

JURÍDICO

Dr. Guillermo Arturo del Rivero León
Coordinador General de Asuntos Jurídicos

Villahermosa, Tabasco, 10 de marzo de 2020.
Oficio número: CGAJ/407/2020.

Dip. Rafael Elías Sánchez Cabrales

Presidente de la Mesa Directiva de la
Sexagésima Tercera Legislatura del
H. Congreso del Estado de Tabasco
Presente.

Por instrucciones del Gobernador del Estado Libre y Soberano de Tabasco, Adán Augusto López Hernández y con fundamento en los artículos 33, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco; y 45 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, remito a usted Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Social del Estado de Tabasco. Se anexan siete (7) Informes Actuariales y un (1) original del Informe Anual de Labores 2019, del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado de Tabasco, lo anterior para los efectos jurídicos a los que haya lugar.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

Atentamente



H. CONGRESO DEL ESTADO
Secretaría de Asuntos Parlamentarios
LXIII Legislatura

R **RECIBIDO** **O**
11 MAR 2020

HORA: 10:12
RECIBIÓ: Dalila A

Recibi 7 Informes Actuariales
y 1 Informe Anual Original

C.c.p. Archivo
C.c.p. Minutario



TABASCO

Adán Augusto López Hernández
Gobernador

Villahermosa, Tabasco, 10 de marzo de 2020

RAFAEL ELÍAS SÁNCHEZ CABRALES
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE LA
SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA DEL
HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO DE TABASCO
PRESENTE.

En mi carácter de Gobernador del Estado Libre y Soberano de Tabasco, y en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 33 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, me permito presentar al Honorable Congreso del Estado, la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la **Ley de Seguridad Social del Estado de Tabasco**, en atención a la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La seguridad social es un derecho otorgado a los trabajadores del Estado, el cual se rige conforme a lo dispuesto por el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo objeto consiste en brindar protección a la salud de los trabajadores y sus familias, así como proporcionar servicios que permitan el desarrollo físico y emocional, con la finalidad de mejorar su calidad de vida.

Para cumplir con dicha obligación, se creó el Instituto de Seguridad Social del Estado de Tabasco (ISSET), a través de la ley en la materia, publicada el 24 de diciembre de 1980 en el suplemento 3994 del Periódico Oficial del Estado de Tabasco, como un organismo público descentralizado, dotado de patrimonio y personalidad jurídica propia. Posteriormente, este ordenamiento fue abrogado por la Ley del Instituto de Seguridad Social del Estado de Tabasco, publicada en el Periódico Oficial del Estado

de Tabasco el 1 de agosto de 1984 en el suplemento 4371 y reformada mediante Decreto publicado en el mismo órgano de difusión el 19 de diciembre de 1987.

Dicha norma tuvo dos modificaciones en las fechas 2 de enero de 1991 y 16 de junio de 1999. En ese tenor, después de 40 años de la expedición de la ley primigenia, 36 años de su última reforma estructural y 21 años de su última modificación mínima, fue indispensable actualizar las disposiciones legales que regulaban la seguridad social de los trabajadores, debido a que, eran insuficientes para garantizar de forma adecuada las obligaciones del ISSET tendientes a procurar el bienestar de los trabajadores y sus familiares. Razón por la cual, mediante Decreto publicado en el extraordinario 121 del Periódico Oficial del Estado, con fecha 31 de diciembre de 2015 se publicó la Ley de Seguridad Social del Estado de Tabasco.

En este sentido, teniendo como premisa que la norma fundamental reconoce el derecho de toda persona a la protección de la salud, así como a la seguridad social, se estimó necesario realizar un estudio minucioso a la ley vigente, con la finalidad de dar mayor claridad y certeza jurídica a los asegurados, y estar en condiciones de otorgarles un servicio de calidad, garantizando los beneficios y prerrogativas que actualmente tienen a su favor, sin que obste la situación financiera del ISSET.

De allí, que del estudio y análisis sistemático de las fracciones II y III del artículo 6, así como de la fracción III del artículo 98 de la ley en cita, se considere pertinente reformar su contenido, dado que establece un trato diferenciado entre el varón y la mujer, excluyendo a los primeros del goce al acceso a los servicios de salud en calidad de beneficiario y a la pensión por viudez, imponiendo como requisitos *sine qua non* poseer algún tipo de incapacidad física o mental determinada mediante un dictamen médico, la dependencia económica de la cónyuge o concubina, así como un límite mínimo de edad.

Estas condicionantes se imponen sin que exista una causa de justificación para considerar que tal acción resulte positiva, en virtud que debería haberse constituido bajo un criterio afianzado en cuestiones objetivas y no en estereotipos que implican la asignación de roles asociados al género que han sido culturalmente válidos, y que en todo caso constituyen consideraciones puramente subjetivas.

En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 1 párrafo quinto, establece la prohibición de toda discriminación motivada por diversas circunstancias, dentro de las cuales señala el género, en congruencia en su artículo 4 párrafo primero, establece el principio de igualdad entre la mujer y

el hombre ante la ley.

Es menester hacer hincapié que la igualdad significa que no debe discriminarse a las personas en el goce de sus derechos por considerarse superior o inferior con respecto a determinado grupo. Esto en el entendido de que no todo trato diferenciado resulta discriminación en su aspecto negativo, es decir, este debe hacerse, en su caso, de forma objetiva y razonable, y más allá de violentar el principio de igualdad se debe reivindicar la condición de una persona o un grupo determinado, dado que esa desigualdad es un mecanismo para proteger a los vulnerables, conforme al principio de dignidad humana. Así, *contrario sensu* se estaría ante una discriminación arbitraria que, por consecuencia, transgrede los derechos humanos.

Máxime que esto también se traduce en una afectación colateral al derecho de las mujeres para acceder a las prestaciones de seguridad social y en su caso, a la pensión por viudez, en un plano de igualdad, pues no se asegura la protección de sus familiares, al condicionarse el acceso a sus cónyuges o concubinarios; considerando, además, que la obligación de contribuir a los fondos del ISSET sea la misma para varones y mujeres, lo que implica en este caso, que el acceso a los beneficios deba ser en los mismos términos.

A propósito, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la siguiente tesis:

SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 152 DE LA LEY RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1997, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE GÉNERO. El precepto citado establece la existencia del derecho a la pensión de viudez para quien fue esposa o concubina del asegurado o pensionado, esto es, para la viuda; de igual forma prevé la pensión que le corresponderá al viudo, pero en este último caso agrega dos requisitos para hacerse acreedor al otorgamiento de la pensión: (1) la incapacidad total y (2) la dependencia económica con la trabajadora asegurada fallecida, lo que revela que el legislador ordinario dio un trato distintivo en razón del género al que pertenezca el trabajador asegurado fallecido. Sin embargo, los hombres y las mujeres se encuentran en igualdad de circunstancias, no sólo porque se trata de personas humanas, sino también porque ambos se ubican en la misma situación, a saber, constituirse como cónyuge o concubina o concubinario supérstite de un(a) trabajador(a) asegurado(a) fallecido(a) que, durante su vida laboral activa, cotizó para tener acceso a los derechos otorgados por la Ley del Seguro Social, sin que se advierta algún aspecto que justifique el trato distinto. Por tanto, la norma indicada infringe los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que pugnan por la igualdad entre el hombre y la mujer y, en específico,

*por la eliminación de la discriminación por razón de género.*¹

De igual manera, atendiendo al principio de progresividad, así como la prohibición de regresividad de los derechos humanos y considerando la situación financiera del ISSET, sin que ello implique poner en riesgo el otorgamiento de la seguridad social de los trabajadores, es menester modificar el contenido del artículo 55 de la ley, para efectos de que el asegurado que cause baja en el servicio activo, pero que haya prestado sus servicios ininterrumpidos inmediatamente antes de la separación, durante un mínimo de seis meses, conserve durante los cuatro meses —un mes adicional al periodo establecido— siguientes a la misma, el derecho a recibir las prestaciones médicas, siendo extensivo a sus beneficiarios según correspondan.

Por otra parte, es dable someter al escrutinio el contenido de la fracción IV del artículo 63, que refiere que no se considerará accidente de trabajo o enfermedad profesional, los que devengan de un caso fortuito o fuerza mayor no imputables al ente público, en virtud que el objeto de regular estas categorías consiste en otorgar al trabajador la asistencia médica que así requiera, ante un acontecimiento derivado de un infortunio cuya materialización se encuentra fuera del dominio de la voluntad, es decir, que no sea previsible o en caso de serlo no se pueda evitar, siendo la única condición constitucionalmente válida, que estos se encuentren vinculados o deriven del trabajo o medio para prestarlo. Por lo que no puede imponerse la carga extraordinaria al trabajador de acreditar que el hecho fue imputable al ente público, siendo viable derogar esta disposición a fin de asegurar, que, cuando nos encontremos ante este supuesto solo sea requisito el que se relacione o derive del trabajo.

Bajo este enfoque, con la finalidad de garantizar el pleno derecho de acceso a la salud a la mujer —asegurada, cónyuge o concubina del beneficiario— se plantea eliminar la condicionante del certificado de su embarazo para recibir asistencia obstétrica, establecida en el artículo 64, dado que esta se traduce en una vulneración de los derechos humanos, siendo que el Estado es quien debe garantizar a la mujer los servicios apropiados y atención digna y respetuosa, durante su embarazo, el parto y el periodo posterior a este, sobre todo, que la imposición de este requisito no persigue una finalidad legítima que implique un beneficio real a la mujer

¹ Tesis: 2a. LXX/2018, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, I. 57, t. I, agosto de 2018, p. 1250.

embarazada, como es el caso del certificado para acceder a una licencia de maternidad.

Por último, atendiendo a la determinación de los rubros y la distribución de las aportaciones de los asegurados y de los entes públicos, de conformidad con los artículos 34 y 35 de la ley, resulta imprescindible modificar la redacción del contenido del diverso 106, a fin que de su contenido se advierta la congruencia al atender los objetivos específicos de los fondos de servicios asistenciales, y de deporte, recreación y cultura, cuyo propósito consiste en propiciar el mejoramiento del nivel de vida de sus derechohabientes, de allí que se le otorgue a la Junta de Gobierno la facultad discrecional de establecer servicios diversos que afiancen el cumplimiento del mismo, lo que para el caso no puede entenderse como una prestación distinta.

Por otra parte, a propósito del proyecto que se presenta, se estimó imprescindible no obviar la necesidad de dar mayor claridad y precisión al contenido de los artículos 34 y 35, que regulan las cuotas que deben pagar los asegurados y las aportaciones que corresponden a los entes públicos, así como las formas en que estas se distribuirán, dado que esto propicia una mayor certeza jurídica a los trabajadores, en el entendido que las contribuciones se rigen por el principio de legalidad. Esto, considerando que las cuotas recaudadas por concepto de aportaciones pasan a formar parte del patrimonio del ISSET, para efectos de garantizar los derechos de los asegurados y sus beneficiarios, así como su acceso a las prestaciones de seguridad social.

Destaca, que pese a la situación económica adversa que enfrenta el ISSET desde hace ya más de una década, derivada de la crisis que ha permeado en el país y que se ha exacerbado en los últimos años —lo cual se infiere lógicamente de los resultados expuestos en los informes de la valuación actuarial del sistema de pensiones y prestaciones del ISSET de 2008, 2009, 2010, 2014, 2016, 2017 y 2019— se consideró como medida menos lesiva para los trabajadores, el mantener las cuotas que actualmente aportan tanto los trabajadores como los entes públicos, aunque esta no resulte suficiente conforme a las necesidades reales del ISSET.

Resulta necesario enfatizar, que la cuota actual fue establecida mediante la Ley de Seguridad Social del Estado de Tabasco, expedida en 2015, la cual se gestó con el propósito de garantizar la prestación de los servicios y el futuro de las pensiones, abandonando un régimen obsoleto que operaba desde hacía ya más de 30 años, y que por tanto resultaba inviable, siendo algunos de los factores detonantes el incremento de la esperanza de vida en el país y la explosión demográfica.

Sobresale que durante el periodo 2012-2015 la nómina de pensionados se incrementó exponencialmente —en el de 2016-2019 en un poco más del 20 por ciento—, lo que indudablemente recrudeció la situación económica del ISSET provocando un desequilibrio desproporcionado entre los ingresos y los egresos erogados en el cumplimiento de su objeto. Sin soslayar las mutaciones en los perfiles epidemiológicos derivados de factores exógenos y endógenos, como son el cambio ambiental global, los sistemas de producción de alimentos, las dinámicas laborales y el uso de herramientas tecnológicas; así como el incremento en los costos de los medicamentos.

Además, resulta evidente el crecimiento del número de pensionados, debido a que el ISSET data de los años ochenta y conforme a la ley que le dio origen, la antigüedad mínima para jubilarse era de 25 años para las mujeres y 30 para los hombres, por tanto, se infiere lógicamente que ese requisito se materializó a partir de 2005 y 2010 respectivamente. Ello, se traduce en el aumento paulatino de dicha cifra, sin que pueda pronosticarse la velocidad en que suceda, en razón que esta dependerá de diversas causas como son las condiciones físicas, la autonomía de la voluntad, el acontecimiento de hechos jurídicos, entre otros.

Así se tiene que, en diciembre de 2016 el ISSET contaba con 71,936 asegurados y 10,931 pensionados² y hasta noviembre de 2019 las sumas ascendían a 79,885 y 13,594 respectivamente³, con una clara tendencia al alta. Destaca que hasta noviembre de 2019 contaba con un universo de 190 mil 938 derechohabientes,⁴ lo que significa que aproximadamente un 8 por ciento de la población en la entidad⁵ disfruta de la garantía efectiva del derecho a la seguridad social mediante los servicios que brinda este organismo (ver gráfica 1).

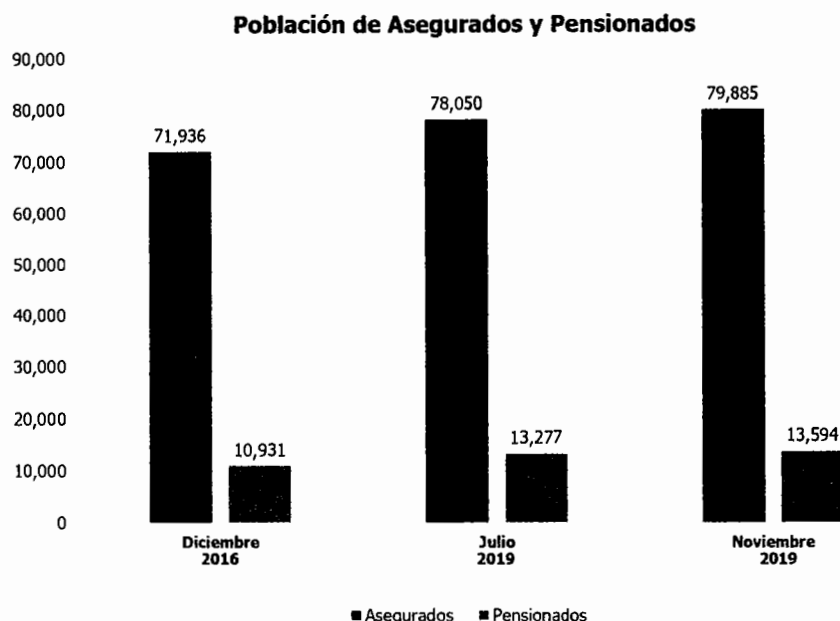
² Administradora de Negocios KIIARA S.A. de C.V., *Informe de la Valuación Actuarial del Sistema de Pensiones y Prestaciones del ISSET*, 2016.

³ Mayans Canabal, Fernando Enrique, *ISSET Informe Anual de Actividades 2019, 2020*, p. 14.

⁴ Ídem.

⁵ El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Intercensal 2015.

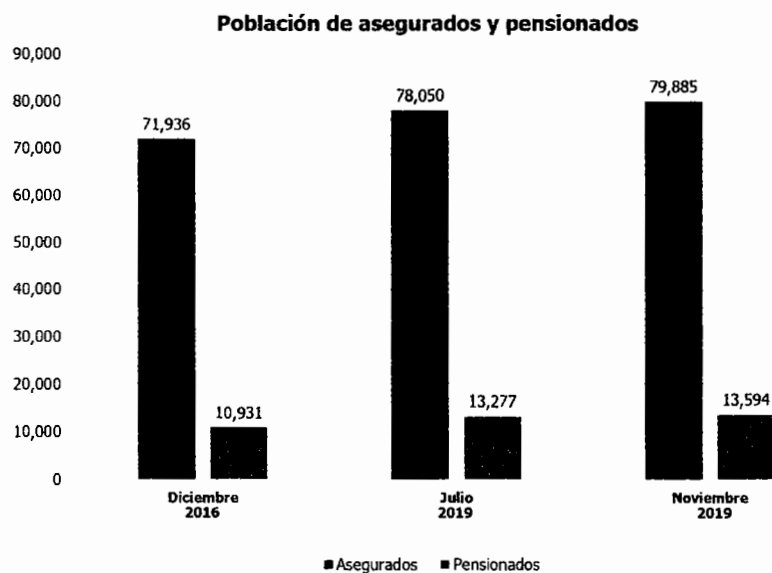
Gráfica 1



Fuente: elaboración propia con información del *ISSET Informe Anual de Actividades 2019*.

En este sentido, en 2016 el 51.9 por ciento del presupuesto de egresos del ISSET se destinó al pago de pensiones, en 2017 el 57 por ciento, en 2018 el 60 por ciento y en 2019 el 71.8 por ciento (ver gráfica 2).

Gráfica 2



Fuente: elaboración propia con información del *ISSET Informe Anual de Actividades 2019*.

No obstante, pese a que el fin que motivó al legislador a expedir una nueva ley en materia de seguridad social fue objetivo, imperioso y constitucionalmente válido — garantizar el acceso a la seguridad social— sobre todo porque existía una necesidad apremiante, no quedó plenamente demostrada la idoneidad de la misma, puesto que no se analizaron durante el proceso legislativo los informes aludidos, sin que ello implique su inexistencia, por lo que tal pareciera que se tratase de una categoría sospechosa.

Es imprescindible hacer alusión a los estudios actuariales *a priori*, los cuales se adjuntan a la presente iniciativa para el estudio correspondiente, mismos que fueron determinantes para que el legislador estableciera los incrementos en las cuotas y aportaciones, por lo que a continuación se citan las conclusiones más relevantes:

2008

[...] las aportaciones que recibe el Instituto son insuficientes para hacer frente a las prestaciones que se otorgan y, en el mejor de los casos, se deberán incrementar las aportaciones al 34.34% de la nómina de cotización de los trabajadores en activo y así otorgar viabilidad financiera a la institución.⁶

2009

[...] el no tomar medidas correctivas condena al Instituto de Seguridad Social del Estado de Tabasco a una descapitalización, pues el monto de los egresos por concepto de pensiones seguirá creciendo hasta alcanzar niveles económicamente inaceptables, poniendo en peligro la seguridad económica de los actuales y futuros pensionados e incluso la fuente de trabajo que da origen al sistema de pensiones.⁷

2010

[...] las cotizaciones son insuficientes para hacer frente a los compromisos del Instituto. También, se puede inferir que las primas o cotizaciones que deberían efectuar los trabajadores y los patrones, tendrían que ser sumamente elevadas, al grado de que en la mayoría de los casos serían inalcanzables, como quedó demostrado en los mismos estudios actuariales [...]⁸

⁶ Valuaciones Actuariales, S. C. Consultoría actuarial, *Valuación Estandarizada del Sistema de Pensiones y Prestaciones*, enero de 2008, p. 44.

⁷ Valuaciones Actuariales, S. C. Consultoría actuarial, *Valuación Estandarizada del Sistema de Pensiones y Prestaciones*, diciembre de 2009, p.62.

⁸ Valuaciones Actuariales, S. C. Consultoría actuarial, *Valuación Estandarizada del Sistema de Pensiones y Prestaciones*, septiembre de 2010, p.193.

El problema del Instituto es estructural, su nivel de complejidad es imposible de afrontar inercialmente o de superar mediante soluciones administrativas, parciales o simplistas.

Es recomendable que desde ahora se tomen medidas para garantizar el pago de las prestaciones futuras a quienes verdaderamente requieran de ellas.⁹

Como ya se mencionó, las aportaciones que recibe el Instituto son insuficientes para hacer frente a las prestaciones que se otorgan y, en el mejor de los casos, se deberán incrementar las aportaciones al 74.24% de la nómina de cotización de los trabajadores en activo y así otorgar viabilidad financiera a la institución.¹⁰

2014

[...] el no tomar medidas correctivas condena al Instituto de Seguridad Social del Estado de Tabasco a una descapitalización, pues el monto de los egresos por concepto pensiones seguirá creciendo hasta alcanzar niveles económicamente inaceptables, poniendo en peligro la seguridad económica de los actuales y futuros pensionados e incluso la fuente de trabajo que da origen al sistema de pensiones.

El problema del Instituto es estructural, su nivel de complejidad es imposible de afrontar inercialmente o de superar mediante soluciones administrativas, parciales o simplistas.

Es recomendable que desde ahora se tomen medidas para garantizar el pago de las prestaciones futuras a quienes verdaderamente requieren de ellas.

Como ya se mencionó, las aportaciones que recibe el Instituto no son suficientes para hacer frente a las prestaciones que se otorgan [...]¹¹

Destaca que en este último estudio actuarial se propusieron tres tipos de reformas, la paramétrica, la estructural y la mixta, en la primera se prevé continuar con un esquema de beneficio definido modificando los montos de las pensiones y los requisitos para obtenerlas para lo cual se podría incrementar los años de cotización y la edad de retiro, así como elevar el monto de las cotizaciones; la segunda supone la adopción de un sistema de aportación definida o de cuentas individuales en el que la pensión dependerá entre otros aspectos, del monto de las aportaciones, tiempo

⁹ *Ibíd*em, p. 194.

¹⁰ *Ibíd*em, p.195.

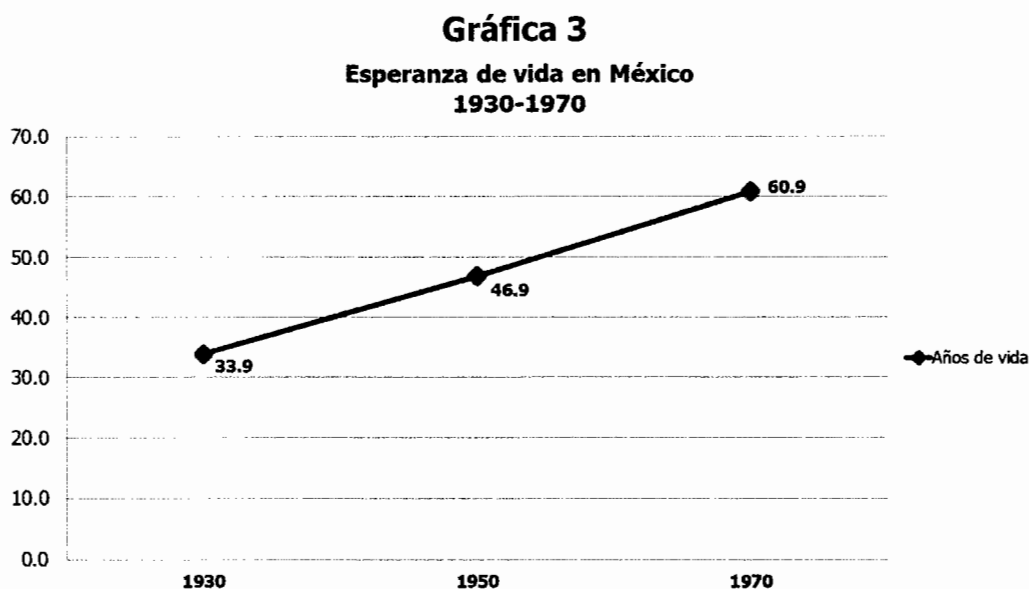
¹¹ *Valuaciones Actuariales del Norte, S. C. Consultoría Actuarial Valuación Actuarial, Valuación Estandarizada del Sistema de Pensiones y Prestaciones Contingentes*, octubre de 2014.

de cotización y edad de jubilación; y por último el tercero, combina el sistema de cuentas individuales con el beneficio definido.¹²

Asimismo, se estableció el grado de viabilidad de las tres tipologías, siendo la estructural la ideal para el ISSET, puesto que el riesgo se transfiere a los trabajadores dado que requeriría ajustes importantes en las contribuciones y años de servicio; y la paramétrica con cierto riesgo de inviabilidad financiera para el ISSET, pero sin riesgo para los trabajadores.¹³ Del contenido de estos estudios actuariales —previos a la ley de 2015— se concluyó que las causas fundamentales de la descapitalización del sistema de pensiones y el déficit del ISSET se debían principalmente a:

1. El incremento en la esperanza de vida

La esperanza de vida de los mexicanos se ha duplicado en las últimas 8 décadas, pues mientras en 1930 las personas vivían en promedio 33.9 años, en 2010 la cifra llegó a 74.0, y para 2016 a 75.2, lo que implica un incremento del 121.82 por ciento.¹⁴ Además, conforme a las proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO) se estima que para 2030 sea de 76.7 años¹⁵ (ver gráficas 3 y 4).



¹² *Ibidem.*

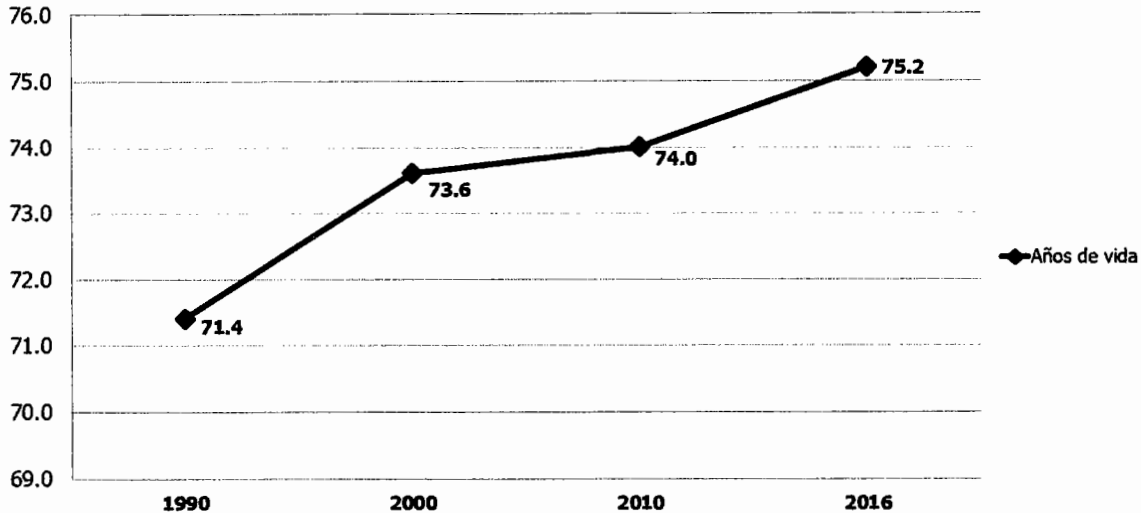
¹³ *Ibidem.*

¹⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), marzo 2020, <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/esperanza.aspx?tema=P>

¹⁵ Consejo Nacional de Población (CONAPO), noviembre de 2019, <https://www.gob.mx/segob/prensa/informa-conapo-sobre-la-esperanza-de-vida-de-la-poblacion-mexicana>

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

Gráfica 4
Esperanza de vida en México
1990-2016



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

En este contexto, en la década de los 80 resultaba viable financieramente establecer que la antigüedad para otorgar pensiones podría oscilar entre los 25 y 30 años de servicio, dado que los pocos trabajadores que consiguieran jubilarse tendrían una expectativa de vida reducida a partir de la fecha de su jubilación, además de que la calidad de vida a los 50 años de edad, en términos generales, no permitía estar en condiciones para continuar laborando. No obstante, en la actualidad cuando la expectativa de vida al nacer ha superado los 75 años, se genera un desequilibrio entre los ingresos y egresos del sistema de pensiones, dado que una persona que ha estado cotizando durante 25 o 30 años recibe una pensión probablemente durante más de 30 años.

Debe considerarse como una variable, que la pensión es transferible a los beneficiarios a la muerte de su titular, lo cual hace más evidente el desequilibrio entre ingresos y egresos.

2. Decremento en la tasa de crecimiento de nuevos trabajadores

La pirámide de población se continuará modificando, de tal manera que habrá una cifra inferior de trabajadores activos en el periodo de cotización y una mayor de personas disfrutando de una pensión, considerando además, de que estas son relativamente jóvenes. Lo cual hace menos viable la solidaridad intergeneracional debido a que las reservas se utilizan para pagar las pensiones (véase gráfica 2), por

lo que ya no son suficientes para asumir las erogaciones por concepto de seguridad social, hecho que recrudece la situación financiera del ISSET.

3. Defecto en el diseño del sueldo regulador

El trabajador cotiza conforme a una plaza o categoría —salario— durante un periodo, no obstante, poco tiempo antes de jubilarse accede a una con mayor ingreso, por lo que la pensión que se le otorga es conforme a este último, el cual resulta ser superior al promedio recibido durante su vida laboral, así este pensionado está disfrutando legalmente de las cuotas de los demás cotizantes. Esto implica una descapitalización de la reserva del ISSET, pues el monto de los egresos por concepto de pensiones seguiría en aumento a tal grado de alcanzar niveles económicamente inaceptables, lo que constituye una amenaza para el futuro de las pensiones e incluso para las fuentes de trabajo.

Atendiendo estas conclusiones y las proyecciones de la situación financiera del ISSET, debe precisarse que, si bien es cierto el incremento en la cuota de los trabajadores representa a simple vista un detrimento en su economía individual que pudiera entenderse como una afectación, este resultaba la medida menos restrictiva, es decir, no se ponen en riesgo las prestaciones médicas y socioeconómicas, así como las jubilaciones y pensiones, en virtud que la finalidad consistió en garantizar el derecho a la seguridad social y por tanto el derecho a la protección de la salud, inferencia que resulta de un análisis de proporcionalidad que considera la ponderación de derechos bajo un escrutinio estricto.

Por lo que, a través de la captación de recursos derivada de la entrada en vigor de dicha ley, se ha impulsado el mejoramiento de prestaciones y servicios, como son:

1. Otorgamiento de préstamos a corto plazo;
2. Renovación de equipos médicos obsoletos, por equipos de alta tecnología;
3. Capacitación y actualización del personal;
4. Modernización de espacios físicos e infraestructura;
5. Fortalecimiento de sistema de ambulancias;
6. Creación y equipamiento de tres Centros Regionales de Hemodiálisis;
7. Mantenimiento y rehabilitación de medicina familiar;
8. Reactivación de créditos hipotecarios;
9. Suspensión de cuotas de los centros asistenciales (Centros de Desarrollo Infantil);
10. Creación y equipamiento de Clínica Oftalmológica;
11. Sistematización de expediente clínico y archivo de afiliación;

12. Instalación de almacén para medicamentos;
13. Adquisición de unidades móviles especializadas para la entrega de insumos;
14. Implementación del programa "ISSET en tu casa";
15. Implementación del programa de atención preventiva extramuros;
16. Implementación de la estrategia de vigilancia a la salud para el control del niño sano, embarazo, pacientes con diabetes, y pacientes con hipertensión arterial sistémica;
17. Implementación del proyecto ISSET digital; y
18. Reactivación de la unidad de atención a la derechohabiente "ISSETel".

No obstante, pese al incremento de las cuotas y aportaciones, estudios actuariales realizados *a posteriori*, los cuales se adjuntan a la presente iniciativa para el estudio correspondiente, establecen que esta resulta insuficiente, tal y como se puede observar en las transcripciones siguientes:

2016

*[...] se confirma que las aportaciones y contribuciones de los salarios de cotización **no** son suficientes en el largo plazo. Lo que se traduce en que el Instituto deberá realizar aportaciones extraordinarias.¹⁶*

*A partir de las cifras que se presentan en el balance actuarial se tiene que el Instituto registra un déficit actuarial. Por lo anterior, la prima de ingreso del salario definida en la LISSET **no** es suficiente para solventar los gastos esperados.¹⁷*

*Los resultados referidos anteriormente corroboran que bajo el escenario de mejora y considerando ambos periodos de proyección, la prima nivelada promedio **no** es suficiente para hacer frente a los gastos del instituto por prestaciones económicas.¹⁸*

2017

La nueva Ley de Pensiones del Instituto de Seguridad Social del Estado de Tabasco, implica ahorros en los flujos de egresos, por lo que disminuye los déficits actuales, aunque no libera al Instituto de ser inviable financieramente en el mediano plazo.

Cabe señalar que, aun modificándose los requisitos para adquirir una pensión por jubilación y debido al avanzado estado del sistema de pensiones, el Instituto podría

¹⁶ Administradora de Negocios KIIARA S. A. de C. V., *Informe de la Valuación Actuarial del Sistema de Pensiones y Prestaciones del Instituto de Seguridad Social de Tabasco 2016*, junio de 2017, p. 18

¹⁷ *Ibíd*em, p.19

¹⁸ *Ibíd*em, p.20

requerir de aportaciones o subsidios adicionales a las aportaciones establecidas en esta nueva Ley.¹⁹

2019

[...] actualmente las cuotas no son suficientes para hacer frente a las obligaciones futuras. Es decir, en general el Instituto no podrá cumplir con las obligaciones establecidas considerando las cuotas vigentes en la ley, en lo particular, los ramos con mayor déficit son las prestaciones médicas y beneficio definido (beneficios que otorgan pensiones).²⁰

Sin embargo, conscientes del déficit financiero del ISSET y que esto no es óbice para que el Estado garantice el derecho humano a la protección de la salud, consagrado en el párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el *Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024*, en su eje rector *2. Bienestar, Educación y Salud*, plantea como visión que:

El sistema de salud estará al alcance de todos, será eficiente, articulado, de atención oportuna y capaz, de trato amable y digno, con un enfoque eminentemente preventivo, que operará dentro de los estándares internacionales de seguridad, calidad y transparencia en beneficio de la salud y bienestar de la población.²¹

Para lo cual, en el rubro *2.5. Salud, seguridad y asistencia social*, contempla como uno de los programas y proyectos prioritarios, construir un nuevo hospital de especialidades médicas (ISSET) con cobertura para atender a los derechohabientes, a través de la gestión de financiamiento federal y estatal.

Es importante, tener como premisa que la naturaleza de la seguridad social consiste en otorgar protección y prestaciones sociales a los trabajadores, entre estas se encuentran las relacionadas con la jubilación y pensión para el retiro. Si bien es cierto que, entre las demás prestaciones están las que favorecen al libre desarrollo de la personalidad, como son la cultura, el deporte y la recreación, así como, prestaciones médicas, no menos cierto es, que el pilar de todo sistema de seguridad social es el sistema de pensiones, mediante el que se busca conceder un retiro digno al trabajador—por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada— y proteger a sus dependientes económicos.

¹⁹ Valuaciones Actuariales del Norte S.C. Consultoría Actuarial, *Valuación Estandarizada del Sistema de Pensiones y Prestaciones*, enero de 2017.

²⁰ Bufete Matemático Actuarial, S. C., Reporte de Valuaciones Actuariales, 2019, p. 29

²¹ López Hernández, Adán Augusto, *Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024*, 2019, México, p. 89.

Así, se advierte que el flujo de ingresos presente o futuro de una familia, también puede verse interrumpido por la materialización de cualquiera de los riesgos antes referidos, o en su caso, la muerte prematura y los accidentes y las enfermedades que causan la invalidez o incapacidad de seguir trabajando. Por tanto, desde la perspectiva de un trabajador, se consideran dos etapas, la de acumulación y desacumulación.²²

Para la creación de la previsión para el retiro, se instituyen distintos tipos de sistemas de pensiones, los cuales según el patrocinador o administrador se clasifican en públicos o privados; y conforme a los tipos de beneficios que se obtienen, en de beneficio definido, de contribución definida, o mixto. Por lo que, en el caso de nuestra entidad, teniendo en consideración la operatividad de la Ley de Seguridad Social del Estado de Tabasco se trata de un sistema mixto.

En esa tesitura, destaca que los sistemas de beneficio definido son los que dan derecho a una pensión en función del promedio del salario para determinado número de años que el trabajador haya laborado, para ello, el patrocinador se obliga a garantizar el pago hasta la muerte del trabajador. Este tipo de sistema se encuentra garantizado, o fondeado, si el valor pasivo es igual al activo, es decir, si las contribuciones otorgadas son suficientes para cumplir con los beneficios ofrecidos, debiendo existir un fondo de reservas en caso de estar sub-fondeado; dándose el caso de un sistema de reparto, en donde los trabajadores activos son quienes financian —en conjunto con las aportaciones del Estado— el fondo de pensiones.

Destaca que, el artículo 2 fracción IV del Reglamento de la Ley de Seguridad Social del Estado de Tabasco conceptualiza como beneficio definido al *esquema en el que las cuotas de los trabajadores y las aportaciones de los entes públicos, en los porcentajes establecidos por la Ley de Seguridad Social del Estado de Tabasco, se destinan para financiar el pago de pensiones.*

Por su parte, la contribución definida es el sistema en el cual únicamente se establecen las contribuciones de alguna de las partes, ya sea del trabajador o del patrón. Por tanto, al momento del retiro, el trabajador tendrá derecho a retirar el dinero que fue acumulando durante los años laborados. Pudiendo entenderse así, la figura "*cuenta individual*", prevista en el Título Tercero, Capítulo Sexto de la Ley de Seguridad Social del Estado de Tabasco, la cual se compone de las cuotas previstas en el artículo 34, fracción III, inciso a), y las contribuciones voluntarias y sus respectivos rendimientos. Estas, además del nivel del salario y el tiempo de

²² Solís Soberón, Fernando, "Los sistemas de pensiones en México: la agenda pendiente", *Gaceta de Economía*, 2001, pp. 187-293.

contribución, son algunas de las variables que condicionarán el nivel de contribución, por lo cual, podrá existir diferencias entre el monto acumulado en la cuenta individual de cada trabajador. Esto, en contraste con el tipo de sistema de beneficio definido, en donde existe un plan propuesto por el Estado, como patrocinador, en donde los beneficios se establecen de acuerdo a los pagos que debe realizar durante cada periodo.

Entonces, teniendo en consideración que el sistema de pensiones previsto en la ley vigente establece un tipo mixto, que abarca el beneficio definido y la contribución definida, es a toda luz evidente que existe un sub-financiamiento, teniendo en consideración que, con el aumento exponencial de los pensionados y jubilados, se tuvieron que buscar soluciones que permitieran equilibrar las finanzas del ISSET, con la finalidad de poder asegurar los derechos de los trabajadores activos.

Lo anterior, ha sido una preocupación constante desde hace algunos años, pues basta revisar los proyectos de iniciativas para la expedición de nuevas leyes, propuestas con la finalidad de sanear al ISSET, verbigracia, en los años 2010 y 2013, las diputadas Claudia Elizabeth Bojórquez Pedro y Alicia Dagdug Lutzow, respectivamente, presentaron diversos proyectos en los que se preveía una cotización al ISSET que ascendía al 42 por ciento.

Como consecuencia del desafío relativo al envejecimiento, cabe destacar que, en el plano internacional, durante el período 2009-2019 se han llevado a cabo diversos cambios paramétricos a través de reformas en materia de pensiones, en donde llaman la atención los países de Rusia, Curazau, Filipinas, Omán, Andorra, Irlanda e Islandia, cuya tendencia ha sido aumentar, inclusive de manera gradual las cuotas a cargo del trabajador.²³

Diversos investigadores han expuesto en sus trabajos los desatinos de los actuales modelos de pensiones. Resaltando, la revisión a los ordenamientos legales en materia de seguridad social realizada por la investigadora María Ascensión Morales Ramírez, en donde identificó que entre 1993 y 2015, 25 entidades federativas realizaron cambios tanto estructurales como paramétricos, en materia de pensiones, encontrando que *en las consideraciones y fundamentos que sirvieron de base a las reformas efectuadas, se adujeron problemas de viabilidad financiera de los sistemas de pensiones derivado de condiciones de acceso simples para tener el derecho a la pensión, aportaciones mínimas, prestaciones generosas, inversión de la pirámide*

²³ Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensión (FIAP), *Reformas Paramétricas en los Programas de Pensiones Públicos de Reparto 1995 junio 2017*, 2017.

poblacional y el incremento de la esperanza de vida, tal como en su momento lo hicieron las reformas a las leyes de seguridad social federales. ²⁴

Asimismo, cobra relevancia la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, en donde de 2005 a 2020 transitó a un aumento de cuotas de los trabajadores, a un porcentaje del 12 por ciento del sueldo base al 16.50 por ciento. Siendo así, que a la fecha no se advierte ninguna declaratorio de invalidez en contra, y observando que en 2010 las cuotas oscilaban en un 15 por ciento, logrando así como calificación un adecuado perfil financiero respaldado, principalmente, en su desempeño estable, acreditando de esta manera que su aumento en cuotas ha sido idóneo y necesario.²⁵

Por otra parte, no debe perderse de vista que las aportaciones de seguridad social tienen el carácter de contribuciones, entendiéndose por estas, aquellas creadas con la finalidad de cubrir el gasto público; en el caso específico, se encuentran a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley o de las personas que se benefician en forma especial por los servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

Bajo esa lógica, es evidente que la retención por aportaciones que se enteran a favor del ISSET benefician a los trabajadores y dignifican sus condiciones de trabajo mediante el acceso a la seguridad social. Sin dejar de observar, que esta se obtiene a través de una distribución equitativa de las cargas económicas, es decir, del esfuerzo conjunto de los trabajadores y del Estado, encontrándose dicho actuar plenamente apegado a lo dispuesto por el artículo 123 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, la finalidad de dichas contribuciones consiste en integrar los diversos fondos creados para garantizar los derechos que les corresponden a los asegurados, entre ellos, el de la salud y una jubilación digna, los cuales encuentran su fundamento en los numerales 53, 39 fracción IV y 46 fracción V de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Tabasco, en relación con el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —prevé como obligación del Congreso determinar las retribuciones por empleos públicos—. Esto, tomando en cuenta que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos además de garantizar los derechos fundamentales de las personas, también les impone

²⁴ Morales Ramírez, María Ascención, "Inconstitucionalidad e inconventionalidad de las contribuciones de los pensionados estatales", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, número 27, 2018, pp. 131-157.

²⁵ Standard & Poor's, "Calificaciones: Estado de Guanajuato", 4 de noviembre de 2010, <http://www2.standardandpoors.com/portal/site/sp/es/la/page.article/2,1,1,0,1074121512757.html?vregio n=la&vlang=es>

obligaciones, por lo que en su artículo 31 fracción IV, ordena contribuir al gasto público.

Después de reevaluar el sistema actual de pensiones previsto en la ley, se consideró idóneo no incrementar los porcentajes vigentes, aunque exista una necesidad derivada del déficit del ISSET, ello con el objetivo de proteger los derechos de pensión y jubilación de los trabajadores activos, siendo evidente que, las cuotas van destinadas, en mayor porcentaje, a la cuenta de ahorro de los trabajadores, misma que se va fondeando con sus aportaciones, generando un aumento en la acumulación de recursos. Entonces, es dable afirmar que las cuotas deducidas, se reintegran al asegurado una vez que alcanza su jubilación, siendo así dichas retenciones son para beneficio del trabajador.

Asimismo, en términos del criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 101/2014²⁶, la aportación que el trabajador en activo hace al fondo de seguridad social, ya sea por solidaridad en cuentas colectivas o en cuentas individuales, para el posterior pago de estos montos de pensión o jubilación, se realiza 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 puede aportar para su propia pensión o jubilación o para los trabajadores en activo que en un futuro vayan a estar en esa condición; por ello, se advierte la importancia de una distribución equitativa en el sistema de pensiones, la cual se refleja con mayor claridad en las disposiciones reformadas.

Así, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 36 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, este Congreso del Estado se encuentra facultado para expedir, reformar, adicionar, derogar y abrogar las leyes y decretos para la mejor administración del Estado, planeando su desarrollo económico y social. Por lo que se emite y se somete a consideración del Pleno el presente:

DECRETO _____

ARTÍCULO PRIMERO. Se reforman los artículos 6, fracción I; 34; 35; 55; 63, fracciones II y III; 64; 98 fracciones I, II y IV; y 106. **Se derogan** la fracción II del artículo 6; la fracción IV del artículo 63; y la fracción III del artículo 98; todos de la Ley de Seguridad Social del Estado de Tabasco, para quedar como sigue:

²⁶ Resolución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de octubre de 2015.

El monto que resulte de obtener este porcentaje se enterará al ISSET.

Artículo 55.- El asegurado que cause baja en el servicio activo, pero que haya prestado sus servicios ininterrumpidos inmediatamente antes de la separación, durante un mínimo de seis meses, conservará durante los **cuatro** meses siguientes a la misma, el derecho a recibir las prestaciones médicas. Del mismo derecho disfrutarán, en lo que proceda, sus beneficiarios.

Artículo 63.- ...

- I. ...
- II. Los que provoque intencionalmente el asegurado; **y**
- III. Los que sean resultado de un intento de suicidio, efectos de una riña en que hubiere participado el asegurado, salvo que demuestre que su participación en la riña fue involuntaria y que actuó en su **legítima** defensa o los originados por algún delito doloso cometido por este.
- IV. Se deroga.**

Artículo 64.- La asegurada, **cónyuge** o concubina del asegurado o pensionado, tendrán derecho a asistencia obstétrica.

Artículo 98.- ...

- I. **Los** cónyuges supérstites y los hijos menores de dieciocho años;
- II. A falta **del cónyuge**, la concubina **o concubinario** de conformidad con la legislación civil del Estado; **y**
- III. Se deroga;**

IV. A falta de las personas a las que se refieren las tres fracciones anteriores, la pensión por fallecimiento se otorgará a los ascendientes en caso de que hubiesen dependido económicamente del asegurado o pensionado, durante los cinco años anteriores a su muerte, siempre y cuando a la muerte del asegurado o pensionado el ascendiente contara con 60 años de edad o **más**. La cantidad total a que tengan

Artículo 6.- ...

- I. **Los cónyuges, concubina o concubinario** en términos de la legislación civil. Para el caso en que estos cuenten con seguridad social como producto de su trabajo, su calidad de beneficiarios se limitará a las prestaciones de pensiones que la LSSET determine;
- II. **Se deroga;**
- III. a la VII. ...

Artículo 34.- Los asegurados comprendidos en las fracciones IV y V del artículo 2 de la LSSET, tienen la obligación de contribuir a los fondos del ISSET de sus sueldos bases mensuales, los porcentajes siguientes:

- I. **3.5 por ciento para prestaciones médicas;**
- II. **0.5 por ciento para el seguro de vida y apoyo de gastos funerarios;**
- III. **10 por ciento para pensiones:**
 - a) **5.4 por ciento para su cuenta individual;**
 - b) **4.6 por ciento para el esquema de beneficio definido;**
- IV. **0.7 por ciento para servicios asistenciales;**
- V. **0.3 por ciento para deporte, recreación y cultura; y**
- VI. **1 por ciento para el fondo general de administración.**

Porcentajes que sumados ascienden al 16 por ciento de sus sueldos bases mensuales. El monto que resulte de obtener este porcentaje se enterará al ISSET.

Artículo 35.- Los Entes Públicos tienen la obligación de aportar el 26 por ciento sobre el sueldo base mensual y el sobresueldo por riesgo de trabajo, **conforme a los porcentajes siguientes:**

- I. **14.49994 por ciento para prestaciones médicas;**
- II. **0.49998 por ciento para el seguro de vida y seguro de gastos funerarios;**
- III. **7.99994 por ciento para pensiones del esquema de beneficio definido;**
- IV. **0.69992 por ciento para servicios asistenciales;**
- V. **0.29978 por ciento para deporte, recreación y cultura; y**
- VI. **1.99992 por ciento para el fondo general de administración.**

derecho los deudos señalados en cada una de las fracciones anteriores, se dividirá por partes iguales entre ellos.

...

Artículo 106.- El ISSET podrá promover y realizar actividades culturales, recreativas y deportivas, **así como brindar servicios asistenciales que propicien el mejoramiento del** nivel de vida de sus derechohabientes.

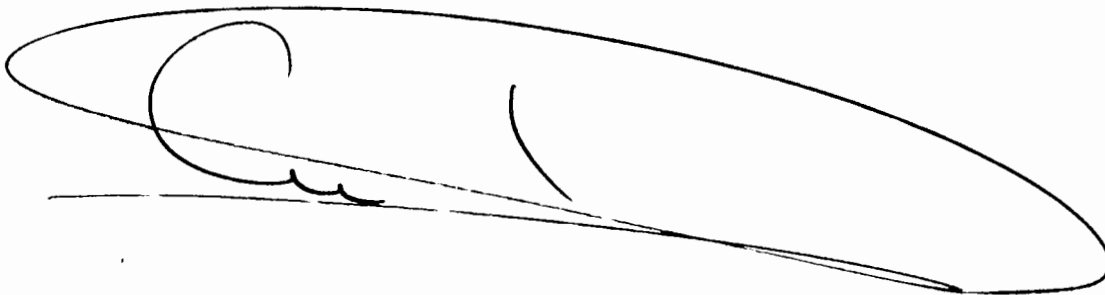
Dentro de sus servicios asistenciales, **el ISSET podrá establecer** centros de cuidado infantil y del adulto mayor, **prestar** servicios funerarios y en general los que autorice la Junta de Gobierno.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

DADO EN EL PALACIO DE GOBIERNO, RECINTO OFICIAL DEL PODER EJECUTIVO, EN LA CIUDAD DE VILLAHERMOSA, CAPITAL DEL ESTADO DE TABASCO A LOS DIEZ DÍAS DEL MES DE MARZO DEL AÑO DOS MIL VEINTE.

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of a large loop at the top and a long, sweeping tail that ends in a small hook.