



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

# Gaceta Parlamentaria

Año XIX

Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 3 de diciembre de 2015

Número 4418-IV

## CONTENIDO

### Votos particulares

Respecto al dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que presentan diputados del Grupo Parlamentario de Morena

## Anexo IV-Bis 4

**Jueves 3 de diciembre**



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Recibido  
2-Dic-15

México, D.F., a 2 de diciembre de 2015.

**DIP. GINA ANDREA CRUZ BLACKLEDGE  
PRESIDENTA  
COMISIÓN DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO  
CÁMARA DE DIPUTADOS  
P R E S E N T E.**

Por este conducto, los suscritos diputados Juan Romero Tenorio y Vidal Llerenas Morales integrantes del Grupo Parlamentario de MORENA, con fundamento en los artículos 90 y 91 del Reglamento de la Cámara de Diputados, hacemos entrega del voto particular del dictamen al “Proyecto de Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado”, con la petición de que se publique en la Gaceta Parlamentaria.

Sin más por el momento, agradecemos la atención que otorgue al presente

**DIP. JUAN ROMERO TENORIO  
SECRETARIO**

**ATENTAMENTE**

**DIP. VIDAL LLERENAS MORALES  
INTEGRANTE**



**morena**

*Recibido  
25 Dic - 15*

## **VOTO PARTICULAR**

### **HONORABLE ASAMBLEA**

Los suscritos, secretario e integrante de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 90 y 91 del Reglamento de la Cámara de Diputados, ponemos a consideración de los integrantes de la misma, nuestro voto particular con respecto al Proyecto de Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, remitida por el Ejecutivo Federal a esta H. Cámara de Diputados.

## **DICTAMEN**

### **ANTECEDENTES**

1. El 8 de septiembre de 2015, el Titular del Ejecutivo Federal, presentó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
2. El 10 de septiembre de 2015, la Mesa Directiva de esta H. Cámara de Diputados turnó la iniciativa antes señalada, a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para su estudio y dictamen, así como a las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y de Seguridad Social, para su opinión.
3. El 22 de octubre de 2015, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública remitió la Opinión respecto a la iniciativa con proyecto de decreto por el que reforman y derogan diversas

disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en la cual concluyen que la iniciativa que se dictamina no implica impacto presupuestario en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

4. A su vez, en la Comisión de Seguridad Social se llevó a cabo un debate, en el que la mayoría aprobó una opinión favorable a la iniciativa con proyecto de decreto por el que reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. El 5 de noviembre se entregó en la Comisión de Hacienda y Crédito Público la opinión favorable de la Comisión de Seguridad Social, acompañada de tres votos particulares en contra: de las Diputadas Araceli Damián González y Mariana Trejo Flores, del Grupo Parlamentario de Morena; Diputada María Élica Castelán Mondragón, del Grupo Parlamentario del PRD, y Marbella Toledo Ibarra, de Movimiento Ciudadano.

## **DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA**

Como lo señala el Dictamen, la iniciativa propone reformar y derogar diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Ley del ISSSTE), con el propósito de crear una empresa estatal de participación mayoritaria a partir de la escisión del Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado, denominado PENSIONISSSTE, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Con ese objetivo, la iniciativa contempla la modificación de todos aquellos artículos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado que hacen referencia al PENSIONISSSTE, incluyendo tres artículos de su régimen transitorio.

La Ley actual del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado prevé el régimen aplicable al

PENSIONISSSTE, estableciendo la integración y atribuciones de sus órganos de decisión, así como diversos aspectos relacionados con su operación, incluyendo el cobro de comisiones y el destino de los recursos que obtenga después de cubrir sus costos de administración, necesidades de inversión y constitución de reservas. También regula lo referente a las cuentas individuales de los trabajadores al servicio del Estado y los seguros necesarios.

Por esa razón, la iniciativa propone eliminar las referencias al PENSIONISSSTE, reformando todos los artículos que lo mencionan, porque dejaría de existir como órgano desconcentrado del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Entre otras modificaciones a la Ley vigente, propone derogar el Transitorio Décimo Primero, mismo que establece que la aportación del dos por ciento de retiro se destinará a la subcuenta de ahorro para el retiro de las cuentas individuales de los trabajadores que hubieran optado por el régimen del

Décimo Transitorio, las cuales han sido administradas exclusivamente por el PENSIONISSSTE.

En relación con el funcionamiento y operación de la nueva empresa de participación estatal mayoritaria, la iniciativa propone:

1. El Consejo de Administración de la nueva sociedad se integrará con trece representantes, de los cuales cuatro serían del Gobierno Federal –tres por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno de los cuales presidiría dicho órgano, y uno de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social–; tres de las organizaciones de trabajadores al servicio del Estado, otorgando a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la facultad de establecer las bases para determinar las organizaciones de trabajadores que intervendrán en la designación de estos representantes, y seis consejeros independientes, que serían designados por el Ejecutivo Federal;



2. Transferir los bienes, derechos y obligaciones, así como el presupuesto que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado actualmente destina para la operación del PENSIONISSSTE, al patrimonio de la nueva empresa, correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinar, con la opinión de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, el monto de las reservas del PENSIONISSSTE que conformarán el capital constitutivo de la nueva sociedad. También corresponderá a esa Secretaría determinar el destino de los recursos remanentes de dichas reservas;
3. Se respetarán los derechos de los trabajadores que actualmente laboran para el PENSIONISSSTE, y continuarán prestando sus servicios en la nueva empresa;
4. Se subrogarán a la nueva sociedad todos los derechos y obligaciones del ISSSTE relacionados con el PENSIONISSSTE;

5. El Gobierno Federal no respondería por las obligaciones a cargo de la nueva sociedad, ni de las minusvalías ocasionadas por una variación negativa en el valor de las acciones de las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORE) que opere. Asimismo, esas Sociedades no serán consideradas entidades paraestatales;
6. Los consejeros independientes del Consejo de Administración no serían considerados servidores públicos;
7. La Secretaría de la Función Pública ya no ejercerá la vigilancia para la nueva sociedad, además de que las facultades en materia de control, revisión, verificación, comprobación, evaluación y vigilancia propias de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro o del Banco de México;
8. En lo relativo a las comisiones que cobraría la nueva empresa, se propone que sean determinadas por su Consejo

de Administración, conforme a lo establecido en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; además, se contempla la posibilidad de reinversión del remanente de operación de la empresa en las cuentas individuales bajo su administración;

En el régimen transitorio, el Ejecutivo Federal propone que los recursos correspondientes a la aportación del dos por ciento de retiro de los trabajadores que hayan optado por el régimen previsto en el artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007, continúen depositándose en la subcuenta de ahorro para el retiro de las cuentas individuales. Estos recursos, a elección de los trabajadores se podrán: mantener en la nueva sociedad invertidos en créditos a cargo de Gobierno Federal en el Banco de México; ser invertidos en las SIEFORE que opere la nueva sociedad, o ser transferidos a la administradora de fondos para el retiro de su elección para ser invertidos en las SIEFORE de ésta.

Es importante señalar que la iniciativa no propone derogar el artículo décimo transitorio, que contempla los derechos de los trabajadores que optaron por el régimen de pensiones anterior. Sin embargo, sí propone derogar el artículo décimo primero, en el que se define que los recursos de las Cuotas y Aportaciones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de los Trabajadores que opten por el régimen previsto en el artículo décimo transitorio deberían ser ingresados en la tesorería del Instituto.

Con los términos de la propuesta, se abre un vacío, para la administración de esos recursos y sólo establece la forma de administrar el 2 por ciento de retiro.

## **CONSIDERACIONES DE LA COMISIÓN**

**PRIMERA.** Por lo que respecta a las razones que expone el Ejecutivo para promover su iniciativa, la Comisión Dictaminadora recuerda que el PENSIONISSSTE fue creado a

través de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007. Su objeto es la administración de los recursos de las cuentas individuales de los trabajadores, con carácter social. A diferencia de otras administradoras, su remanente de operación, una vez cubiertos sus diversos costos, se destina a fortalecer el ahorro de los trabajadores, en un esquema en el que los recursos para el retiro fueran ahorrados e invertidos de manera confiable y segura a través de una institución de carácter público.

Otro elemento que sobresale del PENSIONISSSTE es que su órgano de dirección y administración es bipartita, con representación de los trabajadores y del Gobierno Federal, como patrón de los trabajadores al servicio del Estado.

Asimismo, se advierte que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado previó que la comisión que el PENSIONISSSTE cobra por la administración de las cuentas individuales no debe exceder el promedio de del

sistema de fondos para el retiro y en realidad se cobra la comisión más baja.

**SEGUNDA.** Por lo que respecta al impacto sobre el ahorro y la certidumbre que requieren las pensiones de los trabajadores, la Comisión estima que la iniciativa del Ejecutivo implica riesgos y costos que no son necesarios para alcanzar los objetivos del PENSIONISSSTE.

Hasta ahora esta dependencia ha demostrado una gran capacidad para administrar con eficiencia y ventajas para los trabajadores los recursos de sus ahorros, ofreciéndoles mejores tasas de rendimiento y cobrando las menores comisiones.

Además, contra el espíritu de la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro, lo que se ha observado es que lejos de propiciar una mayor competencia que garantice las mejores condiciones para los trabajadores, en realidad se ha propiciado un acelerado proceso de concentración. Así, se observa que al lado del PENSIONISSSTE, en sólo ocho años las administradoras

privadas pasaron de 21 instituciones en 2007, a 10 en 2015, en condiciones en las que sólo tres empresas concentran 60% de todas las cuentas del sistema.

Esta situación confirma la necesidad de mantener la operación del PENSIONISSSTE, como una institución que contribuya a frenar la concentración y los efectos adversos que ésta propicia sobre los servicios que ofrecen a los ahorradores.

En ese sentido, resulta falso el supuesto de que una empresa de administración estatal, compitiendo en las condiciones que establecen las otras 10 instituciones, podrá mejorar los resultados para los trabajadores.

**TERCERA.** La propuesta del Ejecutivo, de que se conforme una empresa paraestatal administrada mediante principios de gobierno corporativo, no es garantía de buena administración, como lo han demostrado las empresas públicas que han adoptado ese esquema.

Es importante señalar que los principios de gobierno corporativo en las empresas privadas en ocasiones tienen buenos resultados porque los accionistas ejercen una estrecha vigilancia y no les importa afectar a terceros. En el caso de las empresas públicas y en el de la administradora pública que propone el Ejecutivo, no sucede lo mismo, porque los propietarios del capital, que serían los ciudadanos, no pueden sancionar al mal administrador, por la dispersión que representan del capital. De hecho, esa disyuntiva se presenta también en el caso de las administradoras privadas de fondos para el retiro y el uso que hacen de los recursos. Por lo pronto, PENSIONISSSTE demuestra que es posible una administración diferente con buenos resultados.

**CUARTA.** La propuesta del Ejecutivo establece que el Consejo de Administración de la nueva sociedad se integrará con trece representantes, de los cuales cuatro serían del Gobierno Federal –tres por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno de los cuales presidiría dicho órgano, y uno de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social–; tres de las



organizaciones de trabajadores al servicio del Estado, otorgando a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la facultad de establecer las bases para determinar las organizaciones de trabajadores que intervendrán en la designación de estos representantes, y seis consejeros independientes, que serían designados por el Ejecutivo Federal.

La Comisión revisora considera que no es necesario reformar en ese sentido a la administración del PENSIONISSSTE que tiene 18 integrantes: el Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, quien la preside; el Vocal Ejecutivo del PENSIONISSSTE; tres vocales nombrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dos vocales nombrados por el Banco de México, y un vocal nombrado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y por la Secretaría de la Función Pública y nueve vocales nombrados por las organizaciones de Trabajadores.

También se analizó cuál es la necesidad del Ejecutivo de dar más importancia a la Secretaría de Hacienda en la nueva

institución, aceptando que sea integrada por 18 miembros, pero nombrando al Titular de la Secretaría de Hacienda como presidente del Consejo de Administración. La Comisión revisora consideró que la actual composición del Consejo ha demostrado su eficacia, por lo que no es necesaria la intervención del Secretario de Hacienda y Crédito Público, además de que sería una carga muy difícil de sobrellevar por el funcionario porque, con ese criterio, debería ser nombrado como presidente de los consejos de todas las entidades de la administración pública.

Por lo anterior, tampoco se justifica cambiar el esquema de vigilancia, por lo que esa actividad la debe seguir desarrollando la Secretaría de la Función Pública.

**QUINTA.** La iniciativa propone la posibilidad de garantizar que Los Trabajadores que optaron por el régimen Transitorio pueden elegir entre invertir los recursos derivados de la aportación del 2% en la nueva sociedad en créditos a cargo de Gobierno Federal en el Banco de México; que sean invertidos

en las sociedades de inversión que opere dicha sociedad o transferidos a la administradora de fondos para el retiro de su elección para ser invertidos en las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro que opere ésta. Para ello se propone agregar que el mecanismo de elección y traspaso será realizado a solicitud de los trabajadores, lo que deberá certificarse por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Lo cierto es que esa certificación es una muestra propiciada desde quienes revisaron la iniciativa, de la suspicacia que por sí misma pone en entredicho toda la iniciativa.

**SEXTA.** Con la iniciativa se quita al Consejo de Administración la condición de que en todo caso, las comisiones no podrán exceder del promedio de comisiones que cobren las Administradoras.

También, al derogar toda la Sección VIII, aparentemente con el propósito de derogar las menciones al PENSIONISSSTE, lo

que se hace es eliminar una serie de disposiciones que aseguraban el uso productivo no especulativo de los fondos de los trabajadores del sector público, como lo señala el artículo 109 de la Ley vigente, que se propone derogar.

Por otra parte, al señalar que el Gobierno Federal no respondería por las obligaciones a cargo de la nueva sociedad, ni de las minusvalías ocasionadas por una variación negativa en el valor de las acciones de las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORE), la iniciativa del Ejecutivo está reconociendo implícitamente el riesgo de que los rendimientos no sean positivos, en momento en los que la economía mundial ha entrado en una período de volatilidad e incertidumbre, que requiere una mayor intervención del Estado y la aplicación de políticas públicas que garanticen el crecimiento del ahorro, independientemente del entorno.

Respecto a lo anterior, la Comisión encontró que en sentido contrario a la propuesta del Ejecutivo, hoy a escala mundial se encuentran ejemplos en los que se decidió corregir lo relativo

a sus sistemas de ahorro para el retiro, dejando abierta la posibilidad del ahorro individual, pero retomando el sistema de reparto, lo que ha significado un importante beneficio para el ahorro y las condiciones en las que se pensionan sus trabajadores. La propuesta del Ejecutivo elimina una opción que, en el peor de los casos debería fortalecerse, para promover la competencia en el mercado de las administradoras del ahorro para el retiro.

Ante el reconocimiento de que la iniciativa del Ejecutivo no permite alcanzar los objetivos que se propone, se supusieron una serie de combinaciones que pudieran reducir los riesgos para la administración pública, para la competencia y para el ahorro de los trabajadores.

En ese sentido, se consideró la posibilidad de establecer que la nueva empresa paraestatal que administrará los recursos de los servidores públicos, deberá seguir cobrando las comisiones más bajas del mercado, además de ordenarle reinvertir, como sucede con el PENSIONISSSTE, los remanente de operación. Si

tomamos en cuenta que eso ya se cumple, entonces no tiene caso la reforma propuesta por el Ejecutivo.

También se analizó la posibilidad de abrir en los transitorios PRIMERO y SEGUNDO un plazo de transición que establezca la entrada en vigor del decreto a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, pero al mismo tiempo concedería un plazo de seis meses para conformación y puesta en operación de la nueva administradora, lo que generaría un vacío y confusión en la continuidad de las operaciones.

## **CONCLUSIÓN**

En opinión de esta Comisión de Dictamen, se debe rechazar la propuesta del Ejecutivo Federal, consistente en modificar la naturaleza jurídica del PENSIONISSSTE, porque expone a la incertidumbre el futuro del ahorro de los trabajadores del sector público y rompe con una experiencia de administración del ahorro para el retiro que representa un factor de

competencia en el mercado de fondos de ahorro que no se debe perder.

Por lo anteriormente expuesto, la Comisión de Hacienda y Crédito Público somete a consideración del pleno el siguiente:

### **ACUERDO**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se desecha la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, presentada por el Ejecutivo Federal a esta Cámara de Diputados el 8 de septiembre del año en curso.

  
Diputado Juan Romero Tenorio

  
Diputado Vidal Llerenas Morales

Sala de Comisiones de la Honorable Cámara de Diputados, en México, Distrito Federal, a 2 día del mes de diciembre del año 2015.

**Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXIII Legislatura****Junta de Coordinación Política**

**Diputados:** César Camacho Quiroz, presidente, PRI; Marko Antonio Cortés Mendoza, PAN; Francisco Martínez Neri, PRD; Jesús Sesma Suárez, PVEM; Norma Rocío Nahle García, MORENA; José Clemente Castañeda Hoeflich, MOVIMIENTO CIUDADANO; Luis Alfredo Valles Mendoza, NUEVA ALIANZA; Alejandro González Murillo, PES.

**Mesa Directiva**

**Diputados:** Jesús Zambrano Grijalva, presidente; vicepresidentes, Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano, PRD; María Bárbara Botello Santibáñez, PRI; Edmundo Javier Bolaños Aguilar, PAN; Daniela de los Santos Torres, PVEM; secretarios, Ramón Bañales Arámbula, PRI; Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, PAN; Isaura Ivanova Pool Pech, PRD; Juan Manuel Celis Aguirre, PVEM; Ernestina Godoy Ramos, MORENA; Verónica Delgadillo García, MOVIMIENTO CIUDADANO; María Eugenia Ocampo Bedolla, NUEVA ALIANZA; Ana Guadalupe Perea Santos, PES.

**Secretaría General****Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

**Director:** Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

**Apoyo Documental:** Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>