



La seguridad social y las legislaturas locales en México

por José Anuar González Cianci Pérez

*“El desorden tiende a crecer cuando
las cosas se dejan a la deriva”*
Stephen Hawking

En México, más allá de las áreas de oportunidad que pueden enfrentar los dos grandes sistemas de seguridad social que se ofrecen para los trabajadores, tanto privados como públicos; han tenido lugar también, diversas crisis presupuestarias en los distintos sistemas de pensiones para servidores públicos en las entidades federativas y sus municipios, que han sido paliadas con reformas locales, pero que bien podrían encontrar solución mediante una reforma constitucional que arrebatase la capacidad del legislador local y, en su lugar, ordene la expedición de una legislación nacional única; o bien, que determine una serie de condiciones o estándares que debieran observarse por las legislaturas locales, al momento de ejercer su libertad de configuración legislativa, para garantizar el pago de las pensiones que, huelga decir, se tratan de una de las manifestaciones más importantes del derecho humano a la seguridad social.

Por lo general, pensar en la normativa que rige a la seguridad social en México, además de evocar casi en automático- al artículo 123 constitucional, la Ley del Seguro Social o la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, lleva a considerar *prima facie* que se trata de una facultad reservada exclusivamente al Congreso de la Unión, dejando fuera de esa consideración a otros sistemas o *quasi sistemas* de seguridad social- en palabras de la Doctora Gabriela Mendizábal Bermúdez-, que también coexisten dentro del marco jurídico mexicano, y que tocan a las legislaturas locales.

Las reflexiones que aquí se formulan, suceden desde de la denominada *glocalización en la seguridad social* que, conforme la opinión experta de la Doctora Gabriela Mendizábal Bermúdez, se ciñe a la atención de las necesidades específicas de la localidad pero atendiendo a las recomendaciones internacionales como lo son los instrumentos internacionales en la materia.¹

Así, se trae a cuenta que, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo, y 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las entidades federativas tienen la potestad, de regular las relaciones laborales entre los distintos entes patronales y sus trabajadores, según sea el caso, de acuerdo con los apartados A o B del citado artículo 123, inclusive de manera mixta, sin que deban sujetarse a alguno de ellos en especial.²

¹ Cfr. Mendizábal Bermúdez, Gabriela, “Perspectivas de seguridad social en un mundo global para acciones locales: glocalización”, *Noticias CIELO*, México, <https://mailchi.mp/cielolaboral/noticias-cielo-no-531692?e=4f9b9eef95>.

² Cfr. Tesis 2a./J. 130/2016 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, noviembre de 2016, p. 1006.

Sin embargo, el ejercicio de la libertad de configuración legislativa otorgada a cada entidad federativa ha llegado a producir un escenario similar al vivido previamente a la promulgación del artículo 123 Constitucional y hasta la emisión de la primera Ley Federal del Trabajo en 1931; de suerte tal que son distintos y variados los sistemas normativos que en materia de seguridad social burocrática se han implementado hasta ahora en toda la república mexicana.

Doctrinalmente se ha sostenido que el hecho de que existan múltiples ordenamientos que regulen las condiciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado no garantiza que, efectivamente, promuevan una mayor protección para estos, precisamente por el diferente tratamiento que reciben al establecer categorías entre los empleados públicos, distinguiendo y restringiendo, respecto de prerrogativas que constitucionalmente se encuentran previstas.³

Como lo advierten García Arizaga y Pérez Padrón, la existencia de diversas legislaciones que regulan las relaciones de los trabajadores al servicio de las entidades, de municipios, de organismos públicos en general y, por otro, leyes de seguridad social para este tipo de régimen laboral, sin dejar de lado los múltiples seguros sociales encargados de brindar este servicio público a los derechohabientes, dan paso a una problemática que radica en que cada legislación, en la que se reconocen de manera diferenciada los derechos de seguridad social, implica la disminución y, en ocasiones, el nulo acceso a este derecho humano.⁴

El derecho humano a una pensión de los servidores públicos se reconoce en la Constitución Federal, el Protocolo de San Salvador y otros instrumentos internacionales; y, como una de las manifestaciones del derecho humano a la seguridad social, implica el establecimiento de mecanismos suficientes y necesarios para procurar a las personas una pensión que cubra la contingencia de la inactividad laboral con motivo de los años de servicios.⁵

De acuerdo con el Doctor Juan Manuel Ortega Maldonado, a partir del 2011, la Constitución mexicana tiene un nuevo norte. Para hacer realidad la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos es indispensable contar con recursos públicos. No podemos pasar por alto que no hay derechos humanos sin recursos públicos, y si la obtención y asignación de esos recursos públicos encuentran su regulación básica en la Constitución y, por esa razón, es también una Constitución financiera.⁶

Así, en primer lugar, se apuntan como de relevancia las experiencias de fracaso vividas a la fecha en los sistemas de pensiones para servidores públicos que en los estados de la república se han implementado, y que han llevado a dichos sistemas pensionarios a crisis económicas, debido a distintas razones, entre las que destaca la mala planeación financiera y jurídica para su regulación; y, como ejemplo de ello, podemos citar a los estados de Morelos, Querétaro, Veracruz⁷ y Nuevo León.⁸ Y, consecuentemente, se ha intensificado a recientes fechas la expedición de diversos ordenamientos o reformas locales en la materia.

En ese contexto, de un ejercicio micro comparativo de las legislaciones burocráticas y de seguridad social de las 32 entidades federativas así como de la ahora Ciudad de México, es posible llegar,

³ Cfr. García Arizaga, Karen Yarely, y Pérez Padrón, Diana, “El derecho al acceso a la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, Núm. 29, julio-diciembre de 2019, pp. 117-143, <http://www.scielo.org.mx/pdf/rlds/n29/2448-7899-rlds-29-117.pdf>

⁴ Ídem.

⁵ Cfr. Tesis: 2a./J. 8/2015 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, febrero de 2015, t. II, p. 1528.

⁶ Cfr. Ortega Maldonado, Juan Manuel, “La Constitución Financiera Mexicana y los Derechos Humanos”, *Derechos Humanos y presupuestos públicos*, México, UNAM, 2018.

⁷ Cfr. Quintero, Laura, “Déficit de pensiones en Veracruz una carga financiera”, *El Financiero*, México, 2016, <https://www.economista.com.mx/estados/Deficit-de-pensiones-en-Veracruz-una-carga-financiera-201609220047.html>

⁸ Cfr. Padilla, Jesús, “ISSSTELEON: los otros cómplices del quebranto”, *Reporte Índigo*, México, 2017, <https://www.reporteindigo.com/reportes/responsables-isssteleon-bailey-morales-exfuncionarios-anticorrupcion-justicia/>

entre otras conclusiones relevantes para los fines de esta publicación, con relación a los sistemas de pensiones para servidores públicos a nivel local, a las siguientes:

a) Existe una clara disparidad en la regulación de los sistemas pensionarios para servidores públicos en cada entidad federativa, advirtiéndose una amplia variedad de modalidades, prestaciones, porcentajes y requisitos, que no observan ninguna base común;⁹ b) Salvo Baja California Sur, los restantes estados de la República cuentan con un sistema estatal de pensiones para servidores públicos, establecido a través de la expedición de una ley especializada; c) Con excepción de los estados de Querétaro y Morelos, los demás financian el sistema de pensiones a través de cuotas y aportaciones obligatorias a cargo de patrones y trabajadores;¹⁰ d) La mayoría de los estados de la república ha implementado el sistema de cuentas individuales a favor de los servidores públicos;¹¹ e) Prácticamente en la totalidad de los estados de la república (no así en Morelos) se ha creado un organismo público, en su mayoría descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se encarga de administrar el denominado “fondo de pensiones”, así como de otorgar y pagar las pensiones;¹² y f) El sistema normativo más longevo aún vigente (no obstante sus reformas) es de 1957 del estado de Hidalgo; mientras que el más reciente es el caso del estado de Chiapas, cuya expedición es de febrero de 2020, constituyendo el referente normativo más actual y que, presumiblemente, pudo tener en consideración para su expedición la experiencia del resto de las entidades federativas.

Ahora bien, por otro lado, en el estado de Morelos, el 06 de septiembre de 2000 se publicó la Ley del Servicio Civil y con ella el sistema de pensiones para servidores públicos vigente, previendo en los títulos quinto y sexto el derecho a gozar de una pensión por orfandad, ascendencia, cesantía en edad avanzada, por incapacidad y por jubilación.

Estableciéndose además, como sucede en el estado de Querétaro también, que el Congreso Local es la autoridad competente para otorgar dichas pensiones mediante decreto, una vez satisfechos los requisitos legales (con excepción ahora del ámbito municipal, en donde toca a cada Ayuntamiento hacerlo, debido a lo resuelto en distintas acciones de inconstitucionalidad que declararon inválidas diversas porciones normativas del aludido instrumento).¹³

Debe apuntarse al respecto que, desde febrero de 2020, la jurisprudencia reconoce que un *decreto* que emite el Congreso de Morelos en favor de una persona que reúne los requisitos exigidos por la ley para obtener una pensión por jubilación, vejez, cesantía en edad avanzada o viudez, aun cuando formalmente constituye un *acto legislativo*, materialmente es un acto de carácter administrativo, pues no cuenta con las características de generalidad, impersonalidad y abstracción propios de las leyes o reglamentos, ya que su ámbito de aplicación es reducido al sujeto al que va destinado.¹⁴

Al respecto encuentra relevancia que, de acuerdo con lo previsto por el artículo 44 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, para que una iniciativa tenga el carácter de ley o *decreto*, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la legislatura; la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado. Cosa distinta sucedería si no fuera el Congreso de Morelos quien concediera las

⁹ En la totalidad de los sistemas para acceder a pensiones tales como jubilación, vejez o cesantía por edad avanzada, se requiere un mínimo de edad que oscila entre los 55 y los 70 años de edad, además de los años de servicios. Además de Morelos, solo los estados de Coahuila, Guanajuato, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y la Ciudad de México, prevén asimetría en los años de servicio a favor de las primeras.

¹⁰ El porcentaje de descuento obligatorio por concepto de cuotas para los servidores públicos, va desde el 3.28% hasta el 17.50%; mientras que la parte patronal aporta desde 5.5% al 29.5%.

¹¹ Tal medida no solo les permite acceder a las pensiones y seguros que se prevén en cada ley especializada, sino que además les posibilita a realizar aportaciones voluntarias para obtener mayores beneficios una vez en el retiro.

¹² Conformado por las cuotas y aportaciones que realizan servidores públicos y entes patronales, así como las rentas financieras o intereses que la inversión de dicho fondo produzca. Lo que lleva implícita la subrogación entre patrón y organismo, para que sea este último el que cubra el pago de las pensiones respectivas.

¹³ Cfr. Ejecutorias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008.

¹⁴ Cfr. Tesis: PC.XVIII.P.A. J/7 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, febrero de 2020, t. II, p. 1866.

pensiones, como sucede en otros estados de la república, obviándose todo un proceso legislativo para cada caso.

De tal manera, a casi ocho meses de su declaración (el 30 de marzo de 2020) y dada la severidad de la emergencia sanitaria motivada por la epidemia por COVID-19; la labor legislativa, en estados como Morelos, se ha vuelto determinante a fin de no dejar en una suerte de estado de indefensión a quienes han adquirido, por distintas causas, el derecho a gozar de la protección social, habida cuenta de que, hasta en tanto no se determine la situación jurídica del solicitante de una pensión, se le priva de una fuente de ingresos para hacer frente de manera digna a cuestiones vitales como alimento, vestido, vivienda y salud, impidiéndole el goce del derecho fundamental a la seguridad social al que se ha hecho referencia.

Sin embargo, no obstante que incluso el propio máximo tribunal del país ha exhortado al Congreso de Morelos ha reformar integralmente el sistema de pensiones para servidores públicos;¹⁵ la actividad legislativa local se encuentra muy lejos, siquiera, de orientar sus esfuerzos a ese cometido, y muestra de ello es la reciente reforma publicada el 04 de noviembre de 2020,¹⁶ que adiciona el artículo 57 bis de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, pero solo para reconocer la facultad con la que cuenta la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social del Congreso Local, para realizar la investigación correspondiente tendiente a comprobar fehacientemente los datos que acrediten la antigüedad necesaria para el goce de las pensiones.

Pareciera necesaria, entonces, una reforma constitucional federal que pudiera optar, a su vez, entre erradicar la capacidad de legislar al respecto por parte de los congresos locales para dar lugar a una legislación nacional única, o bien, en determinar una serie de condiciones o estándares concretos y específicos que, por virtud del principio de jerarquía normativa, no pudieran eludirse por los congresos al momento de expedir sus respectivas leyes estatales. Reforma constitucional que, dicho sea de paso, debe motivarse desde la idea de una Constitución financiera, esto es, de una Constitución cuyos institutos presupuestarios se estructuren y proyecten para la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos.

José Anuar González Cianci Pérez

Estudiante del Doctorado en Derecho y Globalización en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México. jagcp@hotmail.com

* El contenido de esta intervención guarda estrecha relación con el diverso artículo: González Cianci Pérez, José Anuar, “La labor legislativa local y la Seguridad Social en tiempos de pandemia”, *Tribuna DDHH*, México, No. 1, 15 de septiembre de 2020, pp. 11-12, <https://cdhmorelos.org.mx/revista-ddhh-tribuna/>; así como, a su vez, con la tesis de grado en la que se encuentra trabajando el autor bajo la conducción del Doctor Juan Manuel Ortega Maldonado, para la obtención del grado de Doctor en Derecho y Globalización; y, en su redacción, se siguieron los lineamientos y criterios Editoriales del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.¹⁷

* Las consideraciones contenidas en la presente intervención son fruto exclusivo del pensamiento del autor y no tienen en algún modo carácter vinculante para la administración de pertenencia.

¹⁵ Cfr. Ejecutorias dictadas en las controversias constitucionales 112/2016 y 126/2016.

¹⁶ Cfr. Decreto setecientos noventa y seis, *Periódico Oficial “Tierra y Libertad”*, México, No. 5875, pp. 97-100, <http://periodico.morelos.gob.mx/periodicos/2020/5875.pdf>

¹⁷ Cfr. Márquez Romero, Raúl y Hernández Montes de Oca, Ricardo, *Lineamientos y Criterios del Proceso Editorial*, México, UNAM, 2013, pp. 7-14, https://archivos.juridicas.unam.mx/www/site/acerca-de/normativa-interna/criterios_editoriales.pdf