

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 141 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, A CARGO DEL DIPUTADO ALEJANDRO CARVAJAL HIDALGO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El proponente, Alejandro Carvajal Hidalgo, diputado por el estado de Puebla a la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto 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 soberanía **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 141 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE, en materia de portabilidad de derechos pensionarios**, al tenor de la siguiente.

Exposición de Motivos

Con la reforma del año 2011, en materia de derechos humanos, quedó establecido en el artículo 1 de nuestra Constitución Política, que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.¹

En este deber, el Estado mexicano tiene la responsabilidad de revisar, adecuar y actualizar el marco jurídico, las políticas públicas y programas que rigen los diferentes ámbitos de la vida en sociedad, a fin de proteger los derechos del gobernado, garantizando que toda actividad estatal sea en beneficio y no en detrimento de éste, conforme al principio de progresividad, que ordena ampliar el alcance y protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad.²

El principio de progresividad implica el gradual progreso para lograr su pleno cumplimiento, es decir, que para el cumplimiento de ciertos derechos se requiera la toma de medidas a corto, mediano y largo plazo, pero procediendo lo más expedita y eficazmente posible, se ha relacionado particularmente con los derechos económicos, sociales y culturales, pero aplica también para los civiles y políticos, procurando por todos los medios posibles su satisfacción en cada momento.³

En cuanto a derechos económicos y sociales, la seguridad social es el conjunto de medidas públicas destinadas a la protección de la población contra privaciones económicas y sociales, derivadas de reducciones o pérdida del ingreso por supuestos de infortunio como enfermedades, accidentes de trabajo, desempleo, invalidez, vejez y muerte.⁴

Se consagra en el artículo 123, apartado A, fracción XXIX, y el apartado B, fracción XI, de nuestra Carta Magna, como derecho humano, consistente en las protecciones para el bienestar de la persona trabajadora y operan a través de la figura jurídica del seguro que, de manera general, cubre diversos riesgos, como son: la muerte, los accidentes de trabajo, las enfermedades, la maternidad y paternidad, la jubilación, la cesación involuntaria del trabajo en edad avanzada, la invalidez y la vejez; coberturas que tienen su origen en la vida laboral productiva que se tuvo previa, en su caso, a la exigibilidad del derecho.⁵

Las pensiones y jubilaciones son derechos sociales incluidos en las garantías que brinda la seguridad social; sin embargo, el actual sistema pensionario en nuestro país además de ser complejo e insuficiente para garantizar un retiro digno,⁶ es hasta discriminatorio al imposibilitar el efectivo reconocimiento de derechos y su portabilidad entre los distintos esquemas pensionarios,⁷ de manera que el trabajador termina siendo vulnerado en su derecho a la mejor pensión posible, conforme al principio de progresividad.

En cuanto a las pensiones de la burocracia, si bien con la reforma a la Ley del ISSSTE en 2007 que para dar congruencia y complementar la reforma respecto al IMSS, permitió avanzar en la implementación del sistema de cuentas individuales para los trabajadores del Estado, dejó de lado a los trabajadores sujetos al régimen de transición entre el anterior y el nuevo régimen, es decir, a quienes están bajo el artículo décimo transitorio de la citada ley, quedando restringidos de poder unificar sus cotizaciones con otros sistemas de seguridad social, derecho que también quedó plasmado en dicha reforma: la **portabilidad de pensiones**.

Este beneficio, que permite unificar las cotizaciones de las y los trabajadores que se desempeñaron tanto en el sector público, como en la iniciativa privada, además garantizar los servicios de salud que reciben los pensionados y sus familiares,⁸ consiste en el traspaso o transferencia de semanas cotizadas o años laborados que surgió de la firma de un convenio cuya esencia trata de que el derecho este asociado a la persona y no al tipo de patrón,⁹ se encuentra regulado en la ley del ISSSTE del 2007 en de los artículos del 141 al 148, mientras que en la ley del IMSS expresamente sólo se contempla en el artículo 170.

No obstante, conforme al Convenio Interinstitucional de Portabilidad, celebrado en el año 2009 entre el Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE, los trabajadores que se encuentran bajo el régimen del Décimo Transitorio son excluidos de esta modalidad de retiro bajo el argumento de incompatibilidad de sistemas, que si bien tiene su explicación en las diferencias en cuanto a estructura y diseño entre ambos,¹⁰ es una problemática que Estado tiene facultad y capacidad de revisar y atender, pues de otra manera se estaría castigando a quienes no optaron por un régimen de cuentas individuales, del cual ya son visibles algunas deficiencias.

El derecho a la portabilidad no sólo protege los recursos y cotizaciones acumulados durante la vida laboral, de forma que el trabajador pueda transitar de un régimen a otro sin perderlos, sino que además debe atender la responsabilidad del Estado en cuanto a la procuración del mayor beneficio posible para el trabajador.

En este tenor, es indispensable que se otorgue al trabajador la oportunidad de obtener la pensión de mayor beneficio en el régimen que corresponda, lo que necesariamente implica que pueda elegir aquél que resulte más conveniente para su retiro y que el Estado cuente con mecanismos efectivos para garantizar el acceso del trabajador a este derecho, procurando entonces la compatibilidad entre los diferentes regímenes pensionarios y, con ello, la portabilidad.

No es fortuito, que recientemente avanzó en comisiones de esta Cámara, una reforma a la LISSSTE, en el sentido de establecer que las personas trabajadoras que se encuentran bajo el régimen de acreditación de cuentas individuales y cumplan con los requisitos de edad y antigüedad para pensionarse, puedan solicitar al ISSSTE el **cálculo comparativo** entre la **renta vitalicia** que tienen derecho y el monto de pensión que les hubiera correspondido mediante el régimen establecido en el artículo **Décimo Transitorio**, a efecto de que elijan entre continuar con el trámite correspondiente, según les convenga.¹¹

Se dejó en manos del propio trabajador la principal carga de su retiro, con argumentos que, al paso del tiempo, bien podrían no justificar el actual sistema de pensiones en nuestro país.

Conforme a la exposición de motivos de la reforma a la LISSSTE en 2007, se argumentó que la experiencia internacional ha demostrado que además de los beneficios de portabilidad y garantía en la conservación de derechos pensionarios, el sistema de cuentas individuales incentiva el ahorro voluntario de los trabajadores, lo que trae aparejado un incremento en el ahorro interno del propio Estado;¹² hoy en día vemos que el ahorro o aportación voluntaria es mínima y además insuficiente,¹³ pues no sólo los mexicanos no ahorran para su retiro¹⁴ sino que incluso retiran de los fondos que ya tienen en sus cuentas.¹⁵

Ahorro o aportaciones voluntarias, que más bien tendría que denominarse ahorro posible, porque para la mayoría está condicionado a factores externos al propio interés, limitantes que dificultan su capacidad de ahorro, su posibilidad de abonar para su retiro, y no precisamente consiste en despreocupación del trabajador, como consideran algunos medios.¹⁶

Así mismo, se planteó la conveniencia de conceder a las Afores el manejo de las cuentas individuales, en virtud de los rendimientos que ofrecerían al trabajador, pero no se visualizó en su momento la dimensión de las ganancias que las administradoras de fondos para el retiro obtendrían, pues especialistas apuntan que crecen a un ritmo superior al que lo hacen los recursos para el retiro de los mexicanos, afectando así el monto de la pensión.¹⁷

Hay contrastes importantes entre las proyecciones de la reforma al sistema de retiro, y la realidad de las pensiones hoy en día, a lo que el Estado no puede mantenerse ajeno. Si las reglamentaciones y las acciones para la aplicación de la ley, por una interpretación sesgada, incorrecta, coercitiva o insensible, van en detrimento del derecho del gobernado, impera la necesidad de modificarla.

Es por ello, se presenta esta iniciativa, a fin de precisar en el marco jurídico que los trabajadores que hayan cotizado al ISSSTE, incluso aquellos que se encuentren sujetos al régimen del Décimo Transitorio de la LISSSTE (2007), tengan el derecho a optar por la modalidad de portabilidad de derechos pensionarios.

Para ello, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

LISSSTE	
Texto actual	Texto propuesto
<p>Artículo 141. Los Trabajadores que hubieren cotizado al Instituto y que por virtud de una nueva relación laboral se inscriban al IMSS, podrán transferir a este último los derechos de los años de cotización al Instituto. De la misma manera los Trabajadores inscritos en el IMSS que inicien una relación laboral que los sujete al régimen de esta ley podrán transferir al Instituto los derechos de sus semanas de cotización.</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 141. Los Trabajadores que hayan cotizado al Instituto, incluso aquellos que se encuentren sujetos al régimen del Décimo Transitorio de la presente Ley, y que por virtud de una nueva relación laboral se inscriban al IMSS, podrán transferir a este último los derechos de los años de cotización al Instituto. De la misma manera los Trabajadores inscritos en el IMSS que inicien una relación laboral que los sujete al régimen de esta ley podrán transferir al Instituto los derechos de sus semanas de cotización.</p> <p>...</p> <p>...</p>

Por lo anteriormente expuesto y fundado someto a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 141 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSSTE, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007

Único. Se reforma el artículo **141** de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para quedar como sigue:

Artículo 141. Los Trabajadores que **hayan** cotizado al Instituto, **incluso aquellos que se encuentren sujetos al régimen del Décimo Transitorio de la presente Ley**, y que por virtud de una nueva relación laboral se inscriban al IMSS, podrán transferir a este último los derechos de los años de cotización al Instituto. De la misma manera los Trabajadores inscritos en el IMSS que inicien una relación laboral que los sujete al régimen de esta ley podrán transferir al Instituto los derechos de sus semanas de cotización.

...

...

Transitorios

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

Segundo. Se otorgan 180 días de plazo al ISSSTE y a las instancias encargadas de atender las presentes disposiciones para realizar las adecuaciones normativas, reglamentarias, administrativas y técnicas necesarias para su cumplimiento y operación.

Notas

1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

2 Suprema Corte de Justicia de la Nación, SCJN. Documentos. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/10ddhh/sites/default/files/redes-sociales/archivos-adjuntos/principio_de_progresividad.pdf

3 Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, CNDH. México, 2016. Disponible en <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/34-Principios-universalidad.pdf>

4 Auditoría Superior de la Federación, ASF. Auditoría de Desempeño 2018-0-06100-07-0047-2019, página 2. Disponible en https://www.asf.gob.mx/uploads/748_Infografias/AED_-_Pensiones_Auditorias_CP_047_-_057.pdf

5 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH. Documento "Derecho a la Seguridad Social. Pensiones de las Personas Afiliadas al ISSSTE". Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/index.php/documento/derecho-la-seguridad-social>

6 Es preocupante el panorama pensionario en nuestro país: la primera generación de trabajadores jubilados con una Administradora de fondos para el retiro (Afore) recibe una pensión promedio de cuatro mil 756.62 pesos al mes, de acuerdo con el Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS (El Sol de México, disponible en <https://www.elsoldemexico.com.mx/finanzas/primera-generacion-pensionada-con-afore- apenas-recibe-5-mil-pesos-al-mes-9352069.htm>); si esto es para quienes durante 25 años de servicio contribuyeron a su retiro, mucho menos alentador es el escenario para aquellos trabajadores independientes, quienes no cotizan a ninguna institución de seguridad social.

7 Un análisis muy detallado sobre los distintos esquemas de pensión y su compatibilidad, puede consultarse en la Auditoría de Desempeño 2018-0-06100-07-0047-2019 de la ASF. Disponible en https://www.asf.gob.mx/uploads/748_Infografias/AED_-_Pensiones_Auditorias_CP_047_-_057.pdf

8 Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS: <https://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202302/060>

9 Instituto Mexicano de Contadores Públicos. Publicación online, junio de 2021. <https://imcp.org.mx/wp-content/uploads/2021/06/CROSS-Infom-2021-08.pdf>

10 Resolución de la SCJN al amparo en revisión 388/2020. Disponible en <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=274074>

11 Cámara de Diputados, Comunicación Social, boletín número 3117. Disponible en <https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/boletines/comision-aprobo-dictamenes-en-materia-de-jubilacion-y-acceso-a-la-seguridad-social#:~:text=Agreg%C3%B3%20que%2C%20si%20la%20decisi%C3%B3n,al%20Instituto%20y%20a%20su%20Afore>

12 Exposición de motivos de la reforma a la Ley del ISSSTE, 2007, página IX. Disponible en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/018_DOF_31mar07.pdf

13 Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación: https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=noticias&id=4148&id_opcion=&op=447

14 Portal web del Gobierno de México: <https://www.gob.mx/pensionissste/prensa/mexicanos-no-ahorran-para-su-reiro-solo-1-de-cada-10-aporta-voluntariamente-a-su-afore?idiom=es>

15 Diario El Mañana: <https://www.elmanana.com/noticias/economia/ven-comportamiento-de-afores-en-mexico/5556724>

16 Diario El Sol de la Laguna:

<https://www.elsoldelalaguna.com.mx/finanzas/primera-generacion-pensionada-con-afore- apenas-recibe-5-mil-pesos-al-mes-9352069.html>

17 Diario La Jornada: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/economia/2020/09/24/comisiones-de-las-afores-crecieron-mas-que-el-ahorro-8720.html>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de marzo de 2023.

Diputado Alejandro Carvajal Hidalgo (rúbrica)