

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 251 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA GUILLERMINA ALVARADO MORENO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

La suscrita, diputada María Guillermina Alvarado Moreno, del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIV Legislatura, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en lo dispuesto por los artículos 6, fracción I; 77; 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 251 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Planteamiento del problema

La seguridad social es una conquista laboral en favor de la clase trabajadora, la cual data de décadas de constantes pugnas por obtener condiciones dignas en el desempeño del trabajo de cada individuo, así como la protección colectiva de la fuerza de trabajo. Particularmente en nuestro país, la consecución de dicha conquista ha permitido equilibrar los factores de producción en beneficio del mercado laboral, posibilitando el desarrollo económico, al tiempo que se procura la protección de las y los trabajadores.

El marco jurídico vigente en la materia, según dispone nuestra Carta Magna, abarca dos sectores: las relaciones laborales en los sectores privado y público; apartados A y B del artículo 123 de la Constitución respectivamente. La presente iniciativa se aboca al segundo, es decir, a las y los trabajadores que desempeñan su actividad laboral en el servicio público.

Al respecto, uno de los ordenamientos que tutelan las relaciones laborales entre el Estado y sus trabajadores es la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE), que tiene por objeto regular las prestaciones de seguridad social a las que tienen derecho los servidores públicos y sus familiares.

Una de las prestaciones que se ofrecen tiene que ver con las denominadas pensiones o jubilaciones, la que se definen como una prestación económica destinada a proteger al trabajador al ocurrirle un accidente de trabajo, al padecer una enfermedad o accidente no laboral, o al cumplir al menos 60 años de edad.¹ Dicha prestación constituye una de las herramientas de mayor importancia para los trabajadores, pues les asegura poder contar con un ingreso al concluir su participación dentro de la fuerza laboral.

El otorgamiento de esta prestación se sujeta a un procedimiento administrativo que encuentra sustento en la citada LISSSTE, particularmente en el título segundo, denominado Del Régimen Obligatorio, capítulo IV, denominado a su vez De las pensiones, que comprende los artículos 44 al 54.

No obstante, como cualquier cuerpo normativo, existen disposiciones concurrentes que son aplicables en determinados supuestos. Tal es el caso de la “prescripción” figura jurídica que el Código Civil Federal, en su artículo 1135 define de la siguiente manera:

“Artículo 1135. Prescripción es un medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley.”

Para el caso que nos atañe, el título quinto de la LISSSTE, se denomina De la prescripción. Dicha porción normativa en su artículo 251 a la letra señala:

“Artículo 251. El derecho del trabajador y, en su caso, de los beneficiarios, a recibir los recursos de su Cuenta Individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez en los términos de la presente ley, prescribe en favor del Instituto a los diez años de que sean exigibles.”

De la lectura del artículo referido, se desprende que su redacción genera incertidumbre y vulnerabilidad jurídica para las y los trabajadores, así como para sus beneficiarios pues no especifica a partir de qué momento se computará el plazo señalado. Además de que pareciera generar una antinomia jurídica al contravenir disposiciones contenidas en el propio ordenamiento en estudio, como se demostrará en lo subsecuente.

Argumentos que sustentan la iniciativa

Como se ha señalado, el contenido del artículo 251 del ordenamiento en estudio carece de certeza y propicia un estado de indefensión para los sujetos titulares de los derechos que ampara la LISSSTE. En efecto, al no precisar el artículo en comento el momento a partir del cual se iniciará el cómputo del plazo establecido de 10 años, genera que la dependencia encargada de la administración de las pensiones actúe discrecionalmente, vulnerando principios elementales del derecho como lo es la seguridad jurídica.

Al respecto, el doctor Ramón Reyes Vera afirma que la seguridad jurídica ha sido considerada como garantía de promover, en el orden jurídico la justicia y la igualdad en libertad, sin congelar el ordenamiento y procurando que éste responda a la realidad social en cada momento. Asimismo, señala que el principio de seguridad jurídica se encuentra íntimamente relacionado con el principio de legalidad, en tal forma que si no existe uno es imposible la existencia del otro. La seguridad es otro de los valores de gran consideración, por cierto, de importancia básica porque la certeza de saber a qué atenerse, es decir, la certeza de que el orden vigente ha de ser mantenido aún mediante la coacción, da al ser humano la posibilidad de desarrollar su actividad, previendo en buena medida cuál será la marcha de su vida jurídica.²

Por su parte, el maestro Ignacio Burgoa afirma que “Ese conjunto de modalidades jurídicas a que tiene que sujetarse un acto de cualquiera autoridad para producir válidamente desde un punto de vista jurídico la afectación en la esfera del gobernado a los diversos derechos de éste, y que se traduce en una serie de requisitos, condiciones, elementos, etcétera, es lo que constituye las garantías de seguridad jurídica. Éstas implican, en consecuencia, **el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado**, integrada por el *summum* de sus derechos subjetivos”. Considera dentro de las garantías de seguridad jurídica: irretroactividad de las leyes, audiencia, exacta aplicación de la ley en materia penal y de legalidad en materia jurisdiccional civil.³

Aunado a lo anterior la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en lo particular, afirmando lo siguiente:

“ISSSTE. El artículo 251 de la ley relativa, al establecer un plazo de diez años para la prescripción del derecho a recibir los recursos de la cuenta individual del trabajador sin precisar el momento de su inicio, es violatorio de las garantías de seguridad y certeza jurídica y seguridad social (Legislación vigente a partir del 1o. de abril de 2007).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes ha reconocido que los principios de seguridad y certeza jurídica contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se respetan por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean, generan certidumbre a sus destinatarios sobre las consecuencias jurídicas de su conducta al ubicarse en cualquier hipótesis que contemple la norma, por lo que, cuando se confiere alguna facultad a una autoridad, estas garantías se cumplen, cuando acotan en la medida necesaria y razonable tal atribución, en forma tal que se

impida a la autoridad aplicadora actuar de manera arbitraria o caprichosa. Por su parte, el sistema de cuentas individuales contenido en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tiene como fin brindar certeza jurídica al trabajador sobre los recursos que pagarán su pensión, ya que la cuenta individual es de su propiedad; también se establecen distintas modalidades para que los asegurados puedan retirar los recursos de dicha cuenta individual; sin embargo, **el artículo 251 prevé que el derecho a disponer de los mismos prescribirá a favor del Instituto en un plazo de 10 años a partir “de que sean exigibles”, contraviniendo los mencionados principios de seguridad y certeza jurídica, al no señalar con precisión el momento en que comenzará a contar dicho plazo prescriptivo, aunado a que no prevé que se dé oportunamente algún aviso al asegurado o a sus beneficiarios, a efecto de evitar que opere la prescripción de su derecho a disponer de los recursos de su cuenta individual, lo que evidencia la incertidumbre jurídica sobre el particular y la violación a la garantía de seguridad social que consagra el artículo 123, Apartado B, fracción XI, constitucional, al privar a los trabajadores de disponer en su momento de los recursos acumulados en la referida cuenta para contar con una pensión, máxime que el derecho a ésta es imprescriptible**”^{4 y 5}

De lo establecido por la corte destacan 3 elementos:

- 1) La contravención a los principios de certeza y seguridad jurídica, al no precisar a partir de qué momento inicia el cómputo del plazo;
- 2) No se prevé avisar oportunamente al asegurado o sus beneficiarios; y
- 3) El derecho a la pensión es imprescriptible.**

Atendiendo lo estipulado por la corte, resulta idóneo que el Poder Legislativo armonice la redacción del artículo 251 con lo dispuesto en materia de pensiones que, como se ha señalado oportunamente, se encuentra tutelado en el título segundo, capítulo IV del multicitado ordenamiento.

En tal virtud, es oportuno señalar que el artículo 45 de la LISSSTE vigente, establece textualmente:

“Artículo 45. En aquellos casos en que se dictamine procedente el otorgamiento de la pensión, **el Instituto estará obligado a otorgar la resolución en que conste el derecho a la misma en un plazo máximo de noventa días, contados a partir de la fecha en que reciba la solicitud con la totalidad de la documentación respectiva, así como la constancia de licencia prepensionaria**, o en su caso, el aviso oficial de baja.”⁶

Si en los términos señalados en el párrafo anterior no se ha otorgado la resolución, el Instituto estará obligado a efectuar el pago del cien por ciento del último Sueldo Básico del solicitante que estuviere separado definitivamente del servicio con cargo a sus gastos de administración, sin perjuicio de continuar el trámite para el otorgamiento de la resolución en que conste el derecho a Pensión y de que se finquen las responsabilidades en que hubieren incurrido los servidores públicos del Instituto y los de las Dependencias o Entidades que en los términos de las leyes aplicables estén obligados a proporcionar la información necesaria para integrar los expedientes respectivos, los cuales deberán restituir al Instituto las cantidades erogadas, así como sus accesorios.”

Como se aprecia, el precepto invocado prevé la obligación del Instituto de otorgar la resolución en la cual conste la procedencia del derecho a la pensión e incluso establece un plazo de 90 días para ello, los cuales se computarán a partir de la fecha en que reciba la solicitud con la totalidad de la documentación respectiva. Asimismo, se prevé un procedimiento en favor del pensionado en caso de no existir una resolución en el plazo

estipulado. Es así que se considera oportuno referir al contenido del artículo 45 para armonizar el del artículo 251, con lo cual se le dotará de certeza.

Por otra parte, la no prescripción de la exigibilidad de las pensiones encuentra sustento en lo señalado por el artículo 248 de la propia LISSSTE, que a la letra establece:

“Artículo 248. **El derecho a la Pensión es imprescriptible.** Las Pensiones caídas y cualquier prestación en dinero a cargo del Instituto que no se reclame dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que hubieren sido exigibles, prescribirán a favor del Instituto.”

En este sentido, respecto a la no prescripción de las pensiones, la propia corte ha señalado lo siguiente:

“Pensiones y jubilaciones del ISSSTE. El derecho para reclamar sus incrementos y las diferencias que de ellos resulten, es imprescriptible.

Conforme al artículo 186 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente hasta el 31 de marzo de 2007 (cuyo contenido sustancial reproduce el numeral 248 de la ley relativa vigente) es **imprescriptible el derecho a la jubilación y a la pensión, dado que su función esencial es permitir la subsistencia de los trabajadores o sus beneficiarios**. En esa virtud, también es imprescriptible el derecho para reclamar los incrementos y las diferencias que resulten de éstos. Bajo este tenor, **tal derecho no se encuentra ubicado en ninguno de los supuestos sujetos a prescripción del numeral en comento, sino en la hipótesis general de que el derecho a la jubilación y a la pensión es imprescriptible, porque dichas diferencias derivan directa e inmediatamente de esos derechos otorgados al pensionado y cumplen la misma función.**”⁷

Dado lo anterior, resulta imperativo armonizar el contenido del artículo 251, ajustándolo a los criterios emitidos por el máximo tribunal de la nación.

A efecto de una mejor visualización de las modificaciones planteadas por la presente iniciativa, a continuación se inserta un cuadro comparativo respecto de los preceptos de interés.

LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	
Redacción Vigente	Propuesta Iniciativa
Artículo 251. El derecho del Trabajador y, en su caso, de los beneficiarios, a recibir los recursos de su Cuenta Individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez en los términos de la presente Ley, prescribe en favor del Instituto a los diez años de que sean exigibles.	Artículo 251. El derecho del Trabajador y, en su caso, de los beneficiarios, a recibir los recursos de su Cuenta Individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, será exigible una vez agotado el procedimiento señalado en el artículo 45 de la presente Ley.

Como se observa se propone reformar el artículo a efecto de eliminar la vulneración al principio de certeza y legalidad y, además, corrigiendo la antinomia jurídica relativa a la no prescripción de la exigibilidad de las pensiones.

Con la modificación propuesta, se establecerá la eliminación de la prescripción a solicitar la pensión por parte de los trabajadores o sus beneficiarios, y sólo será aplicable tal figura de la prescripción cuando se haya agotado el procedimiento que iniciaron los actores para solicitar la pensión en términos de la propia ley.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a consideración del pleno de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto que reforma el artículo 251 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Artículo Único. Se reforma el artículo 251 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para quedar como sigue:

Artículo 251. El derecho del trabajador y, en su caso, de los beneficiarios, a recibir los recursos de su Cuenta Individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, **será exigible una vez agotado el procedimiento señalado en el artículo 45 de la presente ley.**

Artículo Transitorio

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

Notas

1 <http://www.imss.gob.mx/pensiones/preguntas-frecuentes/que-es-una-pension>

2 Reyes Vera, Ramón. *Los derechos humanos y la seguridad jurídica*, visto en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derechos-humanos-emx/article/viewFile/23177/20706>

3 Burgoa, I.- *Las garantías individuales*.- Ed. Porrúa, S. A., México, 1954, p. 396 en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derechos-humanos-emx/article/viewFile/23177/20706> p. 96.

4 https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=issste%2520art%25C3%25ADculo%2520251%2520de%2520la%2520ley%2520relativa&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=165969&Hit=1&IDs=165969&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=#

5 Énfasis añadido.

6 Énfasis añadido.

7 <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/166/166335.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 30 de abril de 2019.

Diputada María Guillermina Alvarado Moreno (rúbrica)