



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

H. CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA

PRESENTE.

FERNANDO ÁLVAREZ MONJE Y RENÉ FRÍAS BENCOMO en nuestro carácter de Diputados a la Sexagésima Sexta Legislatura del Honorable Congreso del Estado, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 68, fracción I de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, así como por el artículo 167 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, acudo ante este Honorable Cuerpo Colegiado para someter a consideración del Pleno la siguiente iniciativa con carácter de Decreto que reforma diversas disposiciones a efecto de dotar al organismo descentralizado Pensiones Civiles del Estado, permitiéndole hacer efectiva y expedita la función de recaudar los recursos destinados a las prestaciones socioeconómicas por concepto de pensiones y préstamos, así como para el pago de los servicios de atención médica que requieren sus derechohabientes.

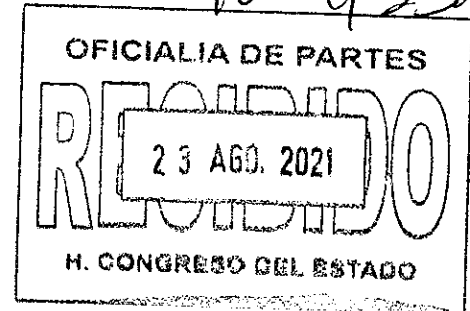
Lo anterior, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANTECEDENTES

En el año de 1957, mediante el Decreto No. 92 de la Cuadragésima Quinta Legislatura del H. Congreso del Estado de Chihuahua, el cual fue publicado el 23 de enero de dicho año en el Periódico Oficial del Estado se creó la, entonces así denominada, Dirección de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua.

Esta institución nació ante la necesidad y exigencia de un sector del magisterio de del subsistema estatal de educación, de contar con un organismo desde el Gobierno Estatal que proporcionara las prestaciones de seguridad social de los trabajadores.





**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA**

Esa seguridad social solo contempló las prestaciones de tipo socioeconómico, tales como pensiones, préstamos y otras de naturaleza análoga, mas no las prestaciones de atención médica y hospitalaria a favor de los derechohabientes.

Por ello, en febrero de 1965, el Gobierno del Estado y el Sindicato de Maestros del Sistema Estatal acordaron gestionar la incorporación de los trabajadores del estado y los trabajadores de la educación a los regímenes de seguridad social del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Ante la falta de consecución en esas gestiones, se suscribió un convenio por el que el Sindicato aceptó provisionalmente que los servicios médicos se realizaran por parte del Gobierno del Estado, contratando dichos servicios con hospitales, clínicas y sanatorios particulares.¹

Así, en 1966, el Gobierno del Estado de Chihuahua encomendó también a la Dirección de Pensiones Civiles la organización, funcionamiento y prestación de los servicios médicos para los trabajadores del magisterio estatal.²

Con el tiempo, el Gobierno del Estado fue incorporando a sus trabajadores a ese esquema de prestación de servicios médicos. Inclusive, en 1971 se renovó el convenio de prestación de los servicios médicos que se había firmado en 1966, incluyendo en él, además de los maestros, a todos los trabajadores y funcionarios del Gobierno del Estado.³

Posteriormente, el 19 de diciembre de 1981, se publicó en el Periódico Oficial del Estado la "Ley de Pensiones Civiles del Estado", en cuyo artículo 1 se estableció que las disposiciones de esa ley se aplicarían por el Organismo Público Descentralizado, con

¹ ZAVALA Ramírez, Leo. Páginade Internet de Pensiones Civiles del Estado. <http://www.pce.chihuahua.gob.mx/info.aspx?idp=1037>. Consulta realizada el 17 de mayo de 2021.

² Idem

³ Idem



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA**

personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado "Dirección de Pensiones Civiles del Estado" (mencionado anteriormente), pero que a partir de la entrada en vigor de dicha ley, se le denominaría únicamente como "Pensiones Civiles del Estado". Asimismo, se previó que su organización y funcionamiento se regirían por el citado ordenamiento.

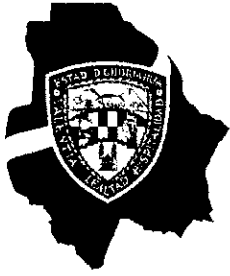
Dicha ley tuvo por objeto regular el régimen de seguridad social de los trabajadores al servicio del Gobierno del Estado de Chihuahua, de la Sección XLII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, del Sindicato de Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado y de la Universidad Autónoma de Chihuahua.

De acuerdo con su artículo 11, las prestaciones que proporcionaba Pensiones Civiles del Estado seguían siendo únicamente de tipo socioeconómico, pues contemplaba solo prestaciones consistentes en pensiones y préstamos diversos a favor de los derechohabientes.

La atención médica continuaba prestando a los trabajadores a través de servicios subrogados con instituciones de salud privadas.

Por ello, en enero de 1982, se publicó en el Periódico Oficial del Estado el Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores al Servicio del Estado de Chihuahua, el cual reglamenta lo dispuesto por el artículo 105, fracción III, del Código Administrativo para el Estado de Chihuahua (mismo que entró en vigor desde el año 1974), el cual dispone que es obligación del Estado "Proporcionar al trabajador servicio médico asistencial y farmacéutico que deberá quedar establecido de manera permanente en la forma que se convenga con las instituciones hospitalarias correspondientes".

Este Reglamento previó que el servicio médico asistencial se prestaría por conducto de Pensiones Civiles del Estado, para cuyo efecto se integró una unidad llamada "Servicios Médicos Estatales".



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA**

Posteriormente, el 21 de diciembre de 2013, se publicó en el Periódico Oficial del Estado una nueva Ley de Pensiones Civiles del Estado, de observancia general para los Poderes del Estado, incluyendo al Titular del Ejecutivo, los legisladores en funciones y la Universidad Autónoma de Chihuahua, así como para sus respectivos trabajadores. Dicha ley tiene por objeto regular el sistema de seguridad social para los trabajadores referidos anteriormente, régimen que prevé el otorgamiento de pensiones, así como el acceso a préstamos y diversas prestaciones económicas.

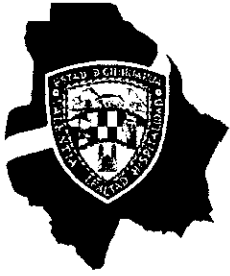
Esta Ley también previó que las entidades de la administración pública paraestatal no previstas expresamente en dicho ordenamiento, así como los organismos autónomos pueden convenir con Pensiones Civiles del Estado su incorporación al régimen de seguridad social establecido en la misma.

Al día de hoy, Pensiones Civiles del Estado ha venido llevando a cabo sus funciones, tanto de seguridad social, particularmente prestaciones socioeconómicas, como de servicio médico asistencial con base en estos antecedentes.

La prestación de seguridad social, particularmente las prestaciones socioeconómicas, con base en la Ley de Pensiones Civiles del Estado (de 2013) y los convenios celebrados en el marco de la misma; la prestación de servicio médico asistencial, con base en el Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores al Servicio del Estado de Chihuahua (de 1982), así como también los convenios celebrados con otras instituciones.

PROBLEMÁTICA EN LA SITUACIÓN FINANCIERA DE PENSIONES CIVILES DEL ESTADO

Como es del conocimiento general, la situación financiera de Pensiones Civiles del Estado ha atravesado durante los últimos años, una problemática que la ha llevado a reflejar adeudos de años anteriores y diferencias con las instituciones deudoras en el cálculo de cantidades principales y accesorios.



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA**

Derivado de lo anterior, Pensiones Civiles del Estado ha dejado de percibir grandes montos de recursos que la han llevado inclusive a incumplir frente a terceros obligaciones relacionadas con prestaciones de seguridad social y de atención médica.

Tal problemática no ha escapado a la atención de esta LXVI Legislatura del H. Congreso del Estado, quien el 17 de diciembre de 2020, reunido en su primero periodo ordinario de sesiones del tercer año, emitió el Acuerdo LXVI/URGEN/0692/2020 I.P.O., mediante el cual:

Primero, exhortó al Titular del Ejecutivo del Estado a realizar las acciones necesarias para sanear las finanzas de Pensiones Civiles del Estado.

Segundo, exhortó al Director General de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua a informar a los maestros agremiados a la Sección 42 la situación real de las finanzas del ente, y a fijar fecha y hora para citar a una audiencia.

Tercero, exhortó a la Auditoría Superior del Estado de Chihuahua a realizar una auditoría a Pensiones Civiles del Estado.

Posteriormente, esto llevó a la LXVI Legislatura del H. Congreso del Estado a conformar una Comisión Especial para el Fortalecimiento de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, la cual fue instalada formalmente el pasado 23 de diciembre de 2020.

En la sesión del 13 de enero de 2021, en dicha Comisión se tuvo la participación del Titular de la Auditoría Superior del Estado de Chihuahua, órgano del Congreso que tiene la función de Fiscalización Superior de las cuentas públicas de Gobierno del Estado.

En dicha reunión de trabajo, se expuso por parte de dicho Titular que la auditoría que, en su momento, se practicara a la situación financiera de Pensiones Civiles del Estado, se podría enfocar, entre otros, en los aspectos siguientes:

- a) La conciliación de cifras entre los montos que Pensiones Civiles del Estado reporta en sus estados financieros como cuentas por cobrar a otros entes públicos por concepto de cuotas y aportaciones de seguridad social y para servicio médico, y los montos que las instituciones deudoras reportan a su vez en sus estados financieros



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA**

por dichos conceptos. Lo anterior, debido a observarse discrepancias entre los montos aducidos por Pensiones Civiles del Estado y las instituciones deudoras.

- b) La interpretación de la normativa aplicable en relación con el cobro de lo que se denomina "diferencial médico".
- c) Las acciones de cobro que hubiere emprendido Pensiones Civiles del Estado y el estado que guardan, en su caso.
- d) La morosidad que, año con año, siguen reportando las instituciones deudoras.

En este orden de ideas, la Auditoría Superior del Estado llevó a cabo 5 auditorías en el marco del exhorto del Congreso del Estado, enfocándose dichas auditorías a revisar la gestión financiera de los entes auditados durante el ejercicio 2020, incluyendo al propio organismo Pensiones Civiles del Estado, y a los 4 principales entes públicos deudores, los cuales concentran el 91.47% de la deuda total que reportan los estados financieros de Pensiones Civiles del Estado, y que se muestran a continuación:

Deuda total: \$4'681,726,308.49				
	ENTES PÚBLICOS	DEUDA TOTAL	ALCANCE	%
1	Secretaría de Hacienda	2'202,584,334.06	2'202,584,334.06	47.04%
2	Universidad Autónoma de Chihuahua	1'428,221,434.21	1'428,221,434.21	30.50%
3	Junta Municipal de Agua y Saneamiento de Chihuahua	469'998,445.83	469'998,445.83	10.04%
4	Tribunal Superior de Justicia	182'083,507.16	182'083,507.16	3.89%

**PRINCIPALES RESULTADOS DE LAS AUDITORÍAS PRACTICADAS POR LA
AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO**

De las 5 auditorías practicadas a los entes públicos mencionados, se observó lo siguiente:

El monto total de los adeudos que reportó Pensiones Civiles del Estado se desagregó en los rubros siguientes:



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

Concepto	Monto (en pesos)	%
Recargos	1'259,248,420.10	26.7
Diferencial Médico	940'086,930.98	20.0
Aportaciones	770,268,743.08	16.4
Retenciones	135'303,355.62	
"Diferencial pensión estática"	119'632,883.90	
Pensión Dinámica	72'433,748.49	
Préstamos a corto plazo	12'005,402.13	
Subsidio estatal	1'049,205,624.42	
Nómina bruta médica	260'903,962.00	
Otros conceptos	63'593,809.57	
Total	4'681,726,308.49	100%

De los rubros señalado en la tabla anterior y otros aspectos relacionados con la situación financiera que atraviesa Pensiones Civiles del Estado, resultan de especial importancia, por la posibilidad de solución de la problemática planteada, por la vía legislativa, los siguientes:

a) Recargos

Pensiones Civiles del Estado refleja en su información financiera, un monto de \$1'259,248,420.10 por concepto de "recargos". La institución se refiere a los accesorios que, en su consideración, debe cobrar cuando las instituciones no enteran las cuotas y aportaciones de seguridad social y de servicios médicos en los plazos que marca la normativa aplicable.

Estos "recargos" son sustentados por Pensiones Civiles del Estado en el artículo 78 de la Ley de Pensiones Civiles del Estado, el cual establece que *"El retraso en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los patrones o los asegurados con la Institución, dará lugar al pago de intereses moratorios, a razón de una tasa equivalente a la de recargos por*



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA**

mora señalada en la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el ejercicio fiscal que corresponda".

Sin embargo, la revisión efectuada por la Auditoría Superior del Estado arrojó que dicho artículo se encuentra ubicado en el Capítulo Tercero (De los Préstamos) del Título Segundo (De las Prestaciones), por lo que no resulta aplicable a los casos en el retraso de pago o entero de cuotas o aportaciones de seguridad social y de servicios médicos. Y no se advierte en ninguna otra parte de la Ley de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua ni en el Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores al Servicio del Estado de Chihuahua estipulación expresa para el cobro del concepto "Recargos" o intereses moratorios sobre cuotas y aportaciones.

Esta situación ha llevado a que las instituciones afiliadas no reconozcan el adeudo por concepto de "Recargos", por lo que, el monto del adeudo asciende a \$1,259,248,420.10 al 31 de diciembre de 2020.

Aunado a lo anterior, la Ley de Pensiones Civiles del Estado no le otorga a esta institución la facultad para interpretar para efectos administrativos dicha ley.

Lo relevante de lo detectado por la Auditoría Superior del Estado y por lo aducido por Pensiones Civiles del Estado es que este último organismo descentralizado no cuenta con las herramientas legales para poder traer a valor presente las cuotas y aportaciones que los entes públicos le han dejado de enterar, lo cual perjudica principalmente a los derechohabientes porque abre el riesgo de que Pensiones Civiles del Estado no cuente con los recursos necesarios (como ha ocurrido en los últimos años) para pagar las pensiones o los servicios médicos subrogados, o bien, para ingresar dichos recursos a los fondos correspondientes.

Por lo anterior, resulta necesario dotar a Pensiones Civiles del Estado de los mecanismos legales para que no haya lugar a dudas, de que puede (y debe) cobrar los accesorios correspondientes a las instituciones deudoras cuando éstas no enteran los recursos que correspondan por concepto de cuotas y aportaciones.



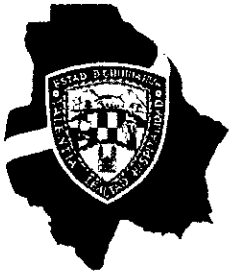
**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA**

Esto podría materializarse modificando la Ley de Pensiones Civiles del Estado, en varios artículos, o bien, haciendo una modificación al Código Fiscal del Estado de Chihuahua. Lo anterior, considerando que del Informe Individual de la auditoría efectuada por la Auditoría Superior del Estado, se observó que Pensiones Civiles del Estado argumentó que, con base en el artículo 10 de dicho ordenamiento, las cuotas y aportaciones que recibe el organismo tienen naturaleza de contribución pues de la lectura de dicho precepto, se señala que *"Para efectos de la aplicación de las leyes fiscales en el Estado, se consideran erogaciones de previsión social a favor de los trabajadores, siempre y cuando se otorguen de manera general, las efectuadas por los obligados al pago de contribuciones, cuando tengan por objeto satisfacer contingencias de dichos trabajadores o sus necesidades presentes o futuras, así como otorgar beneficios a favor de los mismos, tendientes a su superación física, social, económica o cultural, que les permitan el mejoramiento en su calidad de vida y la de su familia"*. Sin embargo, dicho artículo señala que se entiende por erogaciones de previsión social, mas no que las cuotas y aportaciones de seguridad social tienen carácter de contribuciones, pues no se trata de la misma figura.

En ese sentido, se corrobora que el marco jurídico que rige la actuación de Pensiones Civiles del Estado no le faculta a cobrar recargos, o incluso actualizaciones, intereses o cualquier otro accesorio que le permita traer a valor presente los adeudos.

Y, por tanto, se requiere llevar a cabo modificaciones a ese marco jurídico para que, primero, Pensiones Civiles del Estado depure sus estados financieros cancelando los recargos que ha venido reflejando año con año, segundo, establecer la facultad de dicho organismo para actualizar a valor presente los montos que deben cubrir las instituciones deudoras por todos y cada uno de los conceptos que debían haber pagado en su momento, así como obligar a dichas instituciones a cumplir con dichos pagos en esos términos y, tercero, que en el futuro Pensiones Civiles del Estado sí pueda cobrar recargos, intereses o cualquier otro accesorio que permita al organismo cumplir con sus obligaciones frente a terceros.

b) Diferencial Médico



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA**

Pensiones Civiles del Estado refleja en su información financiera, un monto de \$940'086,930.98 por concepto de "Diferencial Médico". La institución se refiere a las diferencias entre el costo total de los servicios médicos y las aportaciones de los trabajadores (a lo que se le denomina habitualmente "Diferencial de Servicio Médico"), el previsto en el artículo 33 del Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores al Servicio del Estado de Chihuahua.

El artículo 33 del Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores al Servicio del Estado de Chihuahua establece que el Gobierno del Estado y las Instituciones afiliadas aportarán la diferencia entre el costo total de los servicios y la aportación de sus trabajadores (el previsto en dicho artículo del 3% por parte de los trabajadores sobre sus percepciones totales).

Pensiones Civiles del Estado dio a conocer que la práctica aplicada para el cálculo del servicio médico y del diferencial del servicio médico es la siguiente:⁴

"Mensualmente se calcula el costo del servicio médico, el cual corresponde a los gastos erogados por mes de los siguientes conceptos:

Una vez determinado el costo mensual del servicio médico, Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua calcula el Diferencial del servicio médico conforme a lo siguiente:

- 1. Se calcula mensualmente el costo total del servicio médico otorgado por parte de nuestra Institución.*
- 2. A dicho costo se le restan las aportaciones patronales y retenciones del trabajador por este mismo concepto.*
- 3. La diferencia entre estos dos conceptos da como resultado el excedente del costo de servicio médico.*

⁴ Fuente: Oficio N° CJ-433/2021 del 19 de marzo de 2021 proporcionado por Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua.



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA**

4. *Dicho excedente se distribuye proporcionalmente al número de derechohabientes y beneficiarios que se atienden en el servicio médico de Pensiones Civiles del Estado, que le corresponde a cada una de las Dependencias.*
5. *Dando como resultado el importe de diferencial de servicio médico por cada una de las Dependencias afiliadas a esta Institución."*

Sin embargo, aun cuando en el artículo 33 del Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores al Servicio del Estado de Chihuahua señala que el Gobierno del Estado y las Instituciones afiliadas aportarán la diferencia entre el costo total de los servicios y la aportación de sus trabajadores, en la citada legislación no se establece el procedimiento o mecanismo base sobre el cual se calculará dicha diferencia y por ende, posterior cobro, observándose que este procedimiento se ha venido aplicando por Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua sin estar previsto en normativa alguna que sienta las bases para el cálculo de dicho concepto.

Esto ha sido uno de los puntos de mayor inflexión entre Pensiones Civiles del Estado y las instituciones afiliadas para la prestación de servicios médicos, pues la manera en la que se calculan los montos a cubrir por cada uno de los entes públicos es considerada "injusta" o no proporcional a la base de derechohabientes afiliados, o bien, no reconocen como un monto fidedigno al que deban estar obligados para pago.

Con independencia de esa percepción, lo que resulta relevante es que, la metodología de cálculo no haya sido formalizada en instrumento jurídico alguno.

Por ello, resulta necesario robustecer lo previsto en el artículo 33 del Reglamento de Servicios Médicos para los Trabajadores al Servicio del Estado de Chihuahua, a efecto de dejar claro que Pensiones Civiles del Estado estará facultado para establecer la metodología de cálculo en las diferencias entre el costo real de los servicios médicos y las aportaciones realizadas por los trabajadores, y que dicha metodología será vinculante para las instituciones afiliadas.



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA**

Este H. Congreso del Estado no estaría en posibilidad de regular de manera específica la manera en que debe realizarse dicho cálculo en el Reglamento, ya que la expedición y modificación de dicho ordenamiento corresponde al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, por lo que podría hacerse una modificación al Código Administrativo del Estado, estableciendo desde ese nivel que los servicios médicos a cargo del Estado serán prestados por Pensiones Civiles del Estado, y que el Reglamento establecerá la facultad de Pensiones Civiles del Estado, para emitir las disposiciones administrativas que fijen la manera en la que se prestarán dichos servicios y se cobrarán los mismos a las instituciones afiliadas. Lo anterior, basado en principios de transparencia, eficiencia, economía y eficacia.

c) Facultad de Pensiones Civiles del Estado para aplicar y registrar pagos a adeudos con mayor antigüedad y/o "accesorios" para evitar la prescripción de acciones de cobro

Otro de los aspectos importantes que se detectó en las auditorías practicadas por la Auditoría Superior del Estado es que Pensiones Civiles del Estado recibió pagos efectuados por las instituciones deudoras que, según los conceptos de pago y minutas en las que se acordaban pagos, correspondían a ejercicios recientes.

Sin embargo, dichos pagos fueron registrados por concepto de pago de adeudos anteriores o, en algunos casos, como el pago de accesorios de los denominados "recargos" a los que ya se ha hecho alusión.

Pensiones Civiles del Estado ha argumentado que *"considerando la naturaleza, monto y antigüedad de los mismos, toda vez que debe privilegiarse los de mayor antigüedad según corresponda a cada concepto, a fin de salvaguardar la prescripción de los mismos y antes que al adeudo principal, a los accesorios relacionados con los mismos, considerando que dichas erogaciones son de previsión social, otorgadas a favor de los trabajadores, que buscan satisfacer necesidades y contingencias presentes o futuras, mediante esta*



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA**

Institución de Seguridad Social, tendientes a su superación física, social, económica o cultural, las cuales les permiten el mejoramiento en su calidad de vida y la de su familia".⁵

Aunque no se constató un fundamento jurídico que soportara los argumentos de Pensiones Civiles del Estado, resulta en el fondo importante resaltar que lo manifestado por dicho organismo resulta congruente con la naturaleza de los enteros por concepto de cuotas y aportaciones, particularmente, como se ha hecho alusión previamente, para mantener el valor actualizado de las pensiones o el pago de los servicios de atención médica, o bien, el ingreso de dichos recursos a fondos en los que se administran las prestaciones socioeconómicas responsabilidad de la institución.

En este caso, resulta importante mencionar que el Código Fiscal del Estado de Chihuahua, en su artículo 30, prevé lo siguiente:

"Artículo 30. Cuando las contribuciones hubiesen sido determinadas por las autoridades fiscales en el ejercicio de sus facultades de comprobación, o por la devolución de cheques presentados como pago, los pagos que realicen los obligados a ello, se aplicarán a los créditos más antiguos según corresponda por cada contribución, y antes que al adeudo principal, a los accesorios en el siguiente orden:

- I. Gastos de ejecución.*
- II. Recargos.*
- III. Multas.*
- IV. La indemnización a que se refiere el artículo 26 de este Código. Cuando la autoridad fiscal hubiere determinado el crédito fiscal y el contribuyente interponga algún medio de defensa legal impugnando alguno de los conceptos señalados en el párrafo anterior, el orden señalado en el mismo no será aplicable respecto del concepto impugnado y garantizado."*

⁵ Fuente: Oficio N° DPCE-0149/2021 del 12 de mayo de 2021 proporcionado por Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

d) Facultad de Pensiones Civiles del Estado para ejercitar acciones de cobro efectivas

Aunque Pensiones Civiles del Estado ha argumentado que las aportaciones de seguridad social son consideradas contribuciones, tal cuestión no ha quedado resuelta de una manera indubitable, particularmente, porque el Código Fiscal del Estado de Chihuahua no les reconoce tal naturaleza, como sí lo hace en el ámbito federal el Código Fiscal de la Federación.

Lo anterior deja en clara desventaja a Pensiones Civiles del Estado para hacer efectivo el cobro de adeudos por concepto de entero de cuotas y aportaciones de seguridad social y de servicios médicos, pues no se observa en normativa alguna, acciones específicas o herramientas a favor del organismo para hacer el cobro coactivo de dichos adeudos.

Actualmente, Pensiones Civiles del Estado no cuenta con mecanismos efectivos para efectuar el cobro de adeudos a Gobierno del Estado e instituciones afiliadas.

Por un lado, la Ley de Pensiones Civiles del Estado no prevé ningún mecanismo para tal efecto y, por otro, no se observa alguna disposición en el Código Fiscal para el Estado de Chihuahua que incluya las aportaciones y cuotas, u otros conceptos que recibe la Institución, como un crédito fiscal y tampoco reconoce a Pensiones Civiles como autoridad fiscal.

En el mejor de los caso, el artículo 171 del Código prevé la posibilidad de llevar a cabo un Procedimiento Administrativo de Ejecución por incluirse en este tipo de procedimientos "los adeudos derivados de convenios o contratos celebrados con el Gobierno del Estado, salvo disposición expresa en contrario", lo cual deriva en que solo aplicaría a instituciones que tengan celebrado un convenio con Pensiones Civiles del Estado, y que esta institución solicite a la Secretaría de Hacienda la ejecución del procedimiento, pero cuyos cobros entrarían a la cuenta de la Secretaría, no de Pensiones Civiles del Estado.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

e) Facultad de Pensiones Civiles del Estado para llevar a cabo convenios de regularización de adeudos, fijando los criterios para su celebración

En la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal 2020, se estableció un Artículo Sexto Transitorios, el cual autorizaba a Pensiones Civiles del Estado a celebrar convenios de regularización de adeudos.

"Se autoriza al organismo público descentralizado Pensiones Civiles del Estado, a través de su representante legal y, en términos de la fracción VII del artículo 10 de la Ley de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, a celebrar convenios de regularización de adeudos con las dependencias, municipios y organismos paraestatales y demás entes públicos, pudiendo otorgar descuentos parciales o totales en los accesorios generados a las aportaciones adeudadas".

Sin embargo, Pensiones Civiles del Estado no hizo uso de la facultad prevista en el artículo transitorio citado, en parte, porque el artículo transitorio no previó los parámetros y los criterios para poder autorizar los convenios de regularización, en especial, los plazos y los montos que podían autorizarse de condonación. Estamos en presencia de adeudos muy grandes provenientes de ejercicios anteriores, lo cual pudo generar incertidumbre en los servidores públicos encargados de suscribirlos ante el riesgo de una responsabilidad administrativa.

En este punto, resulta conveniente adicionar un artículo transitorio en la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal 2021, ya que en este año no se incluyó un transitorio de este tipo. Pero ahora será necesario que dicho precepto legal incluya los parámetros y criterios específicos para la celebración de este tipo de convenios, así como los montos permitidos y los plazos adecuados para ayudar a subsanar el rezago de adeudos a Pensiones Civiles del Estado.

f) Adeudos de difícil cobro provenientes de la entrada en vigor de la Ley de Pensiones Civiles del Estado (2013-2104)



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

Pensiones Civiles del Estado refleja en sus estados financieros, al 31 de diciembre de 2020, un saldo de \$119,632,883.90 por concepto de adeudos que tienen otras instituciones para con Pensiones Civiles del Estado, provenientes de pagos que debieron recibirse en el año 2014, conforme a lo previsto en el artículo vigésimo primero transitorio del decreto por el que se promulgó.

Esta deuda que tienen diversas instituciones ante Pensiones Civiles del Estado es lo que este último denomina "Diferencial de pensión estática".

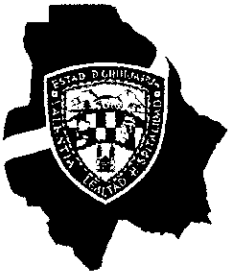
A partir del artículo quinto transitorio hasta el vigésimo transitorio, se establecieron diversas pensiones en favor de trabajadores que ya se encontraban laborando o cotizando con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley.

En relación con lo anterior, el artículo vigésimo primero transitorio estableció lo siguiente:

"Las cuotas y aportaciones de los trabajadores y pensionados sujetos a los artículos transitorios, se destinarán a un Fondo Global de Pensiones que servirá para el pago de sus pensiones. En caso de que los recursos con que cuente la Institución para el otorgamiento de las pensiones no sean suficientes, el patrón deberá aportar de manera extraordinaria las diferencias que resulten entre los ingresos por concepto de cuotas y aportaciones que establece esta Ley, y los egresos por el pago de las pensiones."

En ese sentido, las instituciones debieron haber aportado extraordinariamente en 2013 o 2014 las diferencias señaladas en el artículo transitorio, lo cual no ocurrió y desde entonces Pensiones Civiles del Estado lo registró en sus estados financieros, sin que a la fecha se vea viable su pago, dado que en los años subsecuentes no se previeron en el Presupuesto de Egresos respectivos.

Inclusive, conforme a lo manifestado por Pensiones Civiles del Estado, algunos de los organismos deudores han solicitado a la Junta Directiva de Pensiones Civiles del Estado, considerara dejar sin efectos dicho concepto, dado que a su parecer carecía de sustento,



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA**

sin que el organismo acreedor hubiere accedido a tal petición, por carecer de un fundamento jurídico para ello.

Sin embargo, aunque el pago de esa deuda no se ha realizado desde los años 2013 y 2014, que era cuando debió haber ocurrido, Pensiones Civiles del Estado sigue haciendo frente a las obligaciones que se tienen frente a las personas pensionadas a las que hacen referencia los artículos transitorios, incluyendo lo previsto en el mencionado artículo vigésimo primero transitorio.

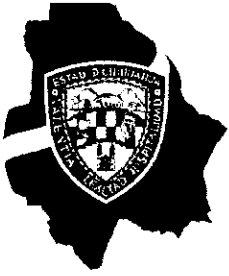
Derivado de lo anterior, conviene que se hagan las modificaciones al marco jurídico que regula la prestación de jubilaciones y pensiones, primero, autorizando a

Pensiones Civiles del Estado que depure sus estados financieros al cancelar el registro de los adeudos mencionados, pero segundo, fijando una disposición jurídica que obligue a las instituciones deudoras al pago de los recursos que sean necesarios para hacer frente a las obligaciones frente a las personas pensionadas y jubiladas conforme a los transitorios de la ley actual, a valor presente.

CONCLUSIONES

Como se ha advertido del contenido de la presente iniciativa, es probable que incluso la normativa que regula la actuación de Pensiones Civiles del Estado deba ser actualizada de manera integral, ya que al menos dos ordenamientos a nivel legal y un reglamento contienen disposiciones dispersas que afectan el ingreso al patrimonio del organismo por concepto de cuotas y aportaciones de seguridad social y de servicios médicos.

Sin embargo, el saneamiento de las finanzas de Pensiones Civiles del Estado es una tarea impostergable. Bajo la más estricta responsabilidad de esta Legislatura, resulta necesario hacer las modificaciones al marco jurídico vigente a efecto de dotar a dicho organismo descentralizado que le permita hacer efectiva y expedita la función de recaudar los recursos destinados a las prestaciones socioeconómicas por concepto de pensiones y préstamos,



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA**

así como para el pago de los servicios de atención médica que requieren sus derechohabientes.

Se propone hacer modificaciones al Código Administrativo del Estado de Chihuahua, en su artículo 105, fracción III, estableciendo que los servicios médicos a cargo del Estado serán prestados por Pensiones Civiles del Estado, y que el Reglamento establecerá la facultad de Pensiones Civiles del Estado, para emitir las disposiciones administrativas que fijen la manera en la que se prestarán dichos servicios y se cobrarán los mismos a las instituciones afiliadas. Lo anterior, basado en principios de transparencia, eficiencia, economía y eficacia.

También se propone hacer modificaciones al Código Fiscal del Estado de Chihuahua, para que, tal como ocurre en el Código Fiscal de la Federación, las aportaciones de seguridad social sean consideradas contribuciones y, por tanto, créditos fiscales exigibles de pago a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución, reconociendo a Pensiones Civiles del Estado como autoridad fiscal para que los recursos recaudados por tal concepto ingresen directamente a su patrimonio para la consecución de sus fines. Con ello también se abriría la posibilidad de que los pagos que reciba puedan ser aplicados a los adeudos más antiguos para evitar su prescripción, y también para el pago de sus accesorios.

Por otro lado, se requiere otorgar la facultad a Pensiones Civiles del Estado para interpretar para efectos administrativos, la Ley de Pensiones Civiles del Estado.

Se requiere adicionar un artículo transitorio a la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal 2021, a efecto de autorizar a Pensiones Civiles del Estado a celebrar convenios de regularización de adeudos, fijando los criterios, parámetros, montos y plazos que den certidumbre a sus servidoras y servidores públicos facultados para ello.

Por último, se requiere hacer modificaciones a la Ley de Pensiones Civiles del Estado para que, de manera transitoria, dicho organismo depure sus estados financieros al cancelar el registro de los adeudos que debieron haberse cubierto en años anteriores, incluyendo lo previsto en el artículo vigésimo primero transitorio y, por otro lado, establecer la obligación de esas instituciones deudoras a cubrir las diferencias para cumplir la obligación de



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA**

Pensiones Civiles del Estado frente a cualquier tercero, incluyendo las personas que se pensionaron o jubilaron conforme a los transitorios a los que ya se ha hecho alusión.

Por lo antes expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos invocados en el proemio, someto a consideración de esta Honorable Asamblea, el siguiente:

DECRETO

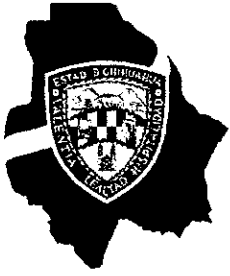
ARTÍCULO PRIMERO. Se modifican los artículos 3 y 38 del Código Fiscal del Estado de Chihuahua, para quedar redactado de la siguiente forma:

Artículo 3. La recaudación de los ingresos que el Estado tiene derecho a percibir, se hará a través de la Secretaría u otras entidades públicas o privadas que por la misma hubieren sido autorizadas en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

El organismo descentralizado denominado Pensiones Civiles del Estado, en el ámbito de su competencia, será considerada autoridad fiscal para efectos de la recaudación de aportaciones de seguridad social.

Artículo 38. Para efectos de las disposiciones fiscales, son contribuciones los impuestos, las contribuciones especiales, los derechos y las aportaciones de seguridad social, las que se definen como:

- I. Impuestos: Son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.
- II. Contribuciones de mejoras: Son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.
- III. Derechos: Son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir servicios



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA**

que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en las Leyes Fiscales respectivas. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

IV. **Aportaciones de Seguridad Social:** son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado, incluyendo la prestación de servicios médicos en términos de la legislación aplicable.

Los recargos, las sanciones impuestas por autoridades fiscales y la indemnización a que se refiere el artículo 26 de este Código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas.

Siempre que se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el artículo 1 de este Código.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se modifica el artículo 105, en su fracción III, del Código Administrativo del Estado de Chihuahua, para quedar redactado de la siguiente forma:

Artículo 105. Son obligaciones del Estado:

I. a II. ...

III. Proporcionar al trabajador, por conducto del organismo descentralizado denominado Pensiones Civiles del Estado, servicio médico asistencial y



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA**

farmacéutico que deberá quedar establecido de manera permanente en la forma que se convenga con las instituciones hospitalarias correspondientes.

Pensiones Civiles del Estado estará facultado para emitir las disposiciones administrativas que fijen la manera en la que se prestarán dichos servicios y se cobrarán los mismos a las instituciones afiliadas;

IV. a XIII. ...

...

ARTÍCULO TERCERO. Se modifica el artículo 3 de la Ley de Pensiones Civiles del Estado, para quedar redactado de la siguiente forma:

Artículo 3. Las disposiciones de esta Ley se aplicarán e interpretarán para efectos administrativos por el organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, competencia y patrimonio propios, denominado "Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua", con domicilio en la capital del Estado.

ARTÍCULO CUARTO. Se adiciona el artículo quinto transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal 2021, para quedar redactado de la siguiente forma:

Artículo Quinto. Se autoriza al organismo público descentralizado Pensiones Civiles del Estado, a través de su representante legal y, en términos de la fracción VII del artículo 10 de la Ley de Pensiones Civiles del Estado de Chihuahua, a celebrar convenios de regularización de adeudos con las dependencias, municipios y organismos paraestatales y demás entes públicos, pudiendo otorgar descuentos parciales o totales en los accesorios generados a las aportaciones adeudadas.

La Junta Directiva de Pensiones Civiles del Estado estará facultada para fijar los criterios, parámetros, plazos, límite de montos y demás elementos que se estimen convenientes para que los servidores públicos de dicho organismo descentralizado facultados para ello puedan celebrar los convenios respectivos.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

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

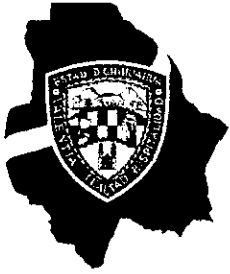
SEGUNDO. Pensiones Civiles del Estado llevará a cabo las gestiones necesarias para depurar sus estados financieros, cancelando los adeudos que tenga a la fecha por concepto de recargos y por concepto de subsidio estatal.

Todo adeudo que tenga cualquier ente público frente a Pensiones Civiles del Estado será actualizado a la fecha en la que se realice el pago, para que dicho organismo pueda cumplir sus obligaciones ante a cualquier tercero por dichos adeudos. Lo anterior, sin perjuicio de los convenios de regularización que se llegasen a suscribir entre dichos entes y Pensiones Civiles del Estado.

Los entes estarán obligados al pago de los adeudos actualizados y llevarán a cabo las gestiones necesarias para su previsión presupuestaria y la gestión de los recursos necesarios hasta su liquidación total.

Lo previsto en el presente transitorio incluirá, de manera enunciativa, la obligación de los entes públicos de aportar de manera extraordinaria las diferencias que debieron haber cubierto a Pensiones Civiles del Estado conforme al transitorio vigésimo primero de la Ley de Pensiones Civiles del Estado, para lo cual esta institución realizará los cálculos para actualizar y traer a valor presente esas diferencias, para estar en posibilidad de cumplir el pago de las pensiones de los derechohabientes y los comunicará a los entes públicos para que realicen los enteros correspondientes.

TERCERO. Los adeudos que, desde antes de la fecha de entrada en vigor del presente decreto y hasta 12 meses posteriores a dicha fecha, tenga registrados Pensiones Civiles del Estado para cubrir la diferencia entre el costo total de los servicios médicos de los derechohabientes afiliados a dicho organismo y sus aportaciones, deberán ser pagados por



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA**

parte de los entes públicos conforme a la metodología y procedimientos de cálculo que haya determinado Pensiones Civiles del Estado.

Pensiones Civiles del Estado deberá implementar en un plazo no mayor a 12 meses contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, los mecanismos y sistemas necesarios para que los montos que deban pagar los entes públicos a dicho organismo para cubrir la diferencia entre el costo total de los servicios médicos de los derechohabientes y las aportaciones de los trabajadores correspondan exclusivamente a los trabajadores adscritos a cada ente público respectivo.

ECONÓMICO. Aprobado que sea, túrnese a la Secretaría para que elabore la Minuta de Decreto correspondiente.

D A D O en la modalidad de acceso remoto o virtual de Sesiones del Poder Legislativo del Estado, a 21 de agosto del año dos mil veintiuno.

ATENTAMENTE:



DIP. FERNANDO ÁLVAREZ MONJE

DIP. RENÉ FRÍAS BENCOMO