

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 6 Y CUADRAGÉSIMO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, A CARGO DE LA DIPUTADA NORMA XÓCHITL HERNÁNDEZ COLÍN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

La que suscribe, diputada federal Norma Xóchitl Hernández Colín, integrante del Grupo Parlamentario de Morena a la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el Artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Lo anterior, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En 1991, la Organización Internacional del Trabajo produjo una de las definiciones de seguridad social con mayor aceptación a nivel mundial, entendiéndola como “la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”.¹

Derivado de lo anterior, el principal objetivo perseguido por la seguridad social es “velar porque las personas que están en la imposibilidad (temporal o permanente) de obtener un ingreso, o que deben asumir responsabilidades financieras excepcionales, puedan seguir satisfaciendo sus necesidades, proporcionándoles, a tal efecto, recursos financieros o determinados bienes o servicios”.²

El propósito central de la seguridad social es otorgar protección a las personas, garantizándoles un nivel mínimo de bienestar sin distinción de su condición económica, social, o laboral, de forma tal que no dependan únicamente de su situación de inserción en el mercado laboral o de la adquisición de habilidades y conocimientos.³

Como sus principios elementales se encuentra la universalidad en la cobertura, la igualdad, la equidad o uniformidad en el trato, la solidaridad, la redistribución del ingreso, la suficiencia de las prestaciones; la unidad y responsabilidad del Estado, la eficiencia y participación en la gestión; y la sostenibilidad financiera.

De tal forma, la seguridad social busca proteger a los individuos ante circunstancias previstas o imprevistas, permanentes o temporales que mermen su capacidad económica y frente a las cuales es posible establecer mecanismos precautorios, en cuyo financiamiento pueden participar el Estado, los empleadores y los trabajadores; como principales componentes integra rubros básicos como: vejez, invalidez, muerte, enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, desempleo y asignaciones familiares.

Adquiere mayor importancia cuando consideramos su potencial como instrumento de combate a la pobreza en general y para mejorar las condiciones de vida de determinados grupos de la población; su sistema se caracteriza por el tipo y la amplitud de los servicios que proporciona, por la definición de los proveedores, los beneficiarios de estos servicios y su forma de financiamiento.⁴

En México, desde la Constitución de 1857 se vislumbraron los primeros atisbos para otorgar seguridad social o derechos a la clase trabajadora, los cuales se consagraron en el Artículo 5 de aquel ordenamiento, a saber:

“5. Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno conocimiento. La Ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la

libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripción o destierro.” (sic)

Al promulgarse la Constitución de 1917, se reivindicaron los derechos laborales al incorporarse novedosas disposiciones en beneficio de la clase trabajadora, como son las que contemplan responsabilidades de los patrones en accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como la obligación de observar los preceptos legales sobre higiene, seguridad y la previsión popular.

En materia de seguridad social, la fracción XXIX del Artículo 123 del texto original de la Constitución, establecía lo siguiente:

“XXIX. Se consideran de utilidad social: el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de Instituciones de ésta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.” (sic)

Con posterioridad, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 1929, la referida fracción XXIX del Artículo 123 de la Constitución, fue modificada para quedar como sigue:

“XXIX. Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de la invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos.” (sic)

El 5 de diciembre de 1960, fue publicado el Decreto que reformó y adicionó el Artículo 123 de la Constitución, mismo que fue dividido en dos apartados: en el “Apartado A”, se conservó el contenido del texto vigente anterior a esa fecha; y en el “Apartado B”, se incorporaron las normas que regulan las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y los Territorios Federales, con sus trabajadores y empleados.

Desde entonces, el sistema público de seguridad social del país incluye instituciones federales, estatales, empresas paraestatales y otros organismos sociales; sin embargo, recae casi por completo en dos instituciones; el Instituto Mexicano del Seguro Social, creado en 1942; y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, creado en 1960.

Particularmente por lo que hace al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de acuerdo con lo establecido en la fracción XI del Apartado B del artículo 123 Constitucional, es la institución encargada de proporcionar los servicios de seguridad social a los trabajadores que prestan sus servicios a los Poderes de la Unión; cubre de manera obligatoria un conjunto de 21 prestaciones, 3 de ellas médicas, 6 sociales y 12 económicas, las cuales abarcan servicios médicos, riesgos de trabajo, pensiones, ahorro para el retiro, préstamos, vivienda y servicios sociales y culturales; como se aprecia a continuación:

“Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. ...

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

I. a X. ...

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

- a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
- b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.
- c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.
- d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.
- e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.
- f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos”.

No obstante el espíritu de la seguridad social reconocido por el precepto constitucional citado, la ley que reglamenta el funcionamiento del Instituto, es decir, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, imposibilita el pleno ejercicio del derecho social que corresponde a cualquier trabajador que preste sus servicios al Estado.

Es el caso de lo dispuesto en la fracción XXIX del Artículo 6 y el Cuadragésimo Tercero Transitorio de la Ley del Instituto, que a la letra estipulan:

“**Artículo 6.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. a XXVIII

XXIX. Trabajador, las personas a las que se refiere el artículo 1o. de esta Ley que presten sus servicios en las Dependencias o Entidades, mediante designación legal o nombramiento, o por estar incluidas en las listas de raya de los Trabajadores temporales, incluidas aquéllas que presten sus servicios mediante contrato personal sujeto a la legislación común, que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de

honorarios por contrato, o que estén incluidos en las listas de raya, siempre y cuando hayan laborado una jornada completa de acuerdo con las condiciones generales de trabajo y **el contrato sea por un periodo mínimo de un año** .

Cuadragésimo Tercero. A las personas que presten sus servicios a las Dependencias o Entidades mediante contrato personal sujeto a la legislación común, que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios por contrato, o que estén incluidos en las listas de raya, siempre y cuando hayan laborado una jornada completa de acuerdo con las condiciones generales de trabajo y **hayan laborado por un periodo mínimo de un año** , se les incorporará integralmente al régimen de seguridad social con la entrada en vigor de esta Ley.

Asimismo, se les incorporará con los Tabuladores aplicables en la Dependencia o Entidad en que presten sus servicios mediante un programa de incorporación gradual, que iniciará a partir del primero de enero del 2008 dentro de un plazo máximo de cinco años. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecerá los lineamientos para su incorporación”.

De lo anterior se desprende que las personas que presente sus servicios al Estado mediante contrato personal sujeto a la legislación común, que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios por contrato, o que estén incluidos en las listas de raya, pero no hayan laborado por un periodo mínimo de un año, no son considerados como trabajadores para los efectos de la Ley del Instituto, por lo cual no son integrados al régimen de seguridad social previsto en la Ley, y provisto por el Instituto.

Al respecto, es necesario mencionar que independientemente de la forma en la que perciben emolumentos los trabajadores al servicio del Estado, en su relación con el Estado se configuran los supuestos necesarios para el establecimiento de la relación laboral, por ende, dicha persona trabajadora debe contar con todos los derechos inherentes a la misma, mismos que se hallan consagrados en la Constitución y se encuentran actualmente soslayados por el contenido actual de la Ley del Instituto.

En apoyo a lo anterior, sirve de apoyo la Jurisprudencia en Materia Laboral, provista por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación en marzo de 2005, que a la letra señala:

Trabajadores al servicio del Estado. El vínculo laboral se demuestra cuando los servicios prestados reúnen las características propias de una relación de trabajo, aunque se haya firmado un contrato de prestación de servicios profesionales.

De la tesis de jurisprudencia 2a./J. 76/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, octubre de 1998, página 568, con el rubro: **“Trabajadores al servicio del Estado. Si demuestran que han venido prestando servicios a la dependencia estatal por designación verbal del titular, tienen acción para demandar la expedición del nombramiento o su inclusión en las listas de raya y, en su caso, todas las demás acciones consecuentes”**, así como de la ejecutoria dictada en la contradicción de tesis 96/95 de la que derivó, se advierte que aun cuando no se exhiba el nombramiento relativo o se demuestre la inclusión en las listas de raya, la existencia del vínculo laboral entre una dependencia estatal y la persona que le prestó servicios se da cuando se acredita que los servicios prestados reúnen las características propias de una relación laboral. En ese sentido, si se acredita lo anterior, así como que en la prestación del servicio existió continuidad y que el trabajador prestó sus servicios en el lugar y conforme al horario que se le asignó, a cambio de una remuneración económica, se concluye que existe el vínculo de trabajo, sin que sea obstáculo que la prestación de servicios se haya originado con motivo de la firma de un contrato de prestación de servicios profesionales, pues no es la denominación de ese contrato lo que determina la naturaleza de los servicios prestados al Estado, de tal suerte que si éstos reúnen las

características propias del vínculo laboral entre el Estado y sus trabajadores, éste debe tenerse por acreditado.

De lo anterior se colige que cuando la persona prestó de manera continua su trabajo, con base en el horario asignado a cambio de remuneración económica, existe una relación laboral entre ella y los Poderes de la Unión, por lo que existe obligación a cargo del patrón, de otorgar de manera inmediata, los servicios de seguridad social, sin que para ello, deba ocurrir un año, como lo establece la Ley del Instituto.

Con el contenido actual de las disposiciones que se pretenden modificar, se crea un estado de excepción en detrimento de un sector de trabajadores al servicio del Estado, quienes tienen que haber laborado por un periodo mínimo de un año para ser considerados como trabajadores y por ende, poder ser sujetos de la seguridad social, no importando que las necesidades de la misma no requieran de un lapso establecido para ser ejercibles.

Para efectos de la prohibición constitucional para la creación de estados de excepción de facto, sirve de apoyo el contenido del Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dispone:

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

En la inteligencia de lo anterior, se desprende que todas las personas gozarán de los Derechos Humanos reconocidos en la Constitución, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones establecidos por ella misma, lo cual no ocurre en el caso que nos ocupa, sino todo lo contrario, la Constitución prevé las bases mínimas para el otorgamiento de la seguridad social y la ley reglamentaria lo condiciona a la periodicidad de la labor desempeñada.

El mandamiento que funda y motiva el actuar del Instituto, va en contravención a lo dispuesto por la Constitución, lo cual debe ser enmendado a efecto de no hacer nugatorios los Derechos Humanos, Sociales y Laborales de las personas que prestan sus servicios a los Poderes de la Unión.

Para ilustrar lo anterior, sirve de apoyo la Tesis Aislada en Materia Constitucional, provista por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, en septiembre de 2000, que a la letra describe:

Igualdad. Los conceptos de violación que se hagan valer respecto a la garantía prevista en el artículo 1o. de la Constitución federal, no pueden entenderse si no es en relación directa con las libertades que ésta consagra.

Si bien es cierto que las garantías que otorga la Constitución Federal sólo pueden restringirse por disposición de la propia Ley Fundamental o por otra ley a la que la misma remita, también lo es que los conceptos de violación que haga valer el quejoso en el juicio de amparo, respecto al artículo 1o. de la Carta Magna que prevé la garantía de igualdad, sólo pueden entenderse en relación directa con las libertades que la propia Constitución consagra. Esto es, la violación que se produciría, en su caso, al artículo 1o. sólo puede advertirse de un estudio conjunto de dicho ordinal con la correlativa libertad que se arguye violada.

La garantía de igualdad sólo puede entenderse en relación directa con las libertades que la propia Constitución consagra. Aunado a lo anterior, por mandato constitucional derivado de la reforma en materia de Derechos Humanos llevada a cabo en junio de 2011, existe obligación a cargo de todas las autoridades del Estado, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; lo cual el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no lleva a cabo.

Aunado a lo anterior, de acuerdo con lo establecido por el propio Artículo 1º de la Constitución, en relación con lo descrito en el Artículo 133 de la misma, los Tratados Internacionales suscritos y refrendados por el Estado Mexicano, son Ley Suprema en la Unión, a saber:

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.”

De la anterior jerarquía de normas, con relación a lo dispuesto por el Artículo 1º de la Constitución; se desprende que cualquier Tratado Internacional suscrito y ratificado por el Estado Mexicano, será aplicable en el país y que en caso de contraposición con una norma, deberá optarse por la disposición que mayor beneficio represente.

Es así como se genera la obligación para cualquier autoridad del Estado, el optar por un Tratado Internacional, por encima de la Ley del Instituto, si es que el primero provee la protección más amplia a las personas.

A efectos de ilustrar lo anterior, sirve de apoyo la Tesis Aislada en Materia Constitucional, provista por los Tribunales Colegiados de Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, en enero de 2013, misma que dispone:

Principio pro persona. Es un derecho plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que requiere su vinculación con la violación de un derecho humano para su efectividad.

El segundo párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que entró en vigor el once de junio de dos mil once, establece: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”. Dicha porción normativa contiene un derecho reconocido a los gobernados

consistente en un principio de interpretación tanto conforme con los derechos humanos contemplados por la propia Constitución (interpretación conforme), como aquellos plasmados en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte (interpretación convencional), siempre en busca de lo más favorable para la persona. No obstante lo anterior, tal derecho es un principio de interpretación pro persona que implica que las normas relativas a derechos humanos se interpreten de acuerdo con la propia Constitución y con los tratados internacionales, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia a las personas, constituyendo así, una herramienta hermenéutica para lograr la efectiva protección de los gobernados en relación, siempre, con un derecho humano que se alegue vulnerado. Esto es, si bien es cierto que tal principio interpretativo está reconocido en nuestra Constitución, también lo es que no es válido sostener su vulneración o transgresión autónoma, pues ésta siempre habrá de referirse al contenido y alcance de diverso derecho humano. En tales condiciones, es insuficiente que se invoque como argumento para estimar que el acto reclamado transgrede un derecho humano, el que no se observó el principio pro persona o se omitió llevar a cabo una interpretación conforme, pues tal expresión no puede ser, por sí sola, suficiente para estimar que se violó un derecho humano, sino que es necesario que se vincule con la vulneración de un derecho de esa naturaleza contenido en nuestra Constitución o en un tratado internacional que haya sido ratificado por nuestro país a efecto de que la autoridad jurisdiccional proceda a analizar si se da tal transgresión para, en su caso, proceder a realizar una interpretación conforme o en aplicación del control de convencionalidad atendiendo a lo que más favorezca al agraviado.

El principio “Pro Persona”, contiene un derecho reconocido a las y los gobernados, consistente en la interpretación conforme de los Derechos Humanos contemplados por la propia Constitución y en los tratados internacionales, buscando el que contenga disposiciones más favorable para la persona, si es que éste se alega vulnerado; tal como se estima que ocurre con los Artículos referidos de la Ley del Instituto, que no responden a las directrices establecidas por los Artículos 1 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En abono de lo anterior, sirve la Tesis Aislada en Materia Administrativa, provista por los Tribunales Colegiados de Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, en febrero de 2005, que dispone:

Principio *pro homine*. Su aplicación es obligatoria.

El principio *pro homine* que implica que la interpretación jurídica siempre debe buscar el mayor beneficio para el hombre, es decir, que debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio, se contempla en los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicados en el Diario Oficial de la Federación el siete y el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno, respectivamente. Ahora bien, como dichos tratados forman parte de la Ley Suprema de la Unión, conforme al artículo 133 constitucional, es claro que el citado principio debe aplicarse en forma obligatoria.

Este criterio obligatorio en virtud del cual debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos, tiene dos variantes, la primera, como preferencia interpretativa, conforme a la cual ante dos o más interpretaciones de la norma, el intérprete debe preferir la que más proteja al individuo u optimice un derecho fundamental y, la segunda, conforme a la cual si pueden aplicarse dos o más normas a un determinado caso, el intérprete debe preferir la que más favorezca a la persona, independientemente de la jerarquía entre ellas.

Con relación a lo anterior, es aplicable como normatividad de interpretación convencional, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, suscrito por el Estado Mexicano el 17 de noviembre de 1988 y ratificado el 16 de abril de 1996, que en su Artículo 9 señala:

“**Artículo 9:** Derecho a la Seguridad Social

1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.

2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto”.

Asimismo, resulta importante citar el contenido del Artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que dispone:

Artículo 22. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

De igual manera, es necesario rescatar el contenido de los Artículos 9, 10 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mencionan lo siguiente:

“**Artículo 9.** Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

Artículo 10. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que:

1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.

2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social.

3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil.

Artículo 11.

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan”.

Aunado a lo anterior, la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, reafirmó que el derecho a la seguridad social es un Derecho Humano, reconoció que es, junto con la promoción del empleo, una necesidad económica y social para el desarrollo y el progreso.

Reconoció además, que la seguridad social es una herramienta importante para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la inseguridad social, para promover la igualdad de oportunidades, la igualdad de género y la igualdad racial y para apoyar la transición del empleo informal al empleo formal.

La considera como una inversión en las personas que potencia su capacidad para adaptarse a los cambios de la economía y del mercado de trabajo, y que los sistemas de seguridad social actúan como estabilizadores sociales y económicos automáticos, ayudan a estimular la demanda agregada en tiempos de crisis y en las etapas posteriores, y ayudan a facilitar la transición hacia una economía más sostenible.

Asimismo, consideró las normas de la Organización Internacional del Trabajo relativas a la seguridad social, en particular el Convenio sobre la Seguridad Social de 1952, la Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida de 1944, y la Recomendación sobre la asistencia médica de 1944, haciendo hincapié en que dichas normas conservan toda su pertinencia y siguen siendo importantes instrumentos de referencia para los sistemas de seguridad social.

Como se aprecia en la normatividad internacional descrita, en todos se indica de manera explícita que toda persona, sin distingo alguno, tiene derecho a la seguridad social; de igual manera, el contenido del Artículo 123 de la Constitución, tampoco refiere excepción expresa para el ejercicio del derecho social a la seguridad social, sin embargo, como ha quedado demostrado, la fracción XXIX del Artículo 6 y el Cuadragésimo Tercero Transitorio de la Ley del Instituto, restringen el ejercicio del derecho, ya que inscribe un requisito de temporalidad para el disfrute de la seguridad social a quienes presten sus servicios mediante contrato personal sujeto a la legislación común, que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios por contrato, o que estén incluidos en las listas de raya.

Al momento, el Instituto no cumple con su obligación constitucional de garantizar la seguridad social de todas las personas que prestan sus servicios al Estado, siendo que, como quedó acreditado, existe relación laboral reconocida por interpretación del Poder Judicial de la Federación.

Con relación a lo anterior y en atención a la obligatoriedad de la interpretación convencional que obliga a toda autoridad en el Estado Mexicano, sirve de apoyo la siguiente Tesis Aislada en Materia Constitucional, provista por los Tribunales Colegiados de Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, en septiembre de 2012, misma que a la letra dispone:

Principios de optimización interpretativa de los derechos humanos reconocidos en la Constitución federal (universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad). Orientan la interpretación de los preceptos constitucionales en esa materia y son de ineludible observancia para todas las autoridades.

El 10 de junio de 2011 se promulgaron reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos, de las que sobresale la modificación de su artículo 1o. que establece la obligación de toda autoridad, de promover, respetar y garantizar los derechos humanos, favoreciendo la protección más amplia posible a favor de la persona, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En virtud de éstos, la valoración de los derechos fundamentales queda vinculada a la premisa de que deben respetarse en beneficio de todo ser humano, sin distinción de edad, género, raza, religión, ideas, condición económica, de vida, salud, nacionalidad o preferencias (universalidad); además, tales derechos han de apreciarse como relacionados de forma que no sería posible distinguirlos en orden de importancia o como prerrogativas independientes, prescindibles o excluyentes unas ante otras, sino que todos deben cumplirse en la mayor medida posible, así sea en diferente grado por la presencia de otro derecho fundamental que también deba respetarse y que resulte eventualmente preferible, por asegurar un beneficio mayor al individuo, sin que el derecho fundamental que ceda se entienda excluido definitivamente (indivisibilidad e interdependencia); asimismo, con el entendimiento de que cada uno de esos derechos, o todos en su conjunto, obedecen a un contexto de necesidades pasadas y actuales, mas no niegan la posibilidad de verse expandidos, por adecuación a nuevas condiciones sociales que determinen la necesidad y vigencia de otras prerrogativas que deban reconocerse a favor del individuo (progresividad). De esta guisa, los referidos principios orientan la interpretación de los restantes preceptos constitucionales en materia de derechos fundamentales, conduciendo a su realización y observancia más plena e inmejorable posibles, vinculando el proceder de toda autoridad en el cumplimiento del mandato de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales de la materia, por lo que se constituyen como auténticos principios de optimización e interpretación constitucional que el legislador decidió objetivar en la Norma Suprema y, que por ende, resultan de ineludible observancia para todas las autoridades, y más aún para las jurisdiccionales.

La valoración de los derechos fundamentales queda vinculada a la premisa de que deben respetarse en beneficio de todo ser humano, sin distinción alguna; tales derechos han de apreciarse relacionados de forma que no es posible distinguirlos en orden de importancia, sino que todos deben cumplirse en la mayor medida posible. En el caso que nos ocupa, el derecho consagrado en el Artículo 123, en su relación con la Garantía de Igualdad, consagrada en el Artículo 1, ambos de la Constitución; y además, con los Tratados Internacionales aplicables al caso concreto.

En concatenación con lo anterior, sirve de apoyo la Tesis Aislada en Materia Constitucional, provista por los Tribunales Colegiados de Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, en enero de 2012, que refiere:

Progresividad. Cómo debe interpretarse dicho principio por las autoridades a partir de la reforma que sufrió el artículo 1o. de la Constitución federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

El principio de progresividad persigue, esencialmente, la aplicación preferente de aquel ordenamiento que contemple un mayor beneficio al gobernado respecto de sus derechos humanos, por ello las autoridades deben estar atentas a la evolución de éstos, especialmente en los tratados internacionales, pues puede suceder que exista contraposición entre un derecho humano que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el previsto en el tratado, en cuyo caso, si éste es de mayor beneficio para la persona, es el que debe aplicarse, en observancia al referido principio y acorde con los fines de justicia, equidad y solidaridad social perseguidos por el Constituyente Permanente a partir de la reforma al artículo 1o. de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.

El principio de progresividad persigue la aplicación preferente de aquel ordenamiento que contemple un mayor beneficio al gobernado respecto de sus Derechos Humanos, por ello las autoridades deben estar atentas a la evolución de éstos, pues puede suceder que exista contraposición entre un derecho humano que consagra la Constitución, en cuyo caso, si éste es de mayor beneficio para la persona, es el que debe aplicarse, en observancia al referido principio y acorde con los fines de justicia, equidad y solidaridad social.

En conclusión, como se desprende con claridad del contenido de la presente Iniciativa, lo dispuesto por la fracción XXIX del artículo 6 y Cuadragésimo Tercero Transitorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es decir, una norma con menor jerarquía, va en contravención del contenido del artículo 123 de la Constitución, en su relación más estrecha con el artículo 1º de la misma, al igual que va en contra de diversos Tratados Internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano; lo que sitúa a las personas en un estado de vulnerabilidad de difícil reparación.

Por lo anterior, considero urgente y necesario eliminar cualquier requisito de temporalidad que impida a las y los trabajadores al servicio del Estado, disfrutar, desde el inicio de sus funciones, de los beneficios de la seguridad social, con lo cual, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se erigirá, al igual que la Constitución, como una norma de avanzada que refleje las disposiciones del Derecho Internacional y represente de mejor manera la protección de los Derechos Humanos, Sociales y Laborales, a que toda persona tiene derecho.

Es por lo anteriormente expuesto y fundado que someto a la consideración de ésta soberanía, el presente proyecto de

Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Único. Se reforma la fracción XXIX del artículo 6 y el primer párrafo del Cuadragésimo Tercero Transitorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para quedar como sigue:

Artículo 6. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. a la **XXVIII.** ...

XXIX. Trabajador, las personas a las que se refiere el artículo 1o. de esta Ley que presten sus servicios en las Dependencias o Entidades, mediante designación legal o nombramiento, o por estar incluidas en las listas de raya de los Trabajadores temporales, incluidas aquéllas que presten sus servicios mediante contrato personal sujeto a la legislación común, que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios por contrato, o que estén incluidos en las listas de raya, siempre y cuando hayan laborado una jornada completa de acuerdo con las condiciones generales de trabajo.

Cuadragésimo Tercero. A las personas que presten sus servicios a las Dependencias o Entidades mediante contrato personal sujeto a la legislación común, que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios por contrato, o que estén incluidos en las listas de raya, siempre y cuando hayan laborado una jornada completa de acuerdo con las condiciones generales de trabajo, se les incorporará integralmente al régimen de seguridad social con la entrada en vigor de esta Ley.

...

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Organización Internacional del Trabajo. Organización de la Seguridad Social. P. 9.

2 *Ibíd.* P. 10.

3 Mesa Lago, Carmelo. *Las reformas de pensiones en américa latina y su impacto en los principios de seguridad social.* P. 13.

4 González Roaro, Benjamín. *La seguridad social en el mundo.* P. 14.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2016.

Diputada Norma Xóchitl Hernández Colín (rúbrica)

S I L