DE LA PRIMERA COMISIÓN, EL QUE CONTIENE PUNTO DE ACUERDO: POR EL QUE SE EXHORTA LAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA QUE SE COMPROMETAN A DISCUTIR Y ELABORAR REFORMAS NECESARIAS PARA MEJORAR LAS CONDICIONES DE JUBILACIÓN DE LOS TRABAJADORES Y PARA EQUILIBRAR EL SISTEMA FINANCIERO DE LAS PENSIONES.

PRIMERA COMISIÓN

GOBERNACIÓN, PUNTOS CONSTITUCIONALES Y JUSTICIA

Dictamen con punto de acuerdo punto de acuerdo por el que se exhorta respetuosamente las cámaras del H. Congreso de la Unión para que se comprometan a discutir y elaborar reformas necesarias para mejorar las condiciones de jubilación de los trabajadores y para equilibrar el sistema financiero de las pensiones y a la H. Cámara de Diputados, para que en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2011 y subsecuentes, asigne al IMSS los recursos necesarios para que cubra puntualmente las pensiones en curso de pago con el tope de 25 salarios mínimos marcados en la Ley del Seguro Social

Honorable Asamblea:

A la Primera Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia de la Comisión Permanente correspondiente al Segundo Receso del Primer Año de Ejercicio Constitucional de la LXI Legislatura, fue turnada la proposición con Punto de Acuerdo por el que se exhorta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a suspender el engrose de la jurisprudencia 85/2010, en relación al tope máximo de las pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social, a cargo de los Diputados Agustín Guerrero Castillo y José Luis Jaime Correa, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Los ciudadanos legisladores integrantes de la comisión realizaron el estudio y análisis de los planteamientos contenidos en la propuesta con punto de acuerdo, a fin de valorar su contenido, deliberar e integrar el presente dictamen.

Con fundamento en los artículos 78 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 116, 127 párrafo primero y demás aplicables de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 175 y 176 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los miembros de esta Primera Comisión que suscriben, someten a la consideración del pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el presente dictamen, al tenor de los siguientes:

ANTECEDENTES

I. La Proposición con Punto de Acuerdo que se cita, fue presentada en la sesión del Pleno de la Comisión Permanente de fecha 28 de julio de 2010.

II. En la misma fecha de su presentación, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión dispuso que la proposición de mérito se turnara para su estudio y dictamen a la Primera Comisión, Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, por lo que se emite en este acto el Dictamen correspondiente al tenor de las siguientes:

CONSIDERACIONES

I. Esta Comisión tiene conocimiento de que en efecto la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en atención a lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República; 197-A de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación conoció de

la contradicción de tesis formulada el 23 de abril de 2010 por el Magistrado Presidente del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

En la citada Jurisprudencia puede leerse que la Suprema Corte resolvió conocer de la contradicción de tesis luego de que ante los Tribunales Colegiados Décimo Segundo y Décimo Tercer en materia de Trabajo del Primer Circuito se substanciaron de manera distinta elementos fácticos similares en los juicios de amparo directo DT-482/2008 y DT-50/2010, respectivamente.

En lo que respecta al primer amparo, se tiene conocimiento de que un trabajador demandó al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA), el otorgamiento de una pensión por vejez bajo el régimen de la Ley del Seguro Social que data de 1973.

Debido a que la Junta determinó condenar al Instituto al pago, éste interpuso un juicio de amparo directo ante el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en materia de Trabajo del Primer Circuito.

Dicho Tribunal señaló que si bien el quejoso debería realizar el pagó, la decisión de la Junta era incorrecta al momento de cuantificar la pensión de vejez, pues había tomado en cuenta un monto superior a 25 veces el salario mínimo vigente, en lugar de haber tomado en cuenta el límite de 10 veces el salario mínimo, lo que transgredía lo dispuesto en el artículo 33 de la anterior Ley del Seguro Social.

En lo que respecta al segundo amparo (50/2010), éste inició luego de que un trabajador demandara al Seguro Social ante la Junta el otorgamiento de la pensión por Cesantía en Edad Avanzada bajo el amparo de la LSS de 1973.

Debido a que la Junta determinó condenar nuevamente al Instituto al pago, éste interpuso un juicio de amparo directo ante el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

Por su parte el Décimo Tercer Tribunal resolvió que el artículo 33 debe entenderse aplicable únicamente para efectos de establecer las bases de cotización y cuotas, atento a los salarios e ingresos de los asegurados y las cotizaciones a que están obligados junto con los patrones.

Para este Tribunal los artículo 167 y 169 son los relevantes al referirse que la cuantía básica, junto con los incrementos de la pensión, se calculará tomando como base el salario diario promedio que corresponda a las últimas 250 semanas de cotización y que el monto de la pensión no exceda del cien por ciento del salario promedio que sirve de base para su cuantificación.

Por lo tanto, la SCJN decidió que era relevante para el caso determinar si el salario promedio de las últimas 250 semanas de cotización, con que deben cuantificarse las pensiones de invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, puede o no exceder el límite de 10 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, establecido en el segundo párrafo del artículo 33, de la Ley del Seguro Social vigente hasta el 30 de junio de 1997.

II. Como puede leerse en la Tesis Jurisprudencial 143/2010, la Corte hizo un análisis de la reforma concerniente al 20 julio de 1993, sosteniendo en primera instancia que el límite superior del salario base de cotización, ya sea que se refiera al 10 o 25 veces el salario mínimo, se fija tanto para establecer el monto de las cotizaciones a que están obligados los trabajadores, como para calcular las prestaciones en dinero que éstos recibirán al momento de solicitar su pensión.

Cabe señalar que a esta misma conclusión llega el Decimotercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito en el amparo directo: DT. 50/2010, al afirmar que si se quisiera establecer un límite superior del salario base de cotización para calcular la pensión, sería necesario que el Instituto Mexicano del Seguro Social hubiere demostrado que en efecto se cotizó en base a las mismas limitantes.

Luego, la Corte señala que la reforma del 20 de julio de 1993 estableció una separación que fija como límite superior el equivalente a 10 veces el salario mínimo vigente para los seguros de invalidez, vejez, cesantía de edad avanzada y muerte y de 25 veces el salario mínimo general para los demás seguros.

La Corte refuerza su determinación considerando la justificación propuesta por el Legislador para esta modificación. Ésta se refiere principalmente a fortalecer el aumento de costos que ya no podían cubrir debidamente las prestaciones relativas a los seguros de invalidez, vejez, cesantía de edad avanzada y muerte.

Con dicha medida, la Suprema Corte sustenta que el salario cotizado para cada uno de los ramos de aseguramiento, del 20 de julio de 1993 al 30 de julio de 1997, estaban destinados a alcanzar autonomía financiera y para satisfacer y otorgar las distintas prestaciones.

Por lo anterior decide que el salario base de cotización para los seguros de enfermedad general y maternidad está impuesto para aumentar la eficacia de los servicios médicos, mientras que en el rubro de los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, el porcentaje del salario base de cotización sería canalizado tanto para financiar el otorgamiento de las pensiones respectivas:

"De esta forma resulta claro que el límite superior de veinticinco veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, previsto en el artículo 33 de la abrogada Ley del Seguro Social, está vinculado únicamente para las prestaciones que otorga la ley en los seguros de enfermedad general y maternidad; mientras que el límite superior de diez veces el salario mínimo citado, regirá y servirá de tope salarial para los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte."

De dicha resolución, tomada en sesión privada el 9 de junio de 2010 por unanimidad de cinco votos, surgió la tesis jurisprudencial 143/2010, estableciendo que el salario promedio de las últimas 250 semanas de cotización, que sirve de base para cuantificar las pensiones de invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, no puede rebasar el límite previsto en el segundo párrafo del artículo 33 de la Ley vigente hasta el 30 de junio de 1997.

Lo anterior significaría que la pensión de cesantía (60 años) o de vejez (65 años) que le corresponde a los trabajadores será entregada con base en el promedio salarial de las últimas 250 semanas hasta un tope de 10 salarios mínimos, en lugar de los actuales 25 salarios mínimos, es decir que el tope de 41 mil 100 pesos para la pensión será reducida a 17 mil pesos.

III. Quienes signamos el presente dictamen consideramos pertinente aclarar que los alcances de la aplicación no son interpretación única de este órgano legislativo y que los mismos ya han sido aclarados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el comunicado de prensa No. 177/2010.

De acuerdo con dicho informe se aclara que en efecto la Segunda Sala decidió interpretar el texto del artículo 33 de la Ley del Seguro Social que estuvo vigente hasta el 30 de junio de 1997, pues:

…resultaba aplicable a las solicitudes de pensión, debido a que los asegurados habían adoptado por reclamar su pensión conforme a ese mismo régimen.

Además, se informa que la jurisprudencia será aplicable para todos los juicios laborales en que se reclamen nuevamente las pensiones conforme al régimen del 73 y poro lo mismo, el límite de 25 salarios mínimos general para todos los ramos de aseguramiento que entró en 1997, no se tomará en cuenta.

Sin embargo, a pesar de que compartimos la misma interpretación estricta del documento facilitado por el órgano judicial, hemos concluido que la litis expuesta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación erró en el supuesto de que sólo se circunscribió al análisis del artículo 33 de la Ley del Seguro Social de 1973 y al texto de la exposición de motivos de la reforma del 20 de julio de 1993.

Siguiendo el orden de análisis de la Corte y en estricta observancia a lo establecido por el Legislador en el artículo 33 del ordenamiento del 73, en efecto se entiende que el límite superior con el cual deberá calcularse la pensión, será el equivalente a 10 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Cabe aclarar que, en efecto, lo anterior puede leerse en el segundo párrafo del artículo 33 de la Ley vigente hasta el 30 de junio de 1997 que dictaba:

Artículo 33. Los asegurados se inscribirán con el salario base de cotización que perciban en el momento de su afiliación, estableciéndose como límite superior el equivalente a diez veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal, excepto para el ramo de retiro, y como límite inferior el salario mínimo regional respectivo, salvo lo dispuesto en la fracción III del artículo 35.

Tratándose del seguro de retiro, el límite superior será el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal.

Así mismo, la separación de cada seguro para otorgarles de autonomía financiera puede leerse en la exposición de motivos en la reforma del 93:

En congruencia con el espíritu del legislador, expresado en las reformas de enero de 1991, para alcanzar la autonomía de todos y cada uno de los ramos de aseguramiento, con independencia del incremento de la aportación del Estado en función de las cuotas patronales, a fin de que el aumento propuesto a las aportaciones en los ramos de enfermedades y maternidad e invalidez, vejez, cesantía de edad avanzada y muerte, no impacte a la economía y a la competitividad, el Ejecutivo Federal a mi cargo propone a esa soberanía abrogar la Ley del Impuesto sobre las Erogaciones por Remuneración al Trabajo Personal Prestado bajo la Dirección y Dependencia de un Patrón

IV. Ya que los comunicados de prensa de la Suprema Corte no lograron ser lo suficientemente claros, sucedieron una serie de nuevas interpretaciones que consideraban errónea limitar la interpretación jurídica a Ley del 73, pues de esta manera se podría omitir observar una serie de normas que determinan los elementos que el Instituto debe de considerar para otorgar la pensión a los trabajadores amparados bajo la Ley del Seguro Social vigente hasta el 30 de junio de 1997 y no únicamente el dinero a recibir.

Estas aseveraciones señalaban que al tomar en cuenta que el trabajador se ampara a la Ley de 1973 y cotiza en el Seguro Social mediante prerrogativas otorgadas por artículos Transitorios de la Ley de 1997, mandataría al jurista ante un caso de pensión a revisar y realizar la interpretación armónica entre las dos leyes.

El artículo Tercero Transitorio de la nueva Ley establece:

Tercero. Los asegurados inscritos con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, así como sus beneficiarios, al momento de cumplirse, en términos de la Ley que se deroga, los supuestos legales o el siniestro respectivo para el disfrute de cualquiera de las pensiones, podrán optar por acogerse al beneficio de dicha Ley o al esquema de pensiones establecido en el presente ordenamiento.

Por lo tanto, una vez sabido que el trabajador desea recibir un beneficio económico conforme al esquema de pensiones establecido en el ordenamiento derogado, era necesario realizar una semblanza de dicho sistema y aclarar que la contradicción de criterios que debe resolverse en la ejecutoria, no consiste en determinar si el salario con que deben cuantificarse las pensiones de invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, puede o no exceder un límite de veces el salario mínimo, sino que se debe de determinar cuáles son los requerimientos que deben de observarse para otorgar la pensión conforme lo mandatado por ambas leyes.

De esta manera habría que hacerse constar que el límite superior equivalente a 10 o a 25 veces el salario mínimo se fija sobre el salario del trabajador, tanto para establecer el monto de las cotizaciones a que están obligados, como

para calcular las prestaciones en dinero que recibirán al momento de solicitar su pensión.

La interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respaldar una diferenciación entre los recursos de un ramo de seguros para no utilizar el financiamiento hacia otros distintos ya tiene por entendido que el límite de veces el salario mínimo para la cotización es la misma que se utiliza para establecer un tope al momento de otorgar la pensión al trabajador.

Como refuerzo para esta interpretación basta con recordar que para el cálculo de la cuantía de las pensiones se debe seguir observando lo dispuesto en la página electrónica del IMSS http://www.ims.gob.mx/derechohabientes/incor/salariobase.htm:

El Salario Base de Cotización… será la base para determinar el monto de las cuotas obrero patronales a cargo del patrón y la base para el cálculo de las prestaciones en dinero a que tiene derecho el trabajador…

Entonces, haciendo esta reflexión en concordancia con la Exposición de Motivos de la Ley del Seguro Social que entró en vigor el 1° de julio de 1997 deberíamos entender que de hecho el trabajador cotiza conforme a la nueva ley, cuyo límite de veces el salario mínimo es de 25. En la lectura de la mencionada exposición de motivos puede notarse lo siguiente:

Con respecto a los trabajadores que aún se encuentran en activo, todos empezarán a cotizar en el nuevo sistema y al llegar a la edad de pensionarse (a partir de los 60 años por cesantía en edad avanzada o 65 años por vejez), se les estimará la pensión a la que tienen derecho en el nuevo sistema y a la que habrían tenido derecho de haber seguido cotizando en el sistema vigente (IVCM más SAR).

Esta obligación se reforzó con lo mandado por el artículo vigésimo quinto transitorio del decreto de Ley del Seguro Social de 1997, el cual alude al aumento en la cotización de 10 a 15 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal para los seguros de invalidez y vida.

TRANSITORIOS

VIGESIMO QUINTO. El artículo 28 de esta Ley entrará en vigor el 1 de enero del año 2007, en lo relativo al seguro de invalidez y vida, así como en los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez. Los demás ramos de aseguramiento tendrán como límite superior desde el inicio de la vigencia de esta ley el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal.

A partir de la entrada en vigor de esta Ley el límite del salario base de cotización en veces salario mínimo para el seguro de invalidez y vida, así como para los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, será de quince veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el que se aumentará un salario mínimo por cada año subsecuente hasta llegar a veinticinco en el año 2007.

V. Por estas razones la Segunda Sala del Máximo Tribunal decidió emitir nuevamente un informe puntualizando las razones que tomaron para el análisis y para los propios alcances de la jurisprudencia 85/2010.

Buscando informar de manera más clara respecto a las interpretaciones que se habían propuesto en el seno de la sociedad, el punto VI de este comunicado establece de manera definitiva que la jurisprudencia no será aplicable a todos los trabajadores asegurados por el IMSS.

Explican que efectivamente a partir del 1º de julio de 1997 se encuentra en vigor la nueva Ley del Seguro Social, cuyo artículo 28 establece como límite superior del salario base de cotización el equivalente a 25 salarios mínimos generales en el DF, por lo que no resulta aplicable a aquellos trabajadores que se encuentren en el régimen de transición previsto en el 25 transitorio de la nueva Ley del Seguro Social.

Además, afirman que no se interpretó ninguno de los artículos transitorios de la Ley del Seguro Social vigente a partir del 1º de julio de 1997, en forma premeditada, puesto que la jurisprudencia se refiere a los asegurados que cotizaron en el régimen de 1973, vigente hasta el 30 de junio de 1997 y no a los asegurados del régimen de 1973, que hayan cotizado conforme a las reglas del régimen de 1997, y elijan este último.

Cabe mencionar que dicha resolución se llevó a cabo porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ocupó de analizar precisamente una contradicción de tesis de juicios laborales que involucraban a asegurados que cotizaron únicamente en el régimen de 1973.

En este sentido es oportuno afirmar que la Suprema Corte no redujo el tope máximo de las pensiones de 25 a 10 veces el salario mínimo general, sino que, limitándose a interpretar la norma, dedujo que el artículo 33 de la anterior Ley del Seguro Social, ya preveía el tope de 10 veces el salario mínimo general para el seguro de invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada.

VI. En ese sentido, esta Primera Comisión considera que los hechos en cuestión ya han sido aclarados por las autoridades competentes, por lo que el exhorto para que se modifique o se deje sin efectos la Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 85/2010, ha quedado superada ante los nuevos comunicados de la Suprema Corte.

Además, dado que la jurisprudencia sólo será obligatoria para el Poder Judicial, para los tribunales, y no para las autoridades administrativas, creemos superada la solicitud para que el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, se abstenga de adoptar el criterio establecido por la Corte.

Sin embargo creemos en la necesidad de continuar trabajando para el perfeccionamiento de las leyes, a fin de otorgar mayores herramientas para el bienestar de los trabajadores de México, por lo tanto consideramos exhortar a las cámaras del H. Congreso de la Unión para que se comprometan a discutir y elaborar reformas necesarias para mejorar las condiciones de jubilación de los trabajadores y para equilibrar el sistema financiero de las pensiones.

Por último decidimos exhortar a la H. Cámara de Diputados para que en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2011 y subsecuentes, asigne al IMSS los recursos necesarios para que cubra puntualmente las pensiones en curso de pago con el tope Por último decidimos exhortar a la H. Cámara de Diputados para que en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2011 y subsecuentes, asigne al IMSS los recursos necesarios para que cubra puntualmente las pensiones en curso de pago con el tope de 25 salarios mínimos marcados en la Ley del Seguro Social.

En mérito de lo antes expuesto, la Primera Comisión, Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, de la Comisión Permanente, se permite someter a la consideración del pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el siguiente:

PUNTO DE ACUERDO

Primero. La Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, exhorta respetuosamente las cámaras del H. Congreso de la Unión para que se comprometan a discutir y elaborar reformas necesarias para mejorar las condiciones de jubilación de los trabajadores y para equilibrar el sistema financiero de las pensiones.

Segundo. La Comisión Permanente exhorta respetuosamente a la H. Cámara de Diputados, para que en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2011 y subsecuentes, asigne al IMSS los recursos necesarios para que cubra puntualmente las pensiones en curso de pago con el tope de 25 salarios mínimos marcados en la Ley del Seguro Social.

Sala de Comisiones “Miguel Ramos Arizpe” de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, a los veinticinco días del mes de agosto de 2010.