

Iniciativa de Decreto por el que se expiden la Ley de la Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo

Martha Josefina Gómez Gutiérrez

Dentro del Paquete Económico para 2014 que presentó el Ejecutivo Federal, a través de su Secretario de Hacienda al Congreso de la Unión, el pasado 8 de septiembre, se incluye la Iniciativa de “Decreto por el que se expiden la Ley de la Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo” que, mediante propuesta previa de modificación a los artículos 4, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), pretende dar nacimiento a 2 leyes y modificar 5 de las ya existentes.

Las leyes que propone el Ejecutivo se incorporen (sujeto a la aprobación del Congreso de la Unión y continuación del trámite Legislativo, que debe concluir a más tardar el 15 de noviembre de 2013), son:

1. Ley de la Pensión Universal (LPU) y
2. Ley del Seguro de Desempleo.

Por lo que corresponde a las leyes que se pretende modificar son:

1. Ley del Seguro Social (LSS).
2. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).
3. Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit).
4. Ley Federal del Trabajo (LFT).
5. Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (Ley del SAR).

Conforme a la exposición de motivos de esta iniciativa, se indica, entre otras cosas,¹ que:

Así, la reforma se centra en las siguientes modificaciones:

1. *Introducción de una pensión universal.*
2. *Adopción de un esquema de seguro de desempleo.*
3. *Adopción de un nuevo modelo de traspasos de cuentas individuales.*
4. *Cambios al esquema de cobro de comisiones por parte de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE).*
5. *Nuevas reglas de asignación para los nuevos trabajadores entrantes al sistema para inducir menores comisiones.*
6. *Fortalecimiento del gobierno corporativo de las AFORE y ampliación de su objeto.*
7. *Nuevas obligaciones operativas para las AFORE y nuevas facultades a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) para la supervisión de estas.*
8. *Atención y servicios a los trabajadores.*
9. *Incentivos al Ahorro Voluntario.*
10. *Mayor certeza jurídica y facilidad de trámites para los beneficiarios.*

¹ Páginas 24 y 25 (XXIV y XXV) de la iniciativa de Decreto por el que se expiden la Ley de la Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo.

11. *Cambios operativos al régimen de inversión de las AFORE.*

De entrada, pudiéramos pensar que es una propuesta interesante, sin embargo, analicemos esta iniciativa en dos sentidos: uno, desde lo que en la misma se propone y segundo, desde lo que hasta este momento tenemos.

Ley de la Pensión Universal

La Ley de la Pensión Universal que se propone en la iniciativa consta de 14 artículos y 5 artículos transitorios. Está dividida en Capítulos de la siguiente manera:

| Capítulo | Nombre | Artículos |
|----------|---|-------------|
| I | Disposiciones Generales | 1 al 3 |
| II | De los Requisitos para obtener la Pensión Universal | 4 al 8 |
| III | Del Monto de la Pensión Universal | 9 |
| IV | Del Financiamiento de la Pensión Universal | 10 y 11 |
| V | De las Sanciones | 12, 13 y 14 |

Disposiciones Generales

El artículo 1 de la iniciativa de Ley de la Pensión Universal señala, además de la aplicación de la Ley en toda la República, como objeto, establecer los términos y condiciones para el otorgamiento de la Pensión Universal a que se refiere el último párrafo del artículo 4² de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (que se pretende también reformar para estos efectos), y las características de la misma: es una Ley de orden público e interés social.

Para efectos de esta Ley se señala, entre otros conceptos dentro del artículo 2 propuesto, los siguientes:

Pensionado: A las personas que reciban pensión por:

- a) Cesantía en edad avanzada o vejez, bajo el régimen de la Ley del Seguro Social vigente a partir del día 1 de julio de 1997 y bajo la Ley anterior de 1973, vigente hasta el 30 de junio de 1997;

2 "Los adultos mayores tendrán el derecho a recibir una pensión para apoyar sus gastos básicos de manutención durante la vejez, en los términos que determinen las leyes que expida el Congreso de la Unión".

- b) Jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios o cesantía en edad avanzada, bajo el régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el día 31 de marzo de 2007 y bajo el régimen del Artículo Décimo Transitorio de la Ley del ISSSTE vigente a partir del 1 de abril de 2007;

- c) Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, bajo el régimen de la Ley del ISSSTE vigente a partir del día 1 de abril de 2007; así como

- d) Esquemas similares en que se dé una pensión por años de servicio o edad por parte de entidades de la Administración Pública Federal paraestatal.

Pensión Universal: el pago mensual vitalicio que recibirán, durante su vejez, las personas que cumplan con los requisitos previstos en la Ley de la Pensión Universal, para apoyar sus gastos básicos de manutención.

La interpretación de esta Ley de la Pensión Universal, para efectos administrativos, corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) podrá emitir, previa opinión de la SHCP, las disposiciones de carácter general que se requieran para la operación de la Pensión Universal.³

Beneficiarios de la Pensión Universal

Para tener derecho a la Pensión Universal, se requiere:⁴

1. Cumplir 65 años⁵ a partir de 2014 y no tener el carácter de pensionados.
2. Residir en territorio nacional; en el caso de extranjeros, se requiere que hayan residido en territorio nacional, por lo menos 25 años.

3 Conforme lo establece el artículo 3 de esta Ley.

4 Artículo 4 de la LPU.

5 El requisito de edad a que se refiere la fracción I, del artículo 4 de esta Ley, se ajustará cada 5 años a partir de su entrada en vigor, a la edad que resulte de aplicar el factor de 0.87 a la última proyección de la esperanza de vida general al nacer, publicada por el Consejo Nacional de Población (CONAPO). En caso de que la edad de dicho ajuste resulte en un número fraccionario, esta se recorrerá al número entero inmediato superior.

3. Estar inscritos en el Registro General de Población.
4. Tener ingresos iguales o inferiores a 15 salarios mínimos,⁶ para lo cual harán la declaración correspondiente, bajo protesta de decir verdad.

El IMSS será el encargado de dar a conocer la resolución correspondiente a la persona que solicite la Pensión Universal, siguiendo el procedimiento que se establezca en el Reglamento de esta Ley. El solicitante, en caso de no estar de acuerdo, podrá interponer recurso de revisión en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), o bien, acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA).

Monto de la Pensión Universal

Conforme lo prevé el artículo 9 de la iniciativa, el monto mensual de la Pensión Universal será de 1,092 pesos, que corresponde al 55% del salario mínimo de la zona geográfica "A" para 2013 elevado al mes. Se prevé que este importe será actualizado anualmente, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

Del financiamiento de la Pensión Universal

La iniciativa plantea reducir la aportación patronal actual a la Subcuenta de Vivienda, tanto la establecida por la Ley del Infonavit en el artículo 29, fracción II, como la que corresponde a la establecida en la Ley del ISSSTE en el artículo 194, de un 5% sobre el salario base de aportación del trabajador (salario base de cotización o sueldo básico, según corresponda) al 2% de aportación patronal.⁷ Del 3% de diferencia se plantea como destino, el 2% a la Subcuenta del Fondo Mixto para hacer frente al Seguro de Desempleo, y el 1% restante a un Fondo Solidario para otorgar la Pensión Universal; solo si este importe no es suficiente, el Estado cubrirá la diferencia.

Ley del Seguro de Desempleo

La iniciativa de esta Ley consta de 27 artículos, integrados en siete Capítulos, además de cuatro artículos transitorios, divididos de la siguiente manera:

⁶ Considerando 15 salarios mínimos para la zona "A" en 2013, estaríamos hablando de: \$ 64.76 X 15 = \$971.40 diarios.

⁷ Modificación propuesta a las Leyes del Infonavit, artículo 29, fracción II.- *Determinar el monto de las aportaciones del dos por ciento sobre el salario de los trabajadores a su servicio...*, página 72 y del ISSSTE, artículo 194, *El Fondo de la Vivienda se constituirá con una Aportación del dos por ciento del Sueldo Básico*, página 71.

| Capítulo | Nombre | Artículos |
|----------|-----------------------------------|-----------|
| I | Disposiciones Generales | 1 al 8 |
| II | De la Prestación | 9 al 13 |
| III | Del Financiamiento | 14 al 17 |
| IV | Del Fondo Solidario | 18 al 20 |
| V | De la Subcuenta Mixta | 21 al 24 |
| VI | De los Convenios de Incorporación | 25 y 26 |
| VII | De las Responsabilidades | 27 |

Se establecen, al igual que en la iniciativa de Ley anterior, en el artículo 1, las características, aplicación y objeto de la Ley: Esta Ley es de orden público, interés social y de observancia general en toda la República, y tiene por objeto establecer los términos y condiciones para otorgar el acceso al Seguro de Desempleo en beneficio de los Trabajadores, a que se refiere el último párrafo del artículo 123⁸ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se pretende modificar.

En el artículo 2 de la iniciativa de la Ley del Seguro de Desempleo se destacan, entre otras, las siguientes definiciones:

Desempleado: el trabajador a que se refieren los artículos 7 y 8 de esta Ley, que deja de estar sujeto a una relación laboral y no realiza por cuenta propia alguna actividad que le genere ingresos, encontrándose en consecuencia disponible para iniciar una actividad laboral.

Fondo Solidario: el fondo de reparto, conformado por las cuotas o aportaciones del patrón en términos de la fracción II del artículo 14 de esta Ley, que sirve como fuente de financiamiento complementaria para garantizar la Prestación del Seguro. **Este Fondo Solidario será constituido y administrado por el Gobierno Federal.**

Seguro: el Seguro de Desempleo, el cual forma parte del régimen obligatorio de la Ley del Seguro Social y de la Ley del ISSSTE.

Subcuenta Mixta: la subcuenta prevista en la Ley del SAR en la cual se depositarán las cuotas o aportaciones patronales para el Seguro previstas en los artículos 14, fracción I, y 15 de la presente Ley, y sus rendimientos.

⁸ "El Congreso de la Unión expedirá la ley que establezca un seguro de desempleo para los trabajadores a que se refieren los Apartados de este artículo, en la que se preverán las condiciones de financiamiento y los requisitos para acceder al mismo".

Se establece en esta Ley, al igual que en la de la Pensión Universal, que su interpretación, para efectos administrativos, corresponderá a la SHCP y la administración y operación del Seguro estará a cargo del IMSS y del ISSSTE, quienes aplicarán, respectivamente, la Ley del Seguro Social y la Ley del ISSSTE, en todo lo no previsto por esta Ley y su Reglamento. Asimismo, dichos Institutos podrán emitir, previa opinión de la SHCP, las disposiciones de carácter general que se requieran para la eficiente operación del Seguro.

Personas que tienen derecho al Seguro de Desempleo

Tienen derecho al Seguro de Desempleo, los desempleados que al momento de la pérdida del empleo hayan estado afiliados:

- I. Al régimen obligatorio de la Ley del Seguro Social, y
- II. Al régimen obligatorio de la Ley del ISSSTE.

Para acceder a la prestación, los desempleados que hayan tenido una relación laboral por **contrato por tiempo indeterminado**, deberán cumplir con lo siguiente:

- 1. Contar con cotizaciones al Seguro, por lo menos por 24 (veinticuatro) meses en un periodo no mayor a 36 (treinta y seis) meses, a partir de su afiliación o desde la fecha en que se devengó el último pago mensual de la prestación;
- 2. Haber permanecido en situación de desempleo al menos cuarenta y cinco días naturales consecutivos;
- 3. No percibir otros ingresos económicos por concepto de jubilación, pensión, apoyo por desempleo, u otro de naturaleza similar, y
- 4. Acreditar el cumplimiento de los requisitos comprendidos en los programas de promoción, colocación y capacitación a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Quienes cumplan con los requisitos mencionados, tendrán derecho a recibir la prestación en pagos mensuales, que no excederán de seis, conforme a lo siguiente:

- 1. Se utilizarán en primer término los recursos acumulados en la Subcuenta Mixta para cubrir los pagos, por un monto máximo equivalente a un porcentaje del *salario promedio* de las últimas veinticuatro cotizaciones mensuales, como se establece a continuación:

| Pagos mensuales | Porcentaje |
|-----------------|------------|
| Primero | 60% |
| Segundo | 50% |
| Tercero | 40% |
| Cuarto | 40% |
| Quinto | 40% |
| Sexto | 40% |

- 2. En caso de que el saldo disponible de la Subcuenta Mixta del desempleado no sea suficiente para cubrir el monto de los pagos, se utilizarán los recursos del Fondo Solidario para cubrir la diferencia, hasta por un monto equivalente a un mes de salario mínimo por cada mes que falte de cubrir la prestación, y
- 3. Cuando el saldo del Fondo Solidario sea insuficiente, el Gobierno Federal cubrirá un pago por la diferencia que subsista con el equivalente a un mes de salario mínimo por cada mes que falte de cubrir la prestación.

Tratándose de los desempleados que hayan prestado sus servicios por contrato por tiempo determinado, por temporada, para obra determinada, sujeto a prueba, por capacitación inicial, trabajadores eventuales y estacionales, para acceder a la prestación, se requiere:

- 1. Contar con cotizaciones al Seguro, por lo menos por 6 (seis) meses en un periodo no mayor a 12 (doce) meses, a partir de su afiliación o desde la fecha en que se devengó el último pago mensual de la prestación;
- 2. Haber permanecido en situación de desempleo al menos cuarenta y cinco días naturales consecutivos;
- 3. No percibir otros ingresos económicos por concepto de jubilación, pensión, apoyo por desempleo, u otro de naturaleza similar, y
- 4. Acreditar el cumplimiento de los requisitos comprendidos en los programas de promoción,

colocación y capacitación a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

El pago de la prestación, en este caso, se realizará en una sola exhibición, únicamente con cargo a los recursos acumulados en la Subcuenta Mixta, y no podrá exceder del equivalente a dos veces el salario promedio de los últimos seis meses de cotizaciones registradas al Seguro de Desempleo.

El pago del Seguro de Desempleo terminará cuando el desempleado:

- a) Haya devengado seis pagos mensuales o la prestación correspondiente;
- b) Se reincorpore a una relación laboral;
- c) Perciba algún tipo de ingreso económico por concepto de jubilación, pensión, apoyo por desempleo, u otro de naturaleza similar;
- d) Incumpla las obligaciones que establecen los programas de promoción, colocación y capacitación a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, o
- e) Fallezca.

Los recursos para financiar el Seguro de Desempleo, provendrán, conforme lo establece el artículo 14 de la iniciativa:⁹

- I. De la aportación patronal del 2% sobre el salario del trabajador, depositada en

la Subcuenta Mixta, así como de los rendimientos que esta genere (Ley del Seguro Social y Ley del ISSSTE);

- II. De la aportación patronal del 1% sobre el salario del trabajador, acumulada en el Fondo Solidario, así como de los rendimientos que dichos recursos generen (Ley del Seguro Social y Ley del ISSSTE), y

- III. En caso de que los recursos no fueran suficientes, aportará el Gobierno Federal con cargo al Presupuesto de Egresos.

Debemos tener en cuenta que estarán pendientes de expedirse los Reglamentos de las Leyes anteriores (plazo que no excederá de 180 días a partir de la entrada en vigor de las Leyes), así como las Reglas de Carácter General, por parte del IMSS y del ISSSTE, a más tardar a los 90 días de la entrada en vigor del Reglamento.

Ley del Seguro Social

Dentro de las principales modificaciones a la Ley del Seguro Social, tenemos:

El régimen financiero de algunos de los ramos del seguro que contempla el Régimen Obligatorio del Seguro Social; a continuación, se presentan de manera comparativa las cuotas patronales de las modificaciones propuestas, con las que están vigentes:

| Régimen Financiero de los ramos del seguro del Régimen Obligatorio del Seguro Social | | | | |
|--|---|---------------|---------------|------------------------|
| Ramos del Seguro | Patrón | Trabajador | Estado | Total |
| Riesgo de trabajo Variable de acuerdo a la actividad del patrón | Porcentaje sobre salario base de cotización (SBC) | | | Porcentaje sobre SBC |
| Enfermedades y Maternidad | | | | |
| Prestaciones en especie | | | | |
| Gastos médicos pensionados Artículo 25 | 1.05% sobre SBC | 0.375% | 0.075% | 1.50% sobre SBC |
| Propuesta de Reforma 2014 | 2.80% | 0.375% | 0.075% | 3.25% sobre SBC |

9 Página 13 de la iniciativa de Decreto de la Ley del Seguro de Desempleo.

| | | | | |
|---|--|-----------------------|--|----------------------------|
| Cuota fija por cada trabajador Artículo 106, fracciones I y III y Artículo Décimo Noveno Transitorio 1997 | 20.4% sobre salario mínimo en el Distrito Federal (SMDF) | | 13.9% sobre SMDF actualización trimestral INPC | |
| Propuesta de Reforma 2014 | 10% sobre SMDF | | | |
| Excedente sobre SBC – 3 SMDF Artículo 106, fracción II y Artículo Décimo Noveno Transitorio 1997 | 1.1% sobre excedente | 0.40% sobre excedente | | 1.50% sobre excedente |
| Prestaciones en dinero Artículo 107, Ley del IMSS 1% sobre SBC | .70% sobre SBC | .25% sobre SBC | .05% sobre SBC | 1% |
| Propuesta de Reforma 2014 | 1.8% sobre SBC | 0.25% | 0.05% | 2.1% |
| Invalidez y Vida Artículos 147 y 148 | 1.75% sobre SBC | 0.625% sobre SBC | 7.143% sobre 1.75% SBC = 0.125% | 2.50% |
| Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV) | | | | |
| Retiro Artículo 168, fracción I | 2% sobre SBC | | | 2% |
| Cesantía en Edad Avanzada y Vejez Artículo 168, fracción II | 3.150% sobre SBC | 1.125% sobre SBC | 7.143% sobre 3.150% = .225% | 4.50% |
| Guarderías y prestaciones sociales | 1% sobre SBC | | | 1% |
| Seguro de Desempleo Artículo 217 D de la propuesta | 3% SBC | | | 3% SBC¹⁰ |

Otra de las modificaciones importantes de la Ley del Seguro Social en la propuesta del Ejecutivo es eliminar el artículo 198, que permite actualmente, por situación de desempleo, hacer retiros de la cuenta individual del trabajador, e inclusive, permite en este momento también, hacer reintegros a la cuenta individual de las cantidades retiradas.

Las reformas propuestas a la Ley del ISSSTE también van en el mismo sentido que las de la Ley del Seguro Social.

La reforma a la Ley del Infonavit es en el sentido de reducir del 5% al 2% (artículo 29, fracción II) la aportación patronal y la referencia obligada de la creación de la tercera Subcuenta Mixta de la cuenta individual del trabajador.

Analicemos, a continuación, en la segunda parte prometida, lo que corresponde a las disposiciones relativas a las Leyes vigentes de forma principal, la del Seguro Social y la del Infonavit.

Ley del Seguro Social

La Ley del Seguro Social vigente (en vigor a partir del 1 de julio de 1997), contempla lo siguiente:

- a) Una cuenta individual, conforme al artículo 159, fracción I de la Ley del Seguro Social: Cuenta individual *“aquella que se abrirá para cada*

asegurado en las Administradoras de Fondos para el Retiro, para que se depositen en la misma las cuotas obrero-patronales y estatal por concepto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como los rendimientos. La cuenta individual se integrará por las subcuentas: de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; de vivienda y de aportaciones voluntarias”.

Esta cuenta individual forma parte de los recursos del trabajador, con los que afrontará el pago de las pensiones por retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

Con los recursos de esta cuenta, el trabajador en situación de desempleo podrá retirar cantidades conforme a lo establecido en el artículo 191, fracción II: *Retirar parcialmente por situación de desempleo los recursos de la Subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, a partir del cuadragésimo sexto día natural contado desde el día en que quedó desempleado, en los siguientes términos:*

Comprobar con estados de cuenta no haber retirado en los últimos 5 años:

¹⁰ Este 3% corresponde a la diferencia que deja de aportar el patrón para la Subcuenta de Vivienda, cuya aportación se prevé sea bimestral.

| Tiempo de apertura de la cuenta individual | Pueden retirar | Entrega en |
|--|---|---|
| Al menos 3 años, mínimo 2 bimestres de cotización | 30 días del último SBC (tope 10 SMDF) | Una exhibición |
| 5 años o más | La menor de: 90 días SBC de últimas 250 semanas o las que tuviera, o 11.5% del saldo de subcuenta RCV | Máximo 6 mensualidades, la primera podrá ser por 30 días de SBC |

Fuente: Elaborado con base en el artículo 191, fracción II de la Ley del Seguro Social.

Conforme lo establece el artículo 198, la entrega de estas cantidades disminuirá el saldo de la cuenta individual del trabajador, así como las semanas cotizadas. El trabajador podrá restituir estos importes.

- b) Los trabajadores afiliados al régimen obligatorio del Seguro Social bajo la Ley del Seguro Social vigente hasta el 30 de junio de 1997, podrán retirar cuando se pensionen, el saldo del Seguro de Retiro (SAR 92), además de la parte de Retiro del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez de la Ley del Seguro Social, conforme lo establecen los artículos transitorios siguientes:

UNDÉCIMO. Los asegurados inscritos con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, al momento de cumplirse los supuestos legales o el siniestro respectivo que, para el disfrute de las pensiones de vejez, cesantía en edad avanzada o riesgos de trabajo, se encontraban previstos por la Ley del Seguro Social que se deroga, podrán optar por acogerse a los beneficios por ella contemplados o a los que establece la presente Ley.

Fondos acumulados en la subcuenta de retiro:

DÉCIMO TERCERO. Por cuanto hace a los fondos de los trabajadores acumulados en las subcuentas de retiro se estará a lo siguiente:

- a) *Los sujetos que se encuentren en conservación de derechos y que se pensionen bajo el régimen de la Ley anterior, recibirán además de la pensión que corresponda, sus fondos acumulados en la subcuenta del seguro de retiro en una sola exhibición.*
- b) *Los sujetos que lleguen a la edad de pensionarse por cesantía en edad avanzada y vejez bajo la vigencia de esta ley pero que*

opten por los beneficios de pensiones regulados por la Ley anterior, recibirán la pensión indicada bajo los supuestos de la Ley que se deroga y además los fondos que se hubieran acumulado en su subcuenta del seguro de retiro. Los acumulados en los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez serán entregados por las Administradoras de Fondos para el Retiro al Gobierno Federal.

Ley del Infonavit

Por lo que corresponde a la Ley del Infonavit tenemos desde su creación (mayo de 1972), la aportación patronal para cumplir con la obligación Constitucional establecida en el artículo 123 A, fracción XII, de proporcionar a los trabajadores vivienda cómoda e higiénica, se estableció un 5%, inicialmente sobre una base máxima de diez veces el salario mínimo del área geográfica del contribuyente, para llegar a la base vigente, que es, hasta un tope de veinticinco veces el salario mínimo del Distrito Federal; pero siempre sobre un 5% de aportación patronal, fundamentada en un inicio en la Ley Federal del Trabajo.

Devolución a los trabajadores de fondos de la Subcuenta de Vivienda

En la Ley del Infonavit tenemos disposiciones que contemplan la entrega de los fondos no aplicados de esta Subcuenta de Vivienda a los trabajadores a favor de quienes se haya constituido:

Artículo 40.

Los fondos de la subcuenta de vivienda que no hubiesen sido aplicados de acuerdo al artículo 43 Bis, serán transferidos a las administradoras de fondos para el retiro para la contratación de la pensión correspondiente o su entrega, según proceda, en los términos de lo dispuesto por las Leyes del Seguro Social, en particular en sus artículos 119, 120, 127, 154,

159, 170 y 190, 193 y de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, particularmente, en sus artículos 3, 18, 80, 82 y 83.

A efecto de lo anterior, el trabajador o sus beneficiarios deberán solicitar al Instituto la transferencia de los recursos de la subcuenta de vivienda a las administradoras de fondos para el retiro. El Instituto podrá convenir con el Instituto Mexicano del Seguro Social los términos y requisitos para simplificar y unificar los procesos para autorizar la disponibilidad de los recursos a que se refiere el párrafo anterior.

Por lo que corresponde a la devolución de los fondos no aplicados de la Subcuenta de Vivienda de la cuenta individual de los trabajadores, tenemos los siguientes Decretos, donde se establece la devolución de los recursos de la Subcuenta de Vivienda a los pensionados bajo la Ley del Seguro Social vigente hasta el 30 de junio de 1997:

Decreto en vigor hasta el 12 de enero de 2012

DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de 1997)

OCTAVO. Los trabajadores que se beneficien bajo el régimen de la Ley del Seguro Social **vigente hasta el 30 de junio de 1997**, además de disfrutar de la pensión que en los términos de dicha Ley les corresponda, **deberán recibir en una sola exhibición los fondos acumulados en la subcuenta de vivienda correspondientes a las aportaciones acumuladas hasta el tercer bimestre de 1997 y los rendimientos que se hubieran generado.** Las subsecuentes aportaciones se abonarán para cubrir dichas pensiones.

Decreto en vigor a partir del 13 de enero de 2012

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 43, 44 Y 47 DE LA LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES Y EL OCTAVO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, PUBLICADO EL 6 DE

ENERO DE 1997 (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 2012)

ARTÍCULO SEGUNDO. Se reforma el artículo Octavo Transitorio del “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de 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”.

TRANSITORIO

Iniciación de vigencia

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

Con esta reforma a la Ley del Infonavit (Artículo 8° Transitorio), en vigor desde el 13 enero del 2012, se hace posible que los **trabajadores pensionados, en los términos de la Ley del Seguro Social de 1973**, reciban en una sola exhibición tanto el saldo de la Subcuenta de Vivienda que tengan hasta el tercer bimestre de 1997 como el saldo de su Subcuenta de Vivienda 1997, a partir del cuarto bimestre de 1997 a la fecha en que se pensione el asegurado.

Asimismo, con la modificación del artículo 47 de la Ley del Infonavit, se establece para el trabajador, la posibilidad de contar con un segundo crédito, una vez que se haya cubierto el solicitado con anterioridad:

Artículo 47.

*El trabajador tiene derecho a recibir un crédito del Instituto, y una vez que lo haya liquidado **podrá acceder a un nuevo financiamiento** por parte del Instituto en coparticipación con entidades financieras.*

Para este segundo crédito el trabajador podrá disponer de los recursos acumulados en la subcuenta de vivienda y su capacidad crediticia estará determinada por la proyección de aportaciones subsecuentes.

Derivado de esta modificación a la Ley del Infonavit, el 27 de febrero de 2013, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las Nuevas Reglas para el otorgamiento de créditos, donde se incluyen lineamientos para acceder a ese segundo crédito.

Conclusiones

Por todo lo anteriormente expuesto, resulta fuera de lugar la propuesta de Reforma Social para 2014 que presenta el Ejecutivo Federal, ya que tanto la posibilidad de pensionarse como la de tener una cuenta de apoyo para la condición de desempleo, ya la tienen las personas que han estado y están afiliados al régimen obligatorio contemplado en la Ley del Seguro Social, como quienes lo están bajo el amparo de la Ley del ISSSTE,

Los trabajadores no quieren que la aportación patronal del 5%, **establecido desde siempre** en la Ley del Infonavit y la correspondiente en la Ley del ISSSTE, se disminuya a un 2%, quedando el restante 3% para integrar la propuesta de creación de la Subcuenta Mixta (2%) o del Fondo Solidario (1%), que estaría sujeto a la constitución y administración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y mucho menos que las Leyes de Pensión Universal y del Seguro de Desempleo, estén sujetas a la interpretación administrativa de la misma Secretaría.

Los trabajadores tienen derechos adquiridos mediante aportaciones patronales del 5% a la Subcuenta de Vivienda de su Cuenta Individual, que les permiten la posibilidad de acceder a un segundo crédito, pagando, dicho sea de paso, los intereses onerosos sobre estos créditos (mismos que también se pretenden limitar en las deducciones personales de las personas físicas, artículo 176 del impuesto sobre la renta –ISR–, en la propuesta de Nueva Ley de Impuesto sobre la Renta –LISR–), como para pretender también, de un plumazo, desaparecer mediante una **“Reforma Social”** esta alternativa.

Como lo indica el Doctor Burgoa Toledo, en el artículo de su autoría incluido en este mismo número de *Consultorio Fiscal*,¹¹ se trata de un derecho fundamental a la vida digna del trabajador, establecido en el artículo 1 de nuestra Carta Magna, y enfatizado mediante modificación del 10 de junio de 2011.

Para el patrón también presenta la iniciativa del Ejecutivo, incrementos en las cuotas patronales de seguridad social, conforme lo planteamos en el cuadro del Régimen Financiero del Seguro Social, en los

gastos médicos a pensionados, un incremento del 1.75% sobre el Salario Base de Cotización (SBC) de los trabajadores (artículo 25, LSS) y en las prestaciones en dinero del ramo de Enfermedades y Maternidad (artículo 107, LSS), incremento de un 1.10% sobre el SBC, base que puede ir desde un salario mínimo integrado, hasta el tope de 25 veces el salario mínimo del Distrito Federal; muy superior a la reducción de 10.40% sobre un salario mínimo del Distrito Federal por cada trabajador que, para 2013, serían \$6.74 diarios por trabajador (artículo 107, LSS).

Finalmente, no es necesario modificar la Constitución, mucho menos el artículo 4, en el que podríamos considerar el bloque de Convencionalidad en condiciones de desigualdad; tampoco hay necesidad de modificar cinco Leyes para “meter con calzador” los referentes de las Leyes que se pretenden crear, sin razón alguna (Ley de la Pensión Universal y Ley del Seguro de Desempleo). En este momento, conforme a las disposiciones vigentes analizadas, la persona sujeta a los regímenes de Seguridad Social existentes (Ley del Seguro Social y Ley del ISSSTE), como se indicó, ya cuenta con el derecho a pensionarse y también a tener acceso a recursos cuando se encuentre en situación de desempleo.

Los Institutos, Mexicano del Seguro Social y el de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, bastante tienen con preocuparse y ocuparse en prestar adecuadamente los servicios a sus derechohabientes, sobre todo, los servicios médicos, como para también ponerse a emitir Reglas de Carácter General para delimitar el funcionamiento de la aplicación de las Leyes cuya creación se propone en esta iniciativa.

La Secretaría de Trabajo y Previsión Social, por otro lado, con las actividades que por disposición oficial tiene, es más que suficiente como para todavía adicionarle la supervisión de los programas de promoción, colocación y capacitación para que se otorgue el “Seguro de Desempleo”, cuando hemos visto que los lineamientos de capacitación que contempla la Ley Federal del Trabajo fueron dejados en el olvido hace un buen número de años. 

C.P.C., L.A. y M.I. Martha Josefina Gómez Gutiérrez
División de Investigación
de la Facultad de Contaduría y Administración
Universidad Nacional Autónoma de México

11 Burgoa Toledo, Carlos Alberto, “La Reforma Fiscal 2014 frente a los Derechos Humanos” en *Consultorio Fiscal*, número 579, primera quincena de octubre del 2013, México, FCA-UNAM, pp.11-35