

Acción de inconstitucionalidad 101/2014. Derecho de los trabajadores en materia de seguridad social

Moisés Israel Flores Pacheco*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Tema 1* III. *Tema 2*.
IV. *Reflexión final*.

I. Introducción

De acuerdo con el artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por al menos ocho votos serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

Por tanto, el valor de las acciones de inconstitucionalidad hoy en día es indiscutible y de primer orden, pues es una de las principales labores constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos criterios adquieren obligatoriedad para todos los órganos judiciales, como si fuera de jurisprudencia. De ahí que sea necesario el estudio de las acciones de inconstitucionalidad en temas prioritarios, como es el que se propone.

En ese tenor, la acción de inconstitucionalidad 101/2014, interpuesta en contra de la Ley número 287 de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, resulta de estudio prioritario y obligado por varias razones, entre ellas que se trata de una acción en materia de derechos de seguridad social de los trabajadores del gobierno de esa entidad, interpuesta por el Organismo Constitucional Autónomo, previsto en el artículo 102, apartado B, de la Constitución de la Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a partir de

* Jefe de Departamento de Acciones de Inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

la reforma constitucional de derechos humanos de 10 de junio de 2011, cuenta con competencia para la defensa y protección de los derechos humanos de tipo laboral.

Enseguida se señalan algunos precedentes importantes que sirven para contextualizar el origen de dicha acción:

1. El día 21 de julio de 2014 fue publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la Ley número 287 de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
2. El 20 de agosto de 2014 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz impugnando los artículos 16, 19, 32 y 59 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz.

Conceptos de invalidez. El promovente, en sus conceptos de invalidez, manifestó lo siguiente:

- A. Primer concepto de invalidez. Inconstitucionalidad de la obligación a los pensionados de aportar el 12 por ciento de su percepción para el fondo de pensiones. Los artículos 16 y 19 en relación con el diverso 17 de la Ley de Pensiones del Estado.
- B. Segundo concepto de invalidez. Inconstitucionalidad de la condición para el trabajador o sus familiares derechohabientes de estar al corriente en el pago de las cuotas y aportaciones para realizar cualquier trámite ante el Instituto de Pensiones del Estado.
- C. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad que se radicó bajo el número 101/2014, promovida por el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y, por razón de turno, designó como instructor al ministro José Ramón Cossío Díaz.
- D. El 30 de marzo de 2015 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Acuerdo General 6/2015, por el que el Pleno de la SCJN

dispuso el aplazamiento de la resolución de los amparos en revisión del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito en los que subsistiera el problema de constitucionalidad de los artículos 16, 19, 32 y 59 de la Ley Número 287, de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Dicho aplazamiento fue levantado mediante el diverso acuerdo 15/2015, publicado en el mismo medio oficial el 28 de septiembre de 2015.

- E. La acción fue resuelta el 8 de agosto de 2015, por el Pleno del Tribunal Constitucional, declarándose fundada en dos de los conceptos de invalidez planteados por la CNDH, pues se alcanzó la votación calificada de ocho votos para la respectiva.

Del análisis de los conceptos de invalidez formulados por la Comisión Nacional, se pueden estudiar en dos temas, como enseguida se plantea:

II. Tema 1

Inconstitucionalidad de la obligación a los pensionados de aportar el 12 por ciento de su percepción para el fondo de pensiones. Impugnación de los artículos 16 y 19 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz.

Los artículos impugnados señalan:

Artículo 16. Los recursos para cubrir el costo de las prestaciones establecidas en esta ley y los gastos de administración correspondientes se obtendrán de las cuotas y aportaciones que están obligados a pagar los trabajadores, pensionistas y el patrón.

Los gastos administrativos a que se refiere el párrafo anterior nunca excederán del 1.68 por ciento del total de los sueldo (sic) de cotización y pensiones gravables que se generen en el año fiscal correspondiente; lo no ejercido deberá destinarse a la reserva técnica.

Los recursos que ingresen al instituto por concepto de cuotas y aportaciones y la reserva técnica, se podrán utilizar para cubrir las prestaciones establecidas en la Ley a favor de los pensionistas.

Artículo 19. Los pensionistas aportarán al Instituto el 12 por ciento de la jubilación o pensión que disfruten. Queda exenta de este porcentaje la percepción que no exceda el monto equivalente a tres salarios mínimos generales elevado al mes correspondiente al área geográfica “A”, sobre el excedente se pagará la aportación. La aportación antes señalada se les descontará del pago mensual que reciban y el Instituto lo destinará a la reserva técnica.

La CNDH argumentó que los artículos 16 y 19 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en relación con el artículo 17 del propio ordenamiento, transgredían los artículos 1o. y 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal, así como el artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el 26 del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos, ya que se vulneraba el derecho de igualdad en materia de seguridad social, y los principios de previsión social y equidad, al obligarse a los pensionados al igual que los trabajadores en activo a aportar el 12 por ciento de sus respectivas percepciones para cubrir el monto de las prestaciones establecidas en la Ley y los gastos de administración correspondientes. El argumento de invalidez se centró sobre el trato inequitativo entre pensionados y trabajadores en activo, basado en que no debe tratarse igual a las personas en situaciones desiguales.

Lo anterior implica un trato inequitativo entre un trabajador en activo y un pensionado, pues la cuota impuesta al trabajador en activo se justifica, ya que su economía no se ve afectada al poder incrementar su salario escalando puestos o compaginar su función con otra labor, mientras que el pensionado sólo puede ver incrementado el monto de su pensión en proporción al porcentaje que aumenta el salario mínimo general de la zona.

La Corte realizó un análisis específico al artículo 123, en el que se establecen las bases mínimas para la seguridad social, fijándose los rubros mínimos que ésta debe cubrir, que incluyen el concepto de jubilación. Así, apreció que todos los demás elementos que se contienen en el apartado B del artículo 123 se refieren a derechos, garantías y bases mínimas de los trabajadores en activo, tales como duración de la jornada diaria, días de descanso, vacaciones, escalafón, salarios, etcétera, los cuales no aplican ya a los jubilados o pensionados.

De ello, evidenció que la situación de trabajador en activo es un rango de edades y de años laborales en los que el trabajador se desarrolla con determinados derechos y expectativas que en el momento en el que su vida laboral activa termina desaparecen. Por ello se concedió razón a la accionante, en el sentido de que ambas situaciones son distintas, ya que se refieren a un estatut diferenciado por la misma Constitución.

Tal consideración resulta del todo novedosa porque la Suprema Corte no se ha pronunciado sobre este primer tema específico analizado donde se ponderó una situación desigual entre el trabajador en activo y el pensionado, en donde se le atribuyen al primero características como:

- La percepción de un salario por un trabajo personal subordinado, la potencialidad de ascenso por escalafón, la suma de años por antigüedad, así como la expectativa de derecho de que cuando se cubran los requisitos de edad y tiempo de cotización pueda acceder a una jubilación.
- Por otro lado, el jubilado o pensionado no cuenta con ninguna de estas características y su ingreso sólo dependerá de lo fijado por la ley y de los distintos índices para su actualización, pero no de los elementos que componen una relación de trabajo subordinada, por lo que ya no puede esperar una mejora o cambio en sus prestaciones.
- La aportación que el trabajador en activo hace al fondo de seguridad social, sea por solidaridad en cuentas colectivas o en cuentas individuales, para el posterior pago de estos montos de pensión o jubilación, es durante el transcurso de su vida activa y no cuando ya está en esa condición de jubilado o pensionado, esto es, un jubilado o pensionado no aporta para su propia pensión o jubilación o para los trabajadores en activo que en un futuro vayan a estar en esa condición.

En esas consideraciones resultó claro para la Corte que los pensionados o jubilados se encuentran en situaciones distintas a los trabajadores en activo y no existe una justificación constitucional para el cobro de aportaciones a los primeros para el monto destinado a cubrir estas mismas pensiones.

La sentencia repara en la defensa de los poderes emisores de la norma por la que alegaron la mala situación financiera en que se encuentra el Instituto de Pensiones del Estado y justificaba la necesidad del establecimiento de un porcentaje de aportación por parte de los jubilados para el fondo de pensiones, con el fin de asegurar la viabilidad económica de dicho instituto y del cobro futuro de las pensiones.

Al respecto se resolvió que si bien es una situación de suyo grave sobre la cual se deben encontrar soluciones, no constituye una finalidad constitucional legítima para limitar o desaparecer la distinción analizada entre jubilados o pensionados y trabajadores en activo y generar un trato igual en lo que corresponde a las aportaciones para el fondo de pensiones del estado.

Sin duda alguna, esta consideración es una de suma trascendencia porque se apega a la obligación de desarrollo progresivo prevista en diversos tratados internacionales como es el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales, que reconoce el compromiso de los estados de adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos reconocidos en ese tratado.

La existencia de una diferencia entre trabajadores en activo y pensionados no justificada legítima y constitucionalmente orientó al Tribunal a considerar que el concepto de invalidez era fundado y, por tanto, a declarar la invalidez de: la porción normativa que indica “pensionistas” del párrafo primero del artículo 16; la porción normativa que indica “y pensiones gravables” del segundo párrafo del artículo 16; así como del artículo 19 en su totalidad, todos de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

La invalidez se hizo extensiva al artículo 95, fracción II en la porción normativa que indica “pensionistas” de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como al artículo Tercero transitorio de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al estar íntimamente relacionados con la impugnación analizada, dado que se refieren a que las cuotas de los “pensionistas” integran el patrimonio del Instituto

de Pensiones del Estado de Veracruz, así como al porcentaje de descuento establecido en el artículo 19, cuya invalidez fue declarada.

III. Tema 2

Inconstitucionalidad de la suspensión de trámites por la condición para el trabajador, o sus familiares derechohabientes, de estar al corriente en el pago de las cuotas y aportaciones. Impugnación del artículo 32 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz.

El artículo impugnado indica:

Artículo 32. El trabajador o sus familiares derechohabientes para realizar cualquier trámite ante el Instituto deberán estar al corriente del pago de sus cuotas y aportaciones.

La CNDH argumentó que se viola la garantía de seguridad social prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XI, al condicionar la realización de trámites ante el instituto al pago de cuotas al corriente, vulnerando así el derecho a la igualdad establecido en el artículo 1o. de la Constitución Federal y los artículos 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el 26 del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos. Además, la norma afecta no sólo al trabajador sino a sus familiares derechohabientes, en tanto que la responsabilidad de enterar las cuotas es del empleador y no del trabajador.

La Corte declaró que era fundado el concepto de invalidez, pues el hecho de no estar al corriente en las cuotas de seguridad social no puede ser una limitación para efectuar ningún tipo de trámite ante el Instituto, porque esto limita el acceso del trabajador y de sus familiares al derecho a la seguridad social, máxime cuando el obligado a efectuar los descuentos y enterar al instituto dichas cuotas es el patrón. Por otra parte, existen mecanismos y sistemas que pueden asegurar el pago de las cuotas, en particular cuando hablamos de órganos del estado, como la retención de participaciones, el cobro de multas o cualquier otro que incentive al cumplimiento de estas atribuciones. De tal forma que la medida pueda ser estimada como innecesaria y poco idónea.

En consecuencia, se procedió a declarar la invalidez del artículo 32 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

VI. Reflexión final

Las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 101/2014 sientan un precedente importante y de observancia obligatoria para todos los juzgadores nacionales, pues aportan un ejemplo de protección constitucional en defensa de los derechos de seguridad social, como son las pensiones y los servicios de seguridad social. Además, esta sentencia se traduce en un beneficio directo para el grueso de los trabajadores de ese estado, pues con la resolución de dicha sentencia se expulsaron del orden jurídico las normas combatidas.

También es importante señalar que la Corte se ha reiterado ya en este criterio al resolver otras acciones interpuestas en legislaciones similares, como es el caso de la acción de inconstitucionalidad 19/2015.