicos y financieros, y para colmo de males en Chile no ha podido pagar mejores pensiones a los asegurados. Todo un fracaso, pues.

Lo peor es que la adopción de dicho sistema pensionario no sólo se limitó al asunto de las *pensiones previsionales* de largo plazo, para las cuales está contemplado un modelo así de ahorro forzoso –pensiones de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, esto es, la rama de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez del régimen obligatorio del IMSS–, sino que, ausente de toda ortodoxia jurídica y actuarial, se involucró en el tema a las *pensiones contingenciales* –es decir, las que pueden acaecer en cualquier momento y de manera inesperada, como las de riesgos de trabajo, invalidez y vida. Ello en aras de una supuesta “uniformidad pensionaria” (*sic*) que de suyo rebasa abierta e injustificadamente los límites constitucionales y hasta legales de la Ley

del Seguro Social, de la Ley del ISSSTE, y hasta de la propia Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro que se supone les regula.

Empero, en este punto no puede aducirse que el artículo 123 de la Constitución “no prohíbe” acoger este modelo de capitalización individualizada; se trataría de un grave error de perspectiva que violentaría por sí solo nuestro Estado de Derecho. Al punto, los llamados *principios generales del Derecho*, universalmente aceptados, son también fuentes formales de la ciencia del Derecho –aunque se dude que es una ciencia–, y uno de ellos es contundente cuanto ilustrativo: “La autoridad sólo puede hacer lo que le está expresamente permitido en norma legal”, a diferencia del particular gobernado, quien puede hacer todo aquello que no le esté prohibido.

Así las cosas, la fracción XXIX del apartado “A” del artículo 123 constitucional no le permitía al legislador federal secundario modificar de raíz un modelo pensionario de seguridad social que –además del pago de cuotas obrero-patronales, contribuciones de seguridad social previstas en la fracción II del artículo 2º del Código Fiscal de la Federación– sufraga el propio asegurado por costes de administración a las administradoras de fondos para el retiro (afores).

De manera que tal cobro es, además de inconstitucional, injusto e inequitativo, pues llega a ser tan elevado como *el equivalente de una cuarta parte del ahorro diario de un trabajador*, sin tener éste garantía alguna, excepto la de una pensión mínima garantizada por el Estado (equivalente a un salario mínimo general del Distrito Federal, en el caso del IMSS analizado, y de dos salarios entratándose del ISSSTE).

En el caso específico de la pensión en materia de riesgos de trabajo, es no sólo inconstitucional, *sino francamente anticonstitucional* el artículo 58 de la Ley del Seguro Social. Lo mismo ocurre con el artículo 67 de la nueva Ley del ISSSTE, recién homologada a aquélla.

Porque acaecido un siniestro laboral que incapacite permanentemente o que prive de la vida al operario asegurado, en el colmo de la estulticia *se toman recursos financieros propiedad del operario siniestrado, acumulados en su cuenta individual SAR* –que se supone forman parte exclusiva de su patrimonio y que corresponden a contingencias sociales diversas de pensiones previsionales o de largo plazo (rama del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez)–, *para cubrir el monto de una pensión de riesgos de trabajo* en la

modalidad de “renta vitalicia”, y hasta el llamado “seguro de sobrevivencia”, a contratarse ambos con una compañía de seguros privada autorizada al efecto.

No obstante, es obvio que *tales recursos económicos ahorrados* –indizados y hasta acrecentados con las ganancias que se supone se obtienen de su inversión en valores bursátiles– corresponden, insistimos, a contingencias diversas, distintas y por completo diferentes: *las contingencias previsionales de la rama de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez*. Y no sólo eso, para colmo también se echa mano hasta de las aportaciones para vivienda del Infonavit, que son ajenas por completo a los riesgos de trabajo –como luego veremos y comprobaremos al analizarlo en el apartado subsiguiente–; por lo que reiteramos que ello es absurdo e injusto, además de ilegal al ser abiertamente anticonstitucional, pues no existe justificación alguna para que *el propio trabajador siniestrado “coopere” y coadyuve a costear, con el patrimonio de su exclusiva propiedad ahorrado para su retiro, su pensión por riesgos de trabajo*, al ser una responsabilidad exclusiva del empleador y, en su caso, del Estado que le sustituye a través del IMSS.

Ello es así por las siguientes razones jurídicas, mismas que paso a paso explicamos a fin de que nadie se extravíe en el camino hacia la verdad legal:

1. Para comenzar, el artículo 123, apartado “A”, fracción XIV, de la Constitución –recuérdese que antaño no había apartados en dicho precepto, por lo que también aplica para el Derecho Burocrático tal disposición–, *establece como una obligación exclusiva de los patronos responsabilizarse de los riesgos de trabajo que sufran sus operarios*, obligándoles por ende a pagar la indemnización correspondiente. Por lo tanto, son los empleadores quienes se hallan constitucionalmente obligados a soportar el costo de las consecuencias de los siniestros laborales, incluidas obviamente las indemnizaciones o pensiones que deban cubrirse en esta materia.
2. En congruencia con tal mandamiento expreso de nuestra carta fundamental, la ley reglamentaria de dicho precepto –esto es, la propia Ley Federal del Trabajo–, en su título noveno, “Riesgos de Trabajo”, *responsabiliza de manera inobjetable a los empleadores de aquellos accidentes y/o enfermedades profesionales*

*que sufran sus operarios en ejercicio o con motivo del trabajo subordinado que desempeñen.* De suerte que la norma específica que regula las relaciones laborales subordinadas vuelve a corroborar lo que antes había expresado el Constituyente originario: *son los patrones quienes están obligados a cubrir las consecuencias de estos siniestros laborales.*

3. Por otra parte, el artículo 2º, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, contempla y define las “aportaciones de seguridad social” como un *tipo fiscal*, es decir, aquellas contribuciones que están a cargo de *las personas sustituidas por el Estado* –léase, el seguro social básico: el IMSS–, *en sus obligaciones legales en esta materia*; por tanto, una de las principales obligaciones de los empleadores es la de asumir *la responsabilidad total en la ocurrencia de riesgos de trabajo*. Si bien habrá que acotar que en aras de facilitar su cabal cumplimiento –responsabilidad que doctrinariamente, dicho sea de paso, se extiende a la sociedad en general, además del empleador–, *fue concebida y planificada la implementación de los seguros sociales* para que el Estado mismo atemperase la sentida problemática social acaecida intempestivamente, y evitar además que patrones insolventes o mañosos no cumplieren con este tipo de obligaciones de enorme trascendencia e impacto sociales.
4. Luego entonces, el Seguro Social básico cumple en este rubro una labor de “sustitución” del sujeto obligado, pues en su artículo 53 previene en forma expresa que *los patrones que hubiesen asegurado a sus trabajadores contra riesgos de trabajo quedarán relevados de las obligaciones que por este tipo de siniestros establece la Ley Federal del Trabajo*. Ello es así, porque en obsequio al mandato constitucional del que hemos dado cuenta antes, *se obliga a los patrones a pagar* –exclusivamente a ellos, que no a los operarios, ni tampoco al Estado– *las cuotas para el sostenimiento de dicha rama del Seguro de Riesgos de Trabajo del régimen obligatorio*, de conformidad al artículo 70 de la Ley del Seguro Social; de lo que se colige que el verdadero “asegurado” lo es más bien el patrón o empleador, originalmente responsable de este tipo de siniestros, pues éste, por el simple hecho de afiliar a sus trabajadores al régimen obligatorio –pague o no sus cuotas al IMSS–, *queda*

*relevado de todo tipo de responsabilidades entratándose de riesgos de trabajo.*

5. Por último, la sección séptima del capítulo VI, “Del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez” (RCV) –que comprende los artículos del 174 al 200– de la Ley del Seguro Social, *alude específicamente a la cuenta individual SAR y nos remite a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro para su instrumentación, tanto formal como material.* A lo largo de su lectura, e incluso por su simple ubicación dentro del cuerpo de leyes de mérito, resulta fácil advertir que se trata de una cuenta individual SAR –todas ellas abiertas “con nombres y apellidos”, es decir, a nombre de cada asegurado–, para contingencias sociales previsibles de largo plazo que no se dan intempestivamente, respecto de las cuales bien se puede y se debe prever desde el inicio de la vida activo-productiva, como son: la vejez, el desempleo o cesantía en edad avanzada, o bien el retiro de la vida laboral.

Sin embargo, en lo que ahora más nos interesa resaltar, la cuenta individual SAR, de conformidad con el artículo 74 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, contiene cuatro subcuentas, a saber:

- La del *seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez*, de carácter obligatorio, compuesta por una aportación patronal en cuanto ve al seguro de retiro, y que es tripartita en los ramos de cesantía y vejez; se encuentra prevista desde luego en la Ley del Seguro Social, y es una subcuenta que administra la afore;
- La de *vivienda*, aportación patronal de carácter obligatorio prevista en la Ley Federal del Trabajo y en la Ley del Infonavit, destinada a objetivos concretos y específicos de vivienda, subcuenta que este Seguro Social administra directamente;
- La de *aportaciones voluntarias*, en la que se acumulan los aportes voluntarios del patrón y/o trabajador y que también administra la afore. Tiene reglas distintas a las otras subcuentas obligatorias y es susceptible de ser retirado periódicamente; estos recursos económicos –que son propiedad exclusiva

del asegurado– le serán entregados al retiro de la vida productiva, o antes si así lo quisiera el trabajador, eligiendo libremente su destino; y,

- La de *aportaciones complementarias de retiro*, que a partir del 11 de diciembre de 2002 fue introducida por reformas a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, y cuyo objetivo legal es la captación de recursos adicionales que no podrán ser retirados hasta que llegue el momento de ser pensionado y que podrían servir –a voluntad del propietario de la cuenta SAR–, para incrementar el monto de su pensión.

En conclusión: es fácil advertir de lo antes expuesto, que *la cuenta individual SAR del trabajador asegurado no tiene ninguna subcuenta, ni de riesgos de trabajo, ni tampoco del seguro de invalidez y vida*; ello porque en estas dos ramas de seguros del régimen obligatorio del IMSS, se preserva teóricamente el anterior “modelo de reparto o fondo común con pensiones predefinidas en ley”. Pero en la práctica, por voluntad expresa del legislador federal, las cosas son muy distintas de como aparentan desde el punto de vista teórico.

Cierto es que en este *modelo solidario de reparto*, el único obligado es el propio IMSS, como ente asegurador nacional, ya que él y nadie más que él se encarga por parte del Estado de cobrar y administrar las aportaciones patronales de seguridad social en el caso del Seguro de Riesgos de Trabajo, conforme lo dispone el artículo 251, fracción I, de la propia Ley del Seguro Social; ello en razón de que *el cambio al modelo previsional de capitalización individual tan sólo se daría en la rama de los seguros de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez del régimen obligatorio del IMSS*.

Por lo tanto, al ser los seguros de Riesgos de Trabajo y de Invalidez y Vida, contingencias muy distintas a las pensiones previsionales de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez –o al asunto de vivienda popular, que atañe al Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores–, *es anticonstitucional que por disposición expresa del legislador federal se haga uso de esos recursos económicos –ahorrados para contingencias diversas y no para cubrir siniestros en los casos de los riesgos de trabajo–, que nada tienen que ver con el objetivo del ahorro forzoso, previsional y a largo plazo, hecho por el operario asegurado del IMSS en el SAR*.

Más claro, ni el agua limpia, y sólo no lo entenderá quien no quiera hacerlo. El resto son simples excusas, pretextos, mitos, retórica o demagogia.

Lo verdaderamente absurdo en todo esto es que *los empleadores sí cumplen en la práctica con la exigencia legal inherente*, pues el patrón paga al IMSS mensualmente la prima del Seguro de Riesgos de Trabajo, que fijan tanto la Ley del Seguro Social como el Reglamento para la clasificación de empresas relativo, haciéndolo en la cuantía que determina su siniestralidad real; lo cual supondría que el pago hecho, además de relevarles de toda responsabilidad por esta clase de siniestros, *garantizaría por sí mismo las prestaciones en dinero y en especie brindadas al trabajador por el IMSS*, así como los costos de administración de esta rama de aseguramiento básico (el que se lleva, por disposición legal expresa, en contabilidad por separado de las otras ramas de seguro).

Dicho en otras palabras y para que mejor se entienda: la rama de Riesgos de Trabajo, del régimen obligatorio del IMSS –por cierto, la única que siempre ha funcionado “con números negros”–, tiene sus propias *reservas técnicas*, actuarial y matemáticamente previstas para afrontar este tipo de siniestros; por lo tanto, *de esos recursos financieros que administra el IMSS directamente debieran salir los importes para costear en forma íntegra las pensiones de riesgos de trabajo*.

Hacerlo de otra forma, como ocurre ahora en la práctica, además de ser absurdo, ilógico y antijurídico, *contraviene no sólo a la norma constitucional* –que ya dijimos y demostramos de inicio, está por encima de cualquier ley reglamentaria o secundaria de ella emanada–, sino que además *rompe de plano con los principios de justicia social y equidad a que propende el Derecho Social*.

La interrogante que debe plantearse ante tales circunstancias es: ¿por qué en México el trabajador asegurado debe coadyuvar o hasta pagar de sus propios ahorros su pensión de incapacidad permanente, o bien la de viudez, orfandad o ascendientes, en caso de muerte profesional? Esta interrogante aún espera respuesta del H. Congreso de la Unión, a una década de distancia. Ojalá que se queden esperando los trabajadores de México, pues el fin no necesariamente justifica los medios para alcanzarlo.

### ***Los visos de inconstitucionalidad en la Ley del Infonavit***

Sin entrar a explicar, por simples razones de tiempo y espacio, cómo es que surge en el año de 1972 la creación del llamado “Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores”, así como el ente público encargado de administrarlo –el Infonavit–,<sup>7</sup> debemos efectuar una crítica puntual acerca del texto del artículo 40 de la Ley del Infonavit, el cual, junto con otra serie de preceptos de dicha legislación –como el artículo octavo transitorio–, tiene visos de ser abiertamente inconstitucional.<sup>8</sup>

En efecto, si partimos en nuestro análisis jurídico de la premisa de que las “aportaciones patronales para vivienda”, se efectúan en beneficio exclusivo del operario subordinado y son hechas ex profeso para la adquisición de créditos habitacionales –léase: compra, construcción, ampliación o remodelación de inmuebles que sirvan de casa habitación del trabajador asegurado y su familia, ello en cumplimiento de la garantía individual de vivienda consagrada por el artículo 4º de la Constitución–,<sup>9</sup> sabremos cuál es su destino natural y jurídico como tributo: *la vivienda popular*.

Entonces no se vale que lo que acumuló un trabajador asegurado en su cuenta individual SAR –específicamente en la llamada “subcuenta de vivienda”– y que le fuera otorgado como una prestación

---

<sup>7</sup> La fracción XII del apartado “A” del artículo 123 de la Constitución se reformó por Decreto del Constituyente Permanente promulgado el 8 de febrero de 1972, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 del mismo mes y año, y entró en vigor 5 días después.

<sup>8</sup> El texto del artículo 40 de la Ley del Infonavit, en lo conducente ordena que los fondos de la subcuenta de vivienda que no hubiesen sido aplicados de acuerdo con el artículo 43 *bis* de la misma (créditos de vivienda), deberán ser transferidos por el Infonavit, que los administra, a la afore del asegurado, “para la contratación de la pensión correspondiente” (*sic*), ello en una abierta cuanto absurda desviación del destino natural de este tributo. Lo anterior lo reitera el artículo octavo transitorio de dicho cuerpo legal, precepto éste que ha sido declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>9</sup> El quinto párrafo del artículo 4º de la Constitución señala como garantía individual del gobernado: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”. En este caso, resulta obvio que la Ley del Infonavit contraviene tal dispositivo constitucional, descatando también el artículo 123, apartado “A”, fracción XII.

complementaria de previsión y seguridad sociales para coadyuvar a dotarle de una vivienda de interés social propia y así consolidar un patrimonio familiar –tributo o aportación considerada por las leyes fiscales como “gastos de previsión social” de las empresas, quienes bimestralmente los aportan al Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores–, entonces, llegado el momento del retiro del trabajador por cualquier causa, *en vez de serle entregado tal ahorro acumulado con todo y los rendimientos generados a lo largo del tiempo* –el cual es propiedad exclusiva del asegurado–, *en una franca desviación del destino original y legal previsto al efecto por los artículos 4º y 123 de la Constitución*, así como en desacato a los artículos del 136 al 153 de la Ley Federal del Trabajo (habitación para los trabajadores), *se utiliza en la práctica para completar el monto constitutivo de una pensión*.

Obviamente ello se hace en contravención a lo ordenado por el basamento constitucional del Infonavit, ente asegurador nacional que se supone debe observar tales lineamientos al tratarse de una legislación reglamentaria de la fracción XII del apartado “A” del artículo 123 constitucional; sin embargo, en la práctica *se dispone por la fuerza de tales recursos*, porque al legislador se le ocurrió hacerlo, sin consultarle al operario asegurado ni consultar los textos legales aplicables.

No se vale disponer así de los ahorros para vivienda del trabajador, reunidos a veces en toda una vida de esfuerzo laboral, con el objeto ilegal de que el operario siniestrado “compre” su pensión en una aseguradora privada; en tanto que el IMSS y el Infonavit se lavan (¿o frotan?) las manos, y consideran cumplido su cometido de “hacer posible” (*sic*) la aspiración humana de una vida más digna y sobre todo más justa al ahora inerte asegurado.

Sin que eso explique y menos aun justifique la decisión asumida por el legislador federal, acaso es que en este asunto se le olvidaron muchas cosas, algunas de ellas de plano carentes no sólo de congruencia, sino hasta de la más elemental lógica:

- Se le olvidó que el artículo 2º, fracción II, del Código Fiscal de la Federación contempla las *aportaciones de seguridad social* como una de las diversas especies de contribuciones que existen en México; y por lo tanto, *las aportaciones patronales para vivienda son más que gremiales, fiscales*.

- Se le olvidó que el artículo 5º del Código Fiscal de la Federación, establece que las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares son de aplicación estricta (sujeto, objeto, base, tasa o tarifa, y hasta época de pago del tributo); y *el objeto de este tributo de vivienda popular está contemplado expresamente en los artículos 4º y 123 de la Constitución.*
- Se le olvidó que las contribuciones fiscales se causan conforme al artículo 6º del Código Fiscal de la Federación, cuando se realizan las situaciones jurídicas o de hecho previstas en las leyes fiscales, y que tanto el IMSS, como el Infonavit, son por disposición legal expresa *organismos fiscales autónomos, con competencia tributaria suficiente para determinar en cantidad líquida obligaciones incumplidas por los sujetos obligados, cobrar sus créditos y percibirlos, aun haciendo uso de sus facultades e imperio legales.*
- Se le olvidó que no está permitida *la desviación del destino específico de los tributos cobrados y percibidos* –menos todavía de las “contribuciones especiales”, que desde su inicio tienen un fin y un destino muy claro y específico–, aportaciones para vivienda cuya administración compete al propio Infonavit. Así, como no forman parte de su patrimonio tales aportaciones, no puede usarlas ni siquiera para su operación interna o gastos administrativos; y si ni el ente público puede utilizarlas para cosas distintas a su objeto legal, *menos todavía podrán ser utilizadas para “comprar” pensiones a una aseguradora privada.*

De tal manera que, si no se utilizan para vivienda tales ahorros cautivos, entonces *deberán serle entregados*, con sus respectivos rendimientos, a su exclusivo propietario: *el trabajador asegurado o, en caso de su fallecimiento, a sus familiares derechohabientes.* A menos que éste quisiera usarlos precisamente para acceder a una mejor pensión, en cuyo caso él o sus beneficiarios de ser el caso, deben decidir libre e informadamente. En esto de plano no hay otra salida constitucional y legal posible.

Tan es inconstitucional el asunto de marras, que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se pronunció al respecto, con la tesis de jurisprudencia definida que acto seguido se transcribe y que por sí misma se explica:

INFONAVIT. EL ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA LEY RELATIVA, PUBLICADO EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN* EL 6 DE ENERO DE 1997, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 123, APARTADO A, FRACCIÓN XII, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El citado artículo transitorio dispone las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores para un fin diverso para el cual fueron instituidas, en cuanto prevé que los trabajadores que se benefician bajo el régimen de la Ley del Seguro Social vigente hasta el 30 de junio de 1997, además de disfrutar la pensión que en los términos de esta ley les correspondía, deberán recibir en una sola exhibición los fondos acumulados en la subcuenta de vivienda correspondientes hasta el tercer bimestre de 1997 y los rendimientos que se hubieren generado, en tanto que las subcuentas aportaciones se abonarán para cubrir las pensiones de los trabajadores; lo anterior transgrede el artículo 123, apartado A, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no obstante que el derecho de los trabajadores a obtener créditos accesibles y baratos para la adquisición de vivienda, constituye una garantía social, al igual que la del seguro de invalidez o vejez, ambas tienen constitucionalmente finalidades totalmente diferentes y sus respectivas aportaciones patronales no deben confundirse entre sí ni debe dárseles el mismo destino, salvo que haya consentimiento expreso del propio trabajador para que los fondos de la subcuenta de vivienda se destinen al pago de su pensión.<sup>10</sup>

### ***La abierta inconstitucionalidad de la Ley del ISSSTE***

Con relación a la nueva Ley del ISSSTE,<sup>11</sup> no hay mucho más que abundar respecto de la inconstitucionalidad de su actual sistema pensionario, el cual es similar al del IMSS al haberse homologado este

---

<sup>10</sup> Tesis consultable en el CD-Rom de Jurisprudencias del Poder Judicial de la Federación, bajo el rubro indicado y con los siguientes datos de identificación: 2ª./J. 32/2006-06-23. Tesis de Jurisprudencia 32/2006. Aprobada por la Segunda Sala de ese alto tribunal, en sesión privada del 3 de marzo de 2006.

<sup>11</sup> Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de marzo de 2007, en vigor a partir del 1º de abril de 2007, con excepción de los artículos 42, 75, 101, 140, 193 y 199 –que aluden por cierto al nuevo régimen financiero–, los cuales entran en vigor a partir del 1º de enero de 2008.

esquema de protección social de los servidores públicos federales, al sistema que desde hace una década opera en México para los trabajadores ordinarios del país.

Empero, sí cabría señalar la enorme decepción académica que provocara la medida del brusco cambio de modelo de seguridad social, en el rubro pensionario burocrático. Porque en la especie no hay duda que el Estado tiene una dual responsabilidad irrenunciable con los trabajadores a su servicio: 1) la jurídica como el mayor empleador del país (servicios de *previsión socia laboral*); y 2) como el garante obligado inexcusablemente de brindar la protección social integral de sus servidores públicos (servicios de *seguridad social*).

Trátase pues de una doble obligación de protección y por ende es una doble responsabilidad del Estado frente a los empleados públicos de los tres poderes de la Unión, los órganos autónomos, los del Distrito Federal –y hasta de otros sujetos incorporados voluntariamente a tal esquema protector social mediante convenio. Es una dual responsabilidad incluso contributiva, pues debieran amalgamarse en el manto protector de los asegurados del ISSSTE, tanto la *previsión* como la *seguridad sociales*; a nuestro entender, es aquí precisamente donde subyace el punto más delicado del asunto de marras, porque se apuesta al modelo “chileno” –singularmente recogido en nuestros sistemas federales de seguridad social–, *intentando escapar el Estado por la puerta trasera de sus responsabilidades como empleador y como asegurador público*.

Es verdad que en la inevitable transformación de la seguridad social para afrontar los enormes retos del siglo XXI, *la moda* es convertir un derecho humano y social en una “concesión”, cambiando de un plan de *beneficios definidos* a sólo un programa de *contribuciones definidas*, lo que a simple vista parece lo mismo, pero no lo es.

Aquí hubo un cambio fundamental en el modelo pensionario, que desde luego no es un asunto menor; pero los cambios no necesariamente eliminan los riesgos, porque el mundo ha sido, es y seguirá siendo un lugar riesgoso. La gran diferencia estriba entonces en que *antaoño los riesgos los asumía el Estado a través de los seguros sociales, pero ahora el riesgo lo corremos únicamente los ciudadanos*, cancelando cualquier otra opción. Y eso es de plano inaceptable.

En la radical cuanto riesgosa reforma hecha al marco legal del ISSSTE, el que se pretenda afrontar la problemática social pensionaria

privatizando virtualmente a la institución –al cambiar del *modelo de reparto* al notoriamente insolidario *modelo previsional de capitalización individual* “chileno”–, sólo corrobora la tendencia mundial en materia de seguridad social contemporánea y prueba un hecho inobjetable: *hoy día el Estado se niega a aceptar sus compromisos naturales para con la ciudadanía, y para evitarse responsabilidades posteriores obliga a ahorrar a los trabajadores asegurados*, para que éstos guarden lo suficiente y compren, al final de su vida activo-productiva, una pensión con una aseguradora privada.

Quienes ganan con el cambio hecho son las afores, el Pensionisste, y obvio: las aseguradoras privadas, todas ellas poderosas entidades de especulación financiera quienes al fin tienen ya la tajada del pastel que tanto apetecían: *el segmento de los asegurados del ISSSTE*; ello, claro está, pagando estos últimos los elevados costes de la administración del fondo de ahorro acumulado de su propiedad, pero sin tener mayor garantía pensionaria que una pensión garantizada por el Estado, quien del erario público “completará” la suma asegurada necesaria para formar el monto constitutivo respectivo. Pero los juslaboralistas y segurólogos sociales<sup>12</sup> bien sabemos que el salario mínimo no es un pago remunerador, sino una majadería del peor gusto que, desacatando abiertamente el otrora magnífico artículo 123 constitucional –que la realidad ha vuelto obsoleto y ya hemos reformado en los hechos–, sólo sirve ahora para calcular sanciones pecuniarias.

Aquí está de nuevo la gran crítica que académicamente hemos hecho de manera reiterada al “modelo de afores” (*sic*), ahora que se homologó la Ley del ISSSTE al modelo de capitalización individual y se crea ese singular “híbrido jurídico” llamado “Pensionisste” (que no es otra cosa que la afore del ISSSTE): *en este modelo adoptado, ni hay seguridad alguna, ni tampoco una clara solidaridad intergeneracional*; en el fondo lo único que existe es afán de lucro, al poner un

---

<sup>12</sup> *Segurólogo social* es un anglicismo derivado de *social security* (seguridad social), mediante el cual se conoce y reconoce a quienes se dedican al estudio, cultivo e investigación de la seguridad social. En el ámbito jurídico, un *segurólogo social* es un jurista con un perfil distinto al *juslaboralista*, pues su campo de acción debe abarcar no sólo lo propiamente laboral –Derecho del Trabajo o Burocrático–, sino todo lo concerniente a figuras jurídicas emanadas de los derechos Administrativo, Económico, Fiscal y Financiero, los que ya han cobrado carta de naturalización en el actual Derecho de la Seguridad Social.

asunto público en manos privadas ávidas de lucrar, todo ello en detrimento de los trabajadores asegurados.

Recordémoslo hoy más que nunca: *en materia de pensiones, si el Estado no puede, entonces nadie puede*; ni el Pensionisste, ni las afores, ni nadie podrá. Decirlo más fuerte es posible, pero más claro resulta imposible.

De manera pues que es nuestro deber académico señalar que cuando el Estado carece de la razón, utiliza las “razones de Estado” para imponerse por la fuerza; y para no variar, en el caso de la reforma a la Ley del ISSSTE, de nueva cuenta el fin justificó los medios. Sencillamente por eso, ante el palpable abandono en que hemos tenido este servicio público –vital para las grandes mayorías y los trabajadores de México–, junto al afán de lucro de que han hecho gala poderosos grupos financieros que se han aprovechado de nuestra pasmosa pasividad y la palpable ignorancia e incompetencia de nuestros gobernantes, legisladores y jueces, reiteramos aquí la frase con la que académicamente solemos plantear la enorme problemática que afrontamos como nación en pleno siglo XXI: *hoy día, la seguridad social es algo de lo más inseguro que existe*.

Sólo dos comentarios finales acerca del ominoso cambio del ISSSTE:

- Con la nueva legislación no sólo se cambió de modelo de seguridad social, sino que se terminó de tajo con la prestación laboral de la *jubilación*; al hacerlo, se vulneró abiertamente lo estatuido por el artículo 123, apartado “B”, fracción XI, inciso a, cuyo texto previene la prestación laboral de la jubilación para los servidores públicos.

Ahora, en la nueva ley, sólo permanecen las pensiones de seguridad social clásica, *por lo que tal medida netamente economicista de acabar con la jubilación es del todo anticonstitucional*.

- Y con la nueva Ley del ISSSTE se viola flagrantemente la garantía individual consagrada por el artículo 14 constitucional que prohíbe la aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de persona alguna, pues con anuencia del legislador federal se aplica la nueva legislación de manera retroactiva –en agravio de los burócratas asegurados, hayan o no promovido alguno de los 167 327 amparos que reclaman su declaración de inconstitucionalidad

por parte del Poder Judicial de la Federación—,<sup>13</sup> atendiendo al texto de los artículos quinto y décimo transitorios, ya que no da el legislador federal más alternativas que elegir: *a*) bonos de pensión del ISSSTE, o *b*) las nuevas reglas impuestas para tener acceso a pensiones, mismas que gradual y escalonadamente van aumentando los llamados “requisitos de espera”, medidos en años de servicio y/o edad del asegurado.

Pero en ningún caso da opción de elegir la ley anterior abrogada, tal y como se hiciera en su momento en la Ley del Seguro Social para los asegurados del IMSS, precisamente en los artículos tercero, cuarto y quinto transitorios.

### ***Conclusiones y algunas propuestas de reforma***

Consideramos nuestro deber efectuar algunas breves conclusiones, elaborando algunas propuestas que creemos merecen ser meditadas por el Poder Legislativo:

Como una primera conclusión, es evidente que en los cambios a nuestra seguridad social nacional, el fin ha justificado los medios; ello debido a que como llegó el momento político de efectuar cambios, de plano no importó que no estuvieran hechos a cabalidad los diagnósticos de la compleja problemática que se intentaba resolver. No se ponderó la opinión de los estudiosos de esta abigarrada cuanto evolutiva disciplina, para colmo desatendiéndose las propuestas que sobre el tema hicieran la propia Organización Internacional del Trabajo (OIT) o la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) —propuestas efectuadas para los países con economías emergentes como el nuestro. Porque las reformas legales se efectuaron sin ortodoxia alguna, y sin respeto a nuestra idiosincrasia y tradiciones jurídicas.

Una segunda conclusión es que se adoptaron presuntas soluciones pero sin alternativa emergente alguna, mediante bruscos cambios

---

<sup>13</sup> Datos extraídos del boletín de prensa núm. 9/2007, del Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación, del 25 de julio de 2007. Disponible en: <<http://www.cjf.gob/inicio.asp>>.

estructurales que inobservan y hasta contradicen el texto de nuestra Constitución Política; medidas que, para colmo de males, no necesariamente eliminan los riesgos de que se colapsen nuestros seguros sociales y, por el contrario, se apostó a dejar el resultado final en las manos feroces del mercado.

Otra conclusión válida es un tema que resulta crucial: determinar con absoluta objetividad si no se han hecho en México las cosas al revés, es decir, *si la economía debe apuntalar los problemas financieros de la seguridad social, o si es ésta a quien le corresponde apuntalar a la economía nacional*. Porque si el Sistema de Ahorro para el Retiro ha sido creado con el objeto básico de fundear las pensiones futuras, y las afores fueron pensadas para que nunca más hubiere decisiones políticas que desviarán los fondos aludidos, lo cierto es que la población asegurada ve en riesgo sus ahorros cuando los mismos se desvían abiertamente de su destino natural, ante la cuestionable decisión del legislador federal de destinar mientras tales ahorros a los macroobjetivos económicos plasmados en los artículos 43 de la Ley del SAR y 109 de la nueva Ley del ISSSTE; objetivos que por cierto son muy distintos al fortalecimiento de los propios seguros sociales.

Así las cosas, como académicos e investigadores nacionales reiteramos a manera de gran conclusión, lo que hemos sostenido al menos desde hace una década en nuestra obra escrita y en la cátedra cotidiana: que hoy *la seguridad social en México es algo de lo más inseguro que existe*.

Por lo tanto, consideramos conveniente en esta crítica propositiva que hemos efectuado, realizar al menos tres propuestas básicas, en aras de prevenir, atemperar y corregir las problemáticas jurídicas de las que hemos venido dando cuenta:

*Primera.* Es necesario reformar el artículo 123 constitucional para sentar las “bases mínimas” que debe observar el servicio público de la seguridad social, tanto para los trabajadores ordinarios como para los burócratas del país. Algunos *principios básicos* que deberán contemplarse son los siguientes:

- I. Que la seguridad social es un derecho humano y constituye obligación inexcusable del Estado la rectoría de dicho servicio público.

- II. Que la seguridad social no es susceptible de ser privatizada atendiendo a su naturaleza pública. No obstante, los sistemas de salud, el de prestaciones sociales, así como el de pensiones –rubros que conforman el esquema integral de la seguridad social contemporánea–, cuando resulte financieramente viable y factible hacerlo así en aras de brindar un mejor servicio a la población asegurada y/o derechohabiente, podrá ser proporcionada e incluso administrados sus fondos por entes privados; *siendo garante permanente de la correcta prestación de ellos al usuario, el propio Estado.*
- III. Que la seguridad social comprenderá dos regímenes: uno *obligatorio*, para aquellos sujetos que realicen labores productivas, fijando la ley cuáles grupos sociales o personas habrán de tener acceso al mismo; y el otro *voluntario*, en aras de que, con base en el principio de la universalización del servicio público, se posibilite el acceso a toda persona. En todo caso, los servicios de sanidad estarán garantizados por el Estado.
- IV. En el régimen *obligatorio* habrán de preverse, mediante ramas de seguros independientes en su operación, las contingencias sociales de: *a)* riesgos de trabajo; *b)* enfermedades y maternidad; *c)* invalidez y vida; *d)* guarderías y prestaciones sociales –que incluya vivienda popular–; y *e)* retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.
- V. En el régimen *voluntario* se comprenderán: *a)* los seguros de salud para la familia; *b)* los seguros adicionales; *c)* la incorporación voluntaria al régimen obligatorio; y *d)* la continuación voluntaria en éste. Podrán ampliarse o restringirse estos seguros, siempre previo estudio actuarial que asegure la transparencia y viabilidad financiera del esquema. La Ley establecerá los requisitos para que la población en general pueda tener acceso a dichos esquemas de protección y conservar sus derechos adquiridos.

El texto de dicha reforma constitucional propuesta ha quedado ya delineado.

*Segunda.* Si lo que se pretende es *unificar* todo el sistema de pensiones del IMSS y que de los propios recursos acumulados en las cuentas

individuales SAR se cubran todas ellas –sean contingenciales o previsionales–, *entonces habrá que crear las reservas técnicas en cada rama de aseguramiento en donde existen pensiones de seguridad social.* Ello implicará reformar no sólo las leyes del Seguro Social, Infonavit e ISSSTE, sino también la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, abriéndose seis subcuentas:

1. La de riesgos de trabajo (IMSS e ISSSTE);
2. La de invalidez y vida (IMSS e ISSSTE);
3. La de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (IMSS e ISSSTE);
4. La de vivienda (binomio IMSS-Infonavit y Fovissste);
5. La de aportaciones voluntarias (retirables cada seis meses); y,
6. La de aportaciones complementarias de retiro (no retirables).

Así cada una de las cuatro primeras hará frente a cada contingencia de vida protegida de manera totalmente independiente, y las dos últimas serán opcionales, evitándose desviaciones e inconstitucionalidades en el sistema pensionario mexicano que será adaptado inteligentemente para satisfacer de mejor manera el compromiso de enfrentar los enormes desafíos que nos presentará el siglo XXI.

Además de la reestructura pensionaria, si lo que se busca en verdad es liberar a los entes aseguradores nacionales de toda responsabilidad pensionaria, dejándole sólo el carácter de administrador de dicho servicio público, deberá entonces procederse a *separar el financiamiento* de lo que son propiamente los *gastos de administración* de las ramas de seguros en que se cubran pensiones –los cuales manejarían obviamente IMSS, ISSSTE e Infonavit–, y establecerse qué porcentaje exacto de las cuotas obrero patronales captadas, constituiría las aportaciones pensionarias para crearse de verdad las *reservas técnicas financieras*, siempre actuarialmente planificadas, para sufragar las pensiones –recursos que afores y Pensionisste administrarán e invertirán a través de sus sociedades de inversión. No cabe ya otra posibilidad legal.

*Tercero.* No hay duda de que a partir de la trascendente reforma legal del ISSSTE, están ya puestas las condiciones para volver realidad la añeja aspiración de crear: 1) un Instituto de Salud de seguridad social;

2) un Instituto Nacional de Pensiones de seguridad social; 3) un Instituto Nacional de Vivienda de seguridad social; y 4) un Instituto de Prestaciones Sociales de seguridad social.

Porque con excepción del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) –que protege contingencias de vida distintas para los militares, y no debe fusionarse por razones de inteligencia y seguridad nacionales–, *el resto de los seguros sociales se fusionarían en uno solo* y luego se extinguirían traspasando sus patrimonios, derechos y prerrogativas, así como cargas y responsabilidades preadquiridas, a los nuevos entes públicos creados, alcanzándose así *un esquema único de seguridad social nacional* –pudiendo desaparecer incluso los 32 esquemas locales de seguridad social del país. Porque si ya se dio el primer paso clave, que era la anhelada *portabilidad de derechos* de seguridad social que “sigan” al trabajador asegurado a donde quiera que vaya –figura jurídica estatuida en la nueva Ley del ISSSTE–, el resto de la tarea será más fácil de ahora en adelante.

Sería también una magnífica oportunidad de celebrar en grande, con esperanza y confianza en nuestras instituciones nacionales, los dos siglos de nuestra Independencia y el primer siglo de nuestra Revolución mexicana –la cual generara por cierto, en 1917, la primera Constitución social del planeta. Ojalá se mire siempre por el bien de México, sin mayor interés que tener el privilegio de poder servirle. Que así sea.

*Agosto de 2007*