

Pensiones expresidenciales

Ernesto Villanueva Villanueva
Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
Hilda Nucci González
Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Introducción

El objetivo del presente trabajo es ofrecer un panorama sobre cómo están reguladas las pensiones en el estado mexicano, dado que su diseño institucional está confeccionado para favorecer prácticas corruptas y para que las conductas sean impunes.

¿Por qué estudiar los beneficios expresidenciales? porque su análisis permite saber cuál es el grado de equidad social que se vive en el país, y conocer las formas de expresión de los criterios de justicia, proporcionalidad y racionalidad del gasto.

Fundamento jurídico de las pensiones expresidenciales

Básicamente en México, una persona de a pie necesita para pensionarse: tener al menos 60 años y causar baja ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); cotizar como mínimo 1250 semanas ante el IMSS, equivalentes a 25 años de trabajo; estar dado de baja al momento de realizar la solicitud; encontrarse privado de un trabajo remunerado. Por su parte, un expresidente para pensionarse necesita escasamente seis años. Además, su pensión es privilegiada

dado que no se corresponde con la que recibe un trabajador común jubilado del IMSS.

El fundamento jurídico para el otorgamiento de las pensiones expresidenciales son básicamente los siguientes: Acuerdo Presidencial número 7637, de fecha 25 de noviembre de 1976; Acuerdo Presidencial número 2763 bis, de 1987; Reglamento del Estado Mayor Presidencial, de fecha 16 de enero de 2004; y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Cabe mencionar que ni el Acuerdo 7637 ni el 2763 bis están firmados por el Presidente de la República, y en consecuencia, violan lo que dispone el artículo tercero del Código Civil Federal, que señala: “Que todo acuerdo, decreto o ley debe estar tanto firmada como publicada en el Diario Oficial de la Federación” (DOF). Al respecto, estos acuerdos nunca se publicaron en el DOF lo que los hace totalmente inconstitucionales, y sólo cuentan con la firma de los oficiales mayores y de los secretarios de Estado.

A decir del Acuerdo 7637, se celebró en el sexenio de Luis Echeverría (1970-1976), el cual establece otorgar al expresidente de la república 78 individuos

- 41 -

comisionados para lo que disponga, mientras que el 2763 bis le otorga 25 personas, lo que suma un total de 103, sin especificar los servicios requeridos, no obstante, a lo largo de los años se ha visto que tales servicios se utilizan tanto para labores domésticas como de seguridad.

Sin embargo, además de la pensión vitalicia, reciben apoyos en distintos rubros o materias como pago de predial, luz, agua, teléfono, viajes, oficinas, entre otros. También el Acuerdo 2763 bis les dispone de un seguro de gastos médicos mayores para sí mismos, para sus familiares y para sus viudas. En efecto, dicho acuerdo señala que en caso de fallecimiento de un expresidente, la viuda recibirá 80% del monto que recibía el expresidente al momento del deceso, y podrá disminuir hasta 50% a lo mucho; a su vez, la viuda y los hijos del exmandatario gozarán de un seguro de gastos médicos mayores, sin límite de tiempo, todo de manera discrecional.

En los acuerdos mencionados se determina dicha discrecionalidad por parte del Ejecutivo, con la finalidad de ofrecer mayores beneficios a los expresidentes en cualquier momento.

En consecuencia, la pensión de un expresidente no debe observarse únicamente como un salario específico, sino como un todo, en virtud de los apoyos económicos y de los rubros ya mencionados.

Dentro de los fundamentos jurídicos de los acuerdos, se encuentra el

Reglamento del Estado Mayor Presidencial, puesto en marcha a través de una reforma del mismo, en 2004, por el entonces presidente Vicente Fox Quesada. Dicha reforma tuvo lugar el 1 de marzo de 2010, y establece que la misión del Estado Mayor Presidencial es otorgar seguridad a los expresidentes de la República.

Dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, el “Ramo Administrativo 02 Presidencia de la República”, establece que un expresidente percibirá por concepto exclusivo de pensión, la cantidad de 205 mil 122 pesos al mes, correspondiente a lo que recibía, en su momento, un Secretario de Estado (dado que se modificaron estas percepciones). Es cierto que señala el salario, pero no así cuáles serán los apoyos adicionales que tendrá un presidente al dejar el cargo.

La Presidencia tampoco dispone de un Reglamento Interior que indique a cuánto ascienden estos apoyos y a lo que tiene derecho un expresidente fuera de lo que se estipula en el Presupuesto. Con ello, se viola la garantía de legalidad así como el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), además del artículo 92 de la misma, que dispone que todo fundamento jurídico tendrá que ser firmado por los secretarios de estado y el presidente de la república, además de estar publicados en el DOF.

Felipe Calderón Hinojosa, antes de dejar la presidencia en 2012, reformó los acuerdos anteriores para aumentar la cifra a 427 elementos a su cargo por concepto de seguridad, correspondiente a 4 millones 799 mil 999 pesos, más los 205 mil 122 pesos al mes, — equivalentes a 2 mil 677 salarios mínimos mensuales, cuando el salario mínimo en México es de aproximadamente mil 869 pesos al mes —, resulta un monto total de 5 millones 5 mil 121 pesos mensuales para el exmandatario. Y si se agrega la pensión de los expresidentes que aún siguen con vida más sus viudas, se tiene una cantidad por demás exorbitante.

Pensiones expresidenciales en el mundo

Al realizar una comparación con una muestra de 20 países de los cinco continentes, México ocupa el primer lugar en cuanto a las pensiones para expresidentes, por arriba de Colombia, que pudiera requerir un mayor número de elementos de seguridad a cargo del expresidente, y de Estados Unidos.

Precisamente sobre servicios de seguridad destaca que ni Australia ni Canadá cuentan con éstos, y si bien Estados Unidos lo requiere, es exclusivamente por 10 años, y una vez pasado ese tiempo, se suspende el servicio de seguridad, el cual, ni siquiera llega a más de 50 elementos.

¿Quiénes cuentan con el pago de gastos de oficina? 67% países sí y 33%

no requiere de dicho pago, como ejemplo sobresalen Suiza, Nueva Zelanda y Canadá. Al respecto se puede observar que mientras más desarrollado esté el país, menor será el beneficio que se le otorgue a un expresidente, es decir, entre más democracia menos beneficios para los exmandatarios.

¿Quiénes cuentan con servicios de salud? 52% de los países otorga servicios de salud a sus expresidentes, y por lo tanto 48% no lo hace. Cabe mencionar que cuando se hace referencia a servicios de salud, independientemente de contar con el IMSS o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), en este caso, se hace alusión al seguro de gastos médicos incluidos como parte de un beneficio adicional. Entre los países que no lo estipulan se encuentran Australia, Chile, Costa Rica, Francia, Nueva Zelanda, Perú, Reino Unido, Sierra Leona y Suiza.

¿Qué países contemplan los subsidios en viajes? como otorgar boletos de avión o inclusive hacer uso del avión presidencial, en caso de requerirlo. El porcentaje de estos subsidios asciende a 62%; sin embargo, este uso se regula por una legislación que controla el número de boletos de avión por año, otorgados tanto al exmandatario como a la esposa.

En el caso mexicano es un tema totalmente discrecional porque la ayuda se proporciona a través del avión presidencial, o en función de los boletos que el

presidente en turno quiera otorgarles al expresidente y familia; de hecho, si el exmandatario se fuera a vivir a otro país, todos los viáticos para el transporte de las personas que forman parte de su seguridad serían pagados por el Estado.

Concerniente a la pensión para la viuda y descendientes de los expresidentes, 90% de los países estudiados sí la otorgan pero a través de una legislación y reglamentación específica.

Así, mientras que en México la viuda recibe pensión de forma vitalicia, en otros países se otorga por un cierto tiempo, además, en México, no se sabe, en caso de haber tenido más de una esposa, a quién corresponderá la pensión.

Una vez expuestos los datos duros, referentes al derecho comparado y estado de la cuestión mexicana, cabe decir que es un tema que permaneció fuera del escrutinio público e incluso académico, por ser políticamente incorrecto.

Reformas calderonistas al Reglamento del Estado Mayor Presidencial

Cuando se mostraron los resultados que arrojó el estudio, surgieron varias entrevistas y comentarios que orientaron a que el expresidente Felipe Calderón Hinojosa, en el último día de su mandato, reformara el Reglamento del Estado Mayor Presidencial.

Al respecto se pensó improbable que ocurriera, dado que se consideraba un costo político que el último día de su gobierno hiciera adecuaciones para otorgarse a sí mismo beneficios de cara a la opinión pública.

Las reformas que realizó Calderón consistieron en lo siguiente: primero, los expresidentes, excepto él, conservaron la pensión y apoyos con los que ya contaban; segundo, el exmandatario dejó abierto el número de elementos asignados para él y su familia, lo que genera un costo difícil de evaluar en un momento determinado; finalmente, además de tener los gastos médicos mayores, se garantizó atención médica en el Hospital Central Militar.

Sobre este último tema, cabe mencionar que Felipe Calderón, durante su gobierno, hizo hincapié en el Seguro Popular como una de sus grandes obras, dado que, y de acuerdo con él, se logró la cobertura universal de salud al más alto nivel; luego entonces, ¿por qué no se inscribió en el programa? Porque simplemente refleja una simulación, y no se reconoce lo que verdaderamente representa el Seguro Popular.

Argumentos para las pensiones expresidenciales

Una de las preguntas fundamentales cuestiona ¿por qué hay que darle a un expresidente una pensión entre comillas, si es que se le puede llamar pensión presidencial?

Podría decirse, en principio, que es atentatorio, que es un ataque a la igualdad de la democracia, parafraseando a Montaigne e invocando al artículo primero de la CPEUM; porque además en los Acuerdos no hay una exposición de motivos racional, ni estudio, ni rigor académico, simple y sencillamente fue lo que su ocurrencia les permitió, sin mirar el tema de la austeridad.

Justamente, lo más grave que puede ocurrir en un país es que no haya racionalidad ni conocimiento, que exista opacidad, y que temas como los que se plantean aquí, se pretendan mantener ocultos. La frase “no tires una piedra, porque nuestra casa es de cristal” refleja esta situación, porque si bien un cristal representa transparencia, algo abierto; también refleja fragilidad.

Sin embargo, lo que se dice, aunque de manera informal, es que se le otorga una pensión o beneficio expresidencial para que pueda vivir en condiciones de dignidad, toda vez que tuvo el más alto cargo al ser primer mandatario del país, y por tal razón, merece un retiro digno.

Pero no merecen retiro digno todos los trabajadores, todos los mexicanos y mexicanas, ¿por qué con 6 años y a cualquier edad puede tener una pensión que rompe los esquemas del sistema de seguridad social? y ¿por qué una persona común requiere trabajar 25 años y cumplir un mínimo de edad para tener una pensión que no cumple con las expectativas de dignidad?

Además, se tiene el costo más alto en relación con los países comparados, es decir, 2 mil 677 salarios mínimos mensuales, lo que representa una ofensa para los mexicanos.

A su vez, la pensión se encuentra muy alejada del segundo lugar, ocupado por Sudáfrica, quien gasta 127 salarios mínimos para otorgar la pensión a un expresidente.

No basta el argumento que explica que el beneficio se otorga a los expresidentes para que vivan dignamente. El argumento debe ser primordialmente la racionalidad, la cual versa sobre dos sentidos.

El primero es que el presidente tenga la tranquilidad de que puede ejercer las atribuciones que le confiere el artículo 89 constitucional y las demás disposiciones aplicables, sin el temor de saber lo que pasará una vez que termine su gobierno, porque tiene ya garantizado un beneficio económico por los servicios prestados y por tomar decisiones que son de gran impacto para los mexicanos. Segundo, para generar incentivos en contra de conductas ilícitas.

Entonces se establecen tres argumentos. El primero, una vida digna tiene como propósito un interés personal; los otros dos persiguen un interés público a través de dos expresiones: una, tener la tranquilidad de ocuparse de tiempo completo a gobernar el país, sin preocuparse de qué vivirá mañana; dos, contar con incentivos para no tratar de obtener beneficios indebidos en perjuicio de la nación.

Surgen otras preguntas alrededor de la pensión, ¿por qué el monto debe ser el de un secretario de estado?, ¿por qué no el de un presidente municipal de 70 mil habitantes?, ¿por qué no el de un gobernador?, ¿cuál es la lógica?, ¿cuál es la racionalidad? De hecho no hay ninguna, es una simple ocurrencia, aunque no hay evidencia para asegurarlo.

Por razones de este tipo bajaron el monto de la pensión, pero lo ajustaron a seguridad y ayudantía con más ventajas en esta última, pues al expresidente no se le proporciona el personal con las plazas, sino que se le otorgan para que pueda colocar a quien quiera y con el sueldo que decida, como se observó mediante solicitudes de información.

Tal situación de por sí es grave, también se presenta la corrupción cuando del número total de personal asignado, son pocos los que realmente trabajan para el propósito encomendado, dado que, en su mayoría, figuran como prestanombres, parte de la simulación de la que habló Octavio Paz en las “Máscaras Mexicanas”, o Samuel Ramos en “La caracterología del mexicano”.

No hay una lógica que fundamente lo anterior, principalmente cuando, por un lado, en el Presupuesto de Egresos 2013 se observan, con letras grandes, enormes principios de austeridad económica y racionalidad, y en letras pequeñas “al presidente se la va a dar lo de siempre conforme a las

disposiciones aplicables”, percibiéndose claramente una transparencia cínica. Al respecto, es como si se colocara “Ley Federal de Transparencia”, y en el artículo primero se estableciera “Todo será reservado, excepto lo que se decida que será información de acceso a todo público”, es decir, hay una incongruencia entre el título y el contenido.

Derivado del estudio comparado sobre las pensiones de los expresidentes en el mundo, se observó que es el de México quien tiene los mejores beneficios, seguido de Singapur con alrededor de un millón de pesos, equivalente a 38 salarios mínimos; sin embargo, en Singapur existe equidad entre el que más gana y el que menos gana, es decir, la base vive bien, la gente más modesta tiene su casa, su auto. En Iberoamérica, los expresidentes que más ganan, después de México, son Chile y Colombia con 147 y 145 mil pesos respectivamente, pero éstos no tienen ni seguridad ni otros apoyos.

Propuestas

En este sentido, primero se debe generar una racionalidad de gastos, y segundo, regularlo a través de una ley y no de un acuerdo, que aun firmado por el presidente, no es posible por una cuestión de ética pública, al firmar él mismo lo que se dará a sí mismo; como el absurdo que ocurre con el titular de la Secretaría de la

Función Pública, cuya función es vigilar al presidente de la república, aunque éste tiene la facultad tanto de nombrarlo como de removerlo; ahí queda la cuestión ¿vigilará al titular del ejecutivo? o ¿verá la forma de cómo queda bien con él y cómo le ayuda?

En consecuencia, se deben regular las pensiones expresidenciales a través de una ley aprobada por el congreso, y a su vez, se debe ajustar y calcular el monto del beneficio presidencial a partir de los siguientes tres criterios: 1) El tamaño de la economía mexicana en el mundo. México es la economía número 14 de acuerdo con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y Estados Unidos ocupa el primer lugar; por tanto, no es posible que México tenga una pensión más alta, si su economía es 14 veces más pequeña que la de Estados Unidos. 2) Los principios de equidad basados en números binarios, mínimos mensuales, experiencia comparada, dado que no pueden ser 2 mil 677 salarios mínimos mensuales. 3) La tendencia Iberoamericana en cuanto a pensiones para los expresidentes.

Por lo que se refiere a la parte de seguridad, tampoco hay un estudio o análisis que establezca el número de elementos para el expresidente. ¿Por qué 427? ¿Por qué no 424 o 15? ¿Cuál es la lógica o es simplemente ocurrencia? Además, Felipe Calderón rompió el principio jurídico sobre lo que dispone la Ley de Seguridad Social cuando habla de familia nuclear; es decir, la

esposa y los hijos. Porque para el exmandatario, su familia no tan solo son su esposa e hijos, también lo son sus padres, abuelos, hermanos, cuñados, sobrinos; y dado que su familia es muy amplia, en el Reglamento dejó abierto el número de elementos requeridos, lo cual es grave.

Estudios académicos pueden orientar sobre cómo debe ser la seguridad en función del personaje. Por ejemplo, el Programa Antiterrorista de la Policía Nacional de Colombia señala los diversos tipos de protección, al respecto considera que la formación de diamante es la mejor manera de proteger a una persona pública de alto relieve como un mandatario, la cual puede tener entre cinco y siete elementos. Si se analiza el número de elementos por familia monoparental, dicho número se reduce sustancialmente.

Por otro lado, el Servicio Secreto de Estados Unidos y la Secretaría de Defensa, señalan que el transcurso del tiempo reduce el nivel de riesgo de un servidor público, incluido un expresidente, de ahí que una vez pasados 10 años se les retira la seguridad, ¿por qué? ¿porque si no le hacen daño inmediatamente, es difícil que se esperen tanto tiempo, de acuerdo con el programa de este país. Entonces, ¿por qué tiene que ser vitalicio en México? porque en México el punto de partida es: — para mí todo y para los demás vamos viendo —. Esta forma tiene que cambiar, hay que ajustarse.

¿Qué sucede con los servicios médicos? En Estados Unidos, por ejemplo, los expresidentes como George Bush o Bill Clinton obtienen un descuento en los hospitales militares, pero en México el servicio es gratuito tanto para el exmandatario como para su familia; es decir, cuñados, tíos, nueras, suegros, todos.

Esto es verdaderamente un asalto en despoblado, que también habrá que ajustar, además de quitar los beneficios presidenciales como la partida 1407, del Seguro de Separación Individualizado, cantidad importante que se llevan pero todo mundo calladito; así como la 1406, del Seguro de Gastos Médicos Mayores, a pesar de que se cuenta con el Seguro Popular, “tan atractivo que es”.

Otro tema adicional es el conflicto de interés, que aunque nadie quiere identificarlo ni reconocerlo, es un tema importantísimo, se vio con el entonces presidente Ernesto Zedillo (1994-2000). Durante su gobierno se privatizaron los servicios de transportación a través de los trenes y las empresas que tuvieran alguna participación. El exmandatario aceptó formar parte del consejo de administración, cuando debiera estar impedido que se integre a un grupo que toma decisiones que impactan en la nación.

Imagínese la información que tiene en sus manos un expresidente, y por lo tanto, todo lo que podría vender o filtrar, precisamente, tal situación debe impedirse

mediante una ley, sino después formarán parte del consejo de administración de Telmex, TV Azteca, Televisa, CNN en Estados Unidos, o de cualquier empresa, por lo cual es necesario incluir mecanismos que lo limiten.

En este sentido y en esta lógica se tiene que avanzar, porque así como hoy sucede con los expresidentes del país, hay un enorme universo de situaciones que en México pasan, pero que nadie dice nada, y una forma es comenzar a documentarlos.

Hay más rubros en los otros Poderes, en el mismo Poder Ejecutivo, en la administración pública descentralizada, casos que habrá que documentar y habrá que sostener.

ERNESTO VILLANUEVA VILLANUEVA. Doctor en Derecho y Doctor en Comunicación por la Universidad de Navarra. Investigador titular “C” de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

HILDA NUCCI GONZÁLEZ. Doctorante en Derecho. Investigadora asistente en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

El trabajo forma parte de la ponencia dictada el 29 de enero de 2013, en el marco del ciclo de conferencias que organiza la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.