

INICIATIVA QUE ADICIONA EL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, PUBLICADO EN EL DOF EL 31 DE MARZO DE 2007, A CARGO DE LA DIPUTADA CIRIA YAMILE SALOMÓN DURÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Quien suscribe, Ciria Yamile Salomón Durán, diputada federal por el Distrito 02 del estado de Hidalgo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente **iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción VII al Artículo Décimo Transitorio del Decreto de la 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**, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

En México, la dignificación y mejoría de las condiciones laborales de las y los trabajadores del campo y la ciudad es resultado de la Revolución de 1910. Las luchas y conquistas plasmadas en los artículos 3o., 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, mismas que dieron origen al denominado “Constitucionalismo Social” que nos hizo merecedores de prestigio y reconocimiento internacional, establecieron como máxima del Estado mexicano salvaguardar y proteger tres pilares básicos del bienestar de las familias: el derecho a la educación, a la tierra, y a un trabajo decoroso y digno.

En el ámbito laboral, los logros y avances que se han presentado en materia de “Seguridad Social”¹ -que es considerada como un derecho humano por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948- han sido paulatinos desde 1917 y han tenido diversos hitos, tales como la expedición de la Ley del Seguro Social en 1943 que dio origen del Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS); la reforma del artículo 123 constitucional para incorporar un apartado B, a fin de garantizar los derechos de los trabajadores al servicio del Estado; o la promulgación de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Issste) en 1984, pero todos se sostienen sobre la base de una triada indispensable: las contribuciones del trabajador, el patrón y el propio Estado con el propósito de alcanzar el bienestar de las y los trabajador y sus familias.

A decir verdad, en materia de seguridad social existen innumerables retos por superar para que sus propósitos y alcances sean auténticamente universales, integrales y, sobre todo, de calidad, tanto para el trabajador como para sus familiares derechohabientes. Sin embargo, uno de los que mayores desafíos presenta con el ánimo de garantizar el bienestar y futuro de las personas una vez que alcancen la tercera edad es, sin duda alguna, el sistema de pensiones.

Para nadie es ajeno que México vive un proceso de envejecimiento generalizado de su población, como lo hace patente el “índice de envejecimiento”, que mide la cantidad de personas mayores de 64 años por cada 100 menores de 15 años. En efecto, conforme crece nuestra población en su número total, su base piramidal se estrecha cada vez más, dado que contamos con un menor número personas jóvenes y un mayor porcentaje de adultos mayores. De hecho, se estima que para el año 2050, en México uno de cada cuatro mexicanos estará dentro del segmento etario de la tercera edad.²

Al respecto, es preciso señalar que, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), para el segundo trimestre de 2022 en México residían 17 millones 958 mil 707 personas de 60 años y más, lo que representa el 14 por ciento de la población total del país.³ Lamentablemente, de este gran segmento social, mismo que crece año con año,⁴ alrededor del 70 por ciento trabaja de manera informal, es decir, no tienen derecho a la Seguridad Social. Y sólo el 30 por ciento de los adultos mayores en México están pensionados y jubilados y el pago que reciben por parte del Gobierno Federal alcanzará un monto de 1.7 billones de pesos en 2023.⁵

Ahora bien, “en México subsisten más de mil sistemas, modelos o esquemas de pensiones, contando cada una con sus propias tasas de cotización, tasas de reemplazo, incentivos, condiciones”⁶ y beneficios diferentes conforme a sus esquemas de reparto, todos los cuales engloban pensiones y jubilaciones a cargo de organismos públicos e instituciones federales, pensiones a cargo de las entidades federativas, de los municipios y de universidades e instituciones de educación superior.

En efecto, del 30 por ciento de la población adulta mayor que está pensionada y jubilada en México, 75 por ciento corresponde al IMSS; sólo 10.3 por ciento al Issste; y el resto está distribuido dentro de los sistemas de pensiones de empresas del Estado, universidades, bancos, estados, municipios y el sistema judicial.

No debemos perder de vista que, al cierre del año 2020, y de acuerdo con cifras oficiales del Inegi, a nivel nacional se reportaron 1 mil 583 mil 355 servidoras y servidores públicos adscritos a las instituciones de la Administración Pública Federal; 2 millones 422 mil 505 servidoras y servidores adscritos a las administraciones públicas estatales y 1 millón 76 mil 446 servidoras y servidores públicos adscritos a las administraciones públicas municipales.⁷

Dicho de otra forma, estamos hablando de un universo de poco más de 5 millones de trabajadoras y trabajadores al servicio del Estado, es decir, de personas productivas y en servicio, pero que, en caso de no haber optado por la acreditación de Bonos de Pensión del Issste o no haber aceptado las “cuentas individuales”, que dependen directamente del ahorro que realice cada persona trabajadora, tendrán eventualmente la posibilidad de pensionarse bajo los supuestos contemplados por la Ley del Issste, siempre y cuando las instituciones en las que presten sus servicios celebren los convenios respectivos en esta materia con el Issste.

En este sentido, el propósito central de esta iniciativa es reformar el Artículo Décimo Transitorio del 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 el 31 de marzo de 2007, a efecto de que los servidores públicos que hayan decidido, en su momento, subsistir en el régimen de pensión vitalicia puedan mejorar las condiciones del cálculo de su cuantía de pensión, bajo la claridad de lo que se define como “cálculo integral” debido a la subsistencia de una serie de lagunas en la ley que ponen en un estado de indefensión y vulnerabilidad a los burócratas al llegar a la tercera edad.

Es un hecho que, luego de la desindexación constitucional del Salario Mínimo en el año 2016, cuando comenzaron a calcularse las pensiones de conformidad con Unidad de Medida y Actualización (UMA), se dio paso a que se presentasen ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, así como ante los Tribunales de Justicia Laboral de los Estados una serie de demandas, quejas e inconformidades, e incluso amparos por parte de los trabajadores que vieron afectados sus ingresos al momento de pensionarse, todo lo cual llegó hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), misma que determinó mediante jurisprudencia y por conducto de su Segunda Sala que la UMA (cuyo valor es menor al salario mínimo) no puede aplicarse para determinar la cuantía para el pago de un pensión.⁸

A pesar de esta conquista laboral en materia de seguridad social para los pensionados -y aunque hasta el momento no existe una cifra oficial del número de laudos laborales que ha tenido que atender el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, así como los Tribunales de Justicia Laboral de los Estados-, es un hecho que cada día continúan presentándose innumerables controversias ante estos tribunales, así como quejas ante la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado por parte de los trabajadores en contra del Estado en sus distintos órdenes de gobierno e instituciones, pues consideran que la cuantía del pago de su pensión es insuficiente para cubrir aspectos esenciales como lo es la salud, la vivienda y la alimentación, y todos aquellos que le permitan subsistir con dignidad en la tercera edad después de una vida de servicio y entrega.

Desde la óptica legislativa, esta controversia deriva de las interpretaciones jurídicas que en diversos momentos los tribunales y sus juzgadores han dado respecto a la diferencia entre el “salario base” y el “salario tabular”. En la actualidad, se ha establecido por los tribunales que:

“...el artículo 17 de la Ley del Isste en vigor, no debe interpretarse en el sentido de que al salario tabular una vez más se le tengan que añadir los conceptos de “sueldo”, “sobresueldo” o “compensación” (además de los quinquenios y la prima de antigüedad), porque dichos conceptos ya integraron el llamado “sueldo tabular” desde hace años; sino que, debe entenderse que, para efectos del salario base de cotización, únicamente debe considerarse el valor consignado en el tabulador regional, como sueldo base o sueldo bruto, porque los conceptos antes referidos ya están inmersos en éste (o compactados en él); esto, desde la reforma hecha en mil novecientos ochenta y cuatro al artículo 32 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y la denominación “sueldo tabular” prevista en la vigente Ley del Instituto demandado, que resulta acorde con el contenido de la Ley que regula a los trabajadores del Estado”.⁹

En síntesis, todo lo anterior significa que, de conformidad con la interpretación exegética del artículo 17 de la Ley del Issste que abrogó a la de 1984, los jueces consideran que cualquier otra prestación que el trabajador del Estado perciba con motivo de su empleo se excluye del “salario tabular”, porque la nueva ley del Issste incorporó los antiguos conceptos de “sueldo”, “sobresueldo” o “compensación” dentro del salario tabular actual.

De modo que cualquier otra “compensación” y/o “percepción” distinta del sueldo que se paga a un trabajador de gobierno, bajo sus distintas denominaciones, no puede considerarse para determinar la cuantía del pago de su pensión, dado que se considera que la llamada “compensación garantizada” se incluye dentro del concepto de “compensación” que se incluyó en el “sueldo tabular” desde los años ochenta del siglo pasado, dado que los descuentos que se le realizan como parte de sus cuotas y aportaciones no lo incluyen como base para su cotización ante el Issste.

Respecto a la ambigüedad de la denominada “compensación garantizada” que reciben los servidores públicos del Estado, la Suprema Corte de la Justicia de la Nación ha argumentado que:

“[...] en los manuales de percepciones [de los servidores públicos del Estado], aparece que a los trabajadores burócratas se les cubre en algunos casos y dependiendo de su nivel, una prestación denominada ‘compensación garantizada’ en otros casos se cubre otra identificada como ‘de apoyo’; sin embargo, no siempre dichas prestaciones son consideradas para calcular el monto de las cuotas y aportaciones de seguridad social, pues expresamente en dichos manuales se establece el salario base para el cumplimiento de esa obligación impositiva [...]”, y que “[...] si no hay uniformidad en la forma de enterar las cuotas y aportaciones, sino que cada dependencia acorde con su normatividad interna en ocasiones considera la compensación garantizada y en otras no, esa particularidad obliga a que para realizar el cálculo de la pensión jubilatoria, se deba atender a la forma en que la dependencia o entidad que inscribió al asegurado al régimen de seguridad social lo hizo, pues cuando en dicho entero se incluya el concepto de compensación garantizada, la Institución de Seguridad Social estará obligada a calcular la mencionada prestación incluyéndolo, pero si la dependencia o entidad con apoyo en su normatividad interna no lo consideró como parte de las prestaciones sobre las que cubra las cuotas y aportaciones al tantas veces mencionado instituto, entonces, no podrá considerarse para el cálculo de la pensión jubilatoria [...]”.¹⁰

Por todo lo anterior, y con el firme propósito de que los trabajadores del Estado puedan gozar de una mayor tranquilidad al momento del cálculo de su cuantía de pensión, se considera preciso adicionar el Artículo Décimo Transitorio del Decreto que reformó la Ley del Issste en el año 2007, a efecto de que establecer con mayor claridad y precisión qué tipo de prestaciones se incorporarán dentro de la cuantía de pensión y no dejar al libre albedrío de las dependencias o instituciones gubernamentales o a sus diseños presupuestales, la incorporación o no de la compensación garantizada dentro de las cuotas o aportaciones que realiza el trabajador, a efecto de que cumplan efectivamente con el pago de sus aportaciones y ello les brinde certeza jurídica respecto al cálculo de la cuota de pensión que le corresponderá al trabajador.

Esta adición no sólo podrá contribuir a disminuir el número de conflictos entre servidores públicos y el Estado, sino que además promoverá un incremento de las aportaciones de Seguridad Social por parte de los trabajadores, lo que dará viabilidad al sistema de pensiones.

Además, se colma la laguna jurídica que permite discrecionalmente a las dependencias o instituciones públicas de todo el país, conforme a su propia normatividad, determinar cuáles son los conceptos adicionales al sueldo tabular o base salarial para la determinación de las contribuciones de los trabajadores. De modo que tengan la posibilidad de mejorar sus cotizaciones y, por tanto, asegurar un retiro laboral con mayor dignidad y decoro y, sobre todo, que le permita mantener los mínimos estándares de calidad de vida que tenía antes de separarse del servicio público.

Al considerarse lo que hemos definido como el “cálculo integral”, éste se sujeta a los propios límites inferior y máximo que se tienen actualmente en la Ley para el cálculo de las pensiones, lo cual garantiza que, independientemente de los montos de compensación que se consideren en este nuevo esquema, siempre habrá límites para su cálculo, dado que muchas de las ocasiones el salario base es ínfimo en comparación de la compensación garantizada que recibe el servidor público, todo lo cual contrarresta la vieja práctica propia del *outsourcing* donde al trabajador se le tenía dado de alta con el salario mínimo.

Asimismo, la propuesta del nuevo texto normativo advierte que la actualización de los montos de pago también deberá estar sujeto y corresponder con el reajuste de los niveles de sueldo asignados en los tabuladores regionales, mismos que siempre deberán ser incrementados de conformidad con las remuneraciones que reciban los servidores públicos en correspondencia con las partidas presupuestales que se aprueben para tal efecto.

Finalmente, se contempla también el esquema de escalafón, donde los trabajadores al servicio del Estado sindicalizados habrán de comprobar la regularidad de su permanencia y ascenso para evitar cualquier práctica indebida que les permita acceder a una cuantía de pensión que no corresponda con su promoción o grado de escalafonario.

Por todo lo anteriormente expuesto, de forma respetuosa se somete a consideración de los integrantes de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto:

Decreto que adiciona una fracción VI al Artículo Décimo Transitorio del 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 el 31 de marzo de 2007

Artículo Único. Se adiciona una nueva fracción VII al Artículo Décimo Transitorio del 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 el 31 de marzo de 2007, para quedar como sigue:

Transitorios

Primero a noveno (...)

Régimen de los trabajadores que no opten por el bono

Décimo. (...)

I. a VI. (...)

VII. El cálculo integral para el pago de la cuantía de pensión a que tienen derecho los trabajadores al servicio del Estado o sus familiares beneficiarios, se hará con base en el Sueldo Básico del tabulador regional que para cada puesto se haya señalado, más la Compensación Garantizada o de Apoyo, y Prestaciones Básicas que determinen las disposiciones aplicables, siempre y cuando éstas se paguen al trabajador de manera regular, ordinaria y permanente y se cumpla con el pago de Cuotas y Aportaciones para el retiro, con excepción de aquellas que se refieren a vales de despensa, seguro de separación individualizado, prima quinquenal, estímulo de productividad recaudatoria operativo, compensaciones, viáticos, gastos de representación, gratificaciones, percepciones adicionales por servicios especiales u otras prestaciones con conceptos semejantes.

El cálculo integral para la cuantía de la pensión tendrá como límite inferior un salario mínimo vigente en la Ciudad de México y como límite superior el equivalente a diez veces dicho salario.

La actualización de los montos del pago de la cuantía de pensión deberá realizarse en el mismo porcentaje de los niveles de sueldo asignados en los tabuladores regionales para cada puesto y será constante y proporcionalmente directa con la entrada en vigor del aumento de las remuneraciones de los servidores públicos.

Los servidores públicos sujetos a escalafón comprobarán la regularidad escalafonaria de sus percepciones siendo necesaria la justificación de una permanencia mínima de seis meses en cada grado de escalafón.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 [1]“La seguridad social es la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia”. Véase: Organización Internacional del Trabajo (OIT), Hechos concretos sobre la Seguridad Social, Ginebra, Suiza, 6 de junio de 2003.

2 [1] Consúltese Conapo, Proyecciones de la población de México y las entidades federativas 2016-2050, México, Conapo, 2019.

3 [1] Inegi, Estadísticas a propósito del Día Internacional de las Personas Adultas Mayores, México, septiembre de 2022.

4 [1] El requerimiento para el pago de pensiones crecerá a un ritmo de 7.8% real anual, alcanzando el orden de 4.4% del PIB en el 2022. Vid. Afore Principal, “Las pensiones de los sistemas públicos de reparto: ¿la próxima crisis en México?”, 18 de septiembre de 2020.

5 [1] El referido monto del PIB contempla la erogación de la llamada “Pensión No Contributiva” que el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador logró establecer durante su administración y que hoy es un derecho constitucional, a partir de los 65 años de edad para indígenas y afroamericanos, y de 68 años en adelante para todos los mexicanos, a quienes se les pagan dos mil cuatrocientos veinticinco pesos mensuales pagaderos bimestralmente durante el año 2022.

6 Víd. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), Pensiones en México, 100 años de desigualdad, México, 2017, p. VII.

7 [1] Consúltese: Inegi, Censo Nacional de Gobierno Federal 2021; Censo Nacional de Gobiernos Estatales 2021; y Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021, México, abril de 2022.

8 [1] “A diferencia entre una pensión con la Unidad de Medida y Actualización y una con Salario Mínimo es de casi 20%, tomando como base una pensión promedio de 5 salarios mínimos: la pensión mensual en UMA sería de 12,673.5 pesos mientras que con base en el salario mínimo sería de 15,402 pesos, es decir, una diferencia en pesos de 2,728.5 pesos”, Gerardo Hernández, “Jubilados recibirían 20% más de pensión tras fallo de la Corte” en El Economista, 25 de septiembre de 2019.

9 [1] Consúltese el Amparo Directo 32/2015, a cargo del ministro Eduardo Medina Mora I., 25 de noviembre de 2015.

10 [1] SCJN, Contradicción de Tesis 28/2009, resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de febrero de 2023.

Diputada Ciria Yamile Salomón Durán (rúbrica)