

## **INICIATIVA QUE ADICIONA EL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, A CARGO DEL DIPUTADO REGINALDO SANDOVAL FLORES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

El que suscribe, Reginaldo Sandoval Flores, coordinador del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 3, numeral 1, fracción IX; 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta y somete a consideración de esta honorable soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo al inciso B, numeral II del artículo décimo transitorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, bajo la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La Conferencia Internacional del Trabajo, en su nonagésima octava reunión celebrada en 2009, reconoció que “sistemas nacionales de seguridad social efectivos son poderosas herramientas para proporcionar seguridad del ingreso (medios de vida), prevenir y reducir la pobreza y la desigualdad, y promover la inclusión social y la dignidad. La seguridad social fortalece la cohesión social, contribuyendo a construir la paz social, sociedades incluyentes y una globalización equitativa con niveles de vida dignos para todos”.

Ante esta posición la coincidencia entre varios países miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es que el Estado debe garantizar a todos los ciudadanos, en cualquier circunstancia, los medios necesarios para asegurar su subsistencia y la de su familia en condiciones decorosas, durante su vida laboral y su vejez.

En México existen principalmente dos instituciones encargadas de proporcionar a los trabajadores y sus familiares seguridad social: El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que desde su creación han sido las encargadas de brindar servicios médicos, de asistencia, créditos y pensiones, entre otros.

Sin embargo, la inconformidad de los derechohabientes del ISSSTE por la deficiencia en sus servicios de salud, la falta de recursos para programas de beneficio colectivo y el riesgo de que en cierto lapso de tiempo fuese imposible financiar el pago de pensiones, propiciaron que el Congreso de la Unión alcanzara los acuerdos necesarios para abrogar la ley que rigió al Instituto hasta el 31 de marzo de 2007 y expedir un nuevo marco normativo.

La ley abrogada comprendía 21 seguros, prestaciones y servicios en favor de los derechohabientes (que hasta 2007 totalizaban más del diez por ciento de la población mexicana y dentro de ellos más de medio millón de jubilados); pero con el nuevo ordenamiento el número de beneficios se redujo y se incrementaron los requisitos para el otorgamiento de una pensión.

Un claro ejemplo de las consecuencias derivadas del nuevo ordenamiento se dio con la exclusión de los preceptos del artículo 66 de la vieja Ley del ISSSTE (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1983), que establecía:

“El trabajador que se separe del servicio después de haber cotizado cuando menos 15 años al Instituto podrá dejar la totalidad de sus aportaciones con objeto de gozar de la prerrogativa de que al cumplir la edad requerida para la pensión se le otorgue la misma. Si falleciera antes de cumplir los 55 años de edad, a sus familiares derechohabientes se les otorgará la pensión en los términos de esta ley.”

En contraparte, la ley que entró en vigor el 1 de abril de 2007, y que prevalece hasta nuestros días, cita en su artículo décimo transitorio:

“Décimo. A los trabajadores que no opten por la acreditación de Bonos de Pensión del ISSSTE, se les aplicarán las siguientes modalidades:

“...

“II. A partir del primero de enero de dos mil diez:

“b) Los trabajadores que cumplan 55 años de edad o más y quince años de cotización o más al Instituto, tendrán derecho a una pensión de retiro por edad y tiempo de servicios.”

“El monto de la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios será equivalente a un porcentaje del sueldo que se define en la fracción IV, de conformidad con los porcentajes de la tabla siguiente:

“15 años de servicio 50 por ciento

“16 años de servicio 52.5 por ciento

“17 años de servicio 55 por ciento

“18 años de servicio 57.5 por ciento

“19 años de servicio 60 por ciento

“20 años de servicio 62.5 por ciento

“21 años de servicio 65 por ciento

“22 años de servicio 67.5 por ciento

“23 años de servicio 70 por ciento

“24 años de servicio 72.5 por ciento

“25 años de servicio 75 por ciento

“26 años de servicio 80 por ciento

“27 años de servicio 85 por ciento

“28 años de servicio 90 por ciento

“29 años de servicio 95 por ciento

“La edad a que se refiere este inciso, se incrementará de manera gradual conforme a la tabla siguiente”:

Años-Edad para pensión por edad y tiempo de servicios

“2010 y 2011 56”

“2012 y 2013 57”

“2014 y 2015 58”

“2016 y 2017 59”

“2018 en adelante 60.”

De este artículo se desprende que para obtener el derecho a una pensión de retiro por edad y tiempo de servicios se requiere un periodo mínimo de cotización de quince años, pero a partir del uno de enero de dos mil diez, la edad se ha ido incrementando cada dos años y así continuará hasta el dos mil dieciocho, para llegar a una edad mínima de sesenta años.

Esta reforma generó inconformidad entre cientos de trabajadores que fueron cesados o se separaron voluntariamente del cargo con 15 años de servicios, que preservaron la totalidad de sus aportaciones en el Instituto para el disfrute de una pensión, pero que en ese entonces no cumplían con el requisito de la edad marcado por la ley para el otorgamiento de la misma.

El caso llegó hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien tras una serie de análisis, finalmente el viernes 15 de julio de 2016, publicó **una tesis en el Semanario Judicial de la Federación que considera procedente el otorgamiento de la pensión a la luz de lo dispuesto en el artículo 66 de la abrogada Ley del ISSSTE, ya que de no hacerlo así, se modificarían o alterarían los derechos adquiridos o supuestos jurídicos y sus consecuencias (mismos que nacieron bajo la vigencia de la ley anterior), en contravención del derecho fundamental de irretroactividad previsto en el párrafo primero del artículo 14 constitucional.**

En un voto particular, que fue clave para el fallo final del tribunal, el magistrado Esteban Álvarez Troncoso expuso que la solicitud de pensión debe ajustarse al artículo 66 vigente en la época que se dio de baja el trabajador, en armonía con el artículo 61 de la ley abrogada, y no exigir más años, como se prevé en la actualidad para obtener tal beneficio, pues en ese supuesto, implicaría la aplicación retroactiva de normas que no existían en esa fecha.

El artículo 61 del marco legal anterior citaba “Tienen derecho a pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, los trabajadores que habiendo cumplido 55 años, tuviesen 15 años de servicios como mínimo e igual tiempo de cotización al Instituto”.

El magistrado Álvarez en la contradicción de tesis 4/2014 del índice del pleno del Trigésimo Circuito asegura que lo que debe imperar son las condiciones en que se dio de baja y dejó sus aportaciones de seguridad social, con el beneficio o “prerrogativa” que el propio texto del artículo precavía, de que “al cumplir la edad requerida para la pensión se le otorgue la misma”, la cual (la edad) estaba contenida en el diverso artículo 61 del mismo ordenamiento, y no se preveía ninguna otra.

Así, según su planteamiento, no puede considerarse que por razón del transcurso del tiempo se hayan sí cumplidos los 55 años, pero de igual manera haya entrado en vigor la nueva Ley del ISSSTE y en automático quede sujeto a nuevas obligaciones para obtener su pensión, ya que tenía un derecho, sin que se considere expectativa y, por ello, no debe aplicar el artículo décimo transitorio.

Lo cual incluso se ve corroborado en términos de la teoría de los componentes de la norma, por virtud de que, si toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, en el que al realizarse el supuesto se produce la consecuencia, a la razón seguidamente se generan los derechos y obligaciones correspondientes.

Así, de acuerdo al criterio del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las hipótesis que pueden generarse, a través del tiempo son:

1. Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan de modo inmediato el supuesto y la consecuencia en ella regulados, no se puede variar, suprimir o modificar ese supuesto o la consecuencia, sin violar la garantía de irretroactividad de las normas, toda vez que ambos nacieron a la vida jurídica con anterioridad a la entrada en vigor de una nueva ley.
2. Cuando la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si el supuesto y algunas de las consecuencias se realizan bajo la vigencia de una ley, quedando pendientes algunas de las consecuencias jurídicas al momento de entrar en vigor una nueva disposición jurídica, dicha ley no podría modificar el supuesto ni las consecuencias ya realizadas.
3. Cuando la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior no se producen durante su vigencia, pero cuya realización no depende de los supuestos previstos en esa ley, sino únicamente estaban diferidas en el tiempo por el establecimiento de un plazo o término específico, en este caso la nueva disposición tampoco podría suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, toda vez que estas últimas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley.
4. Cuando para la ejecución o realización de las consecuencias previstas en la disposición anterior, pendientes de producirse, es necesario que los supuestos señalados en la misma se realicen después de que entró en vigor la nueva norma, tales consecuencias deberán ejecutarse conforme a lo establecido en ésta, en atención a que antes de la vigencia de dicha ley, no se actualizaron ni ejecutaron ninguno de los componentes de la ley anterior (supuestos y consecuencias acontecen bajo la vigencia de la nueva disposición).

En el caso en concreto, si bajo el amparo de la Ley del ISSSTE vigente hasta el treinta y uno de marzo de dos mil siete, existen los supuestos de que un trabajador que contaba con más de quince años de servicio, se hubiera separado y dejado en el fondo de pensiones la totalidad de sus aportaciones, la consecuencia debe ser que al cumplir la edad requerida (cincuenta y cinco años) se le otorgue la pensión jubilatoria por edad y tiempo de servicios, sin que la nueva ley pueda suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, toda vez que estas últimas no están supeditadas a las diversas modalidades señaladas en el ordenamiento más reciente.

De acuerdo con los razonamientos del magistrado Esteban Álvarez Troncoso, en los asuntos contendientes no está planteado un problema de retroactividad de la ley, en sí misma considerada, sino la aplicación retroactiva de hipótesis normativa, como lo es el artículo décimo transitorio de la Ley del ISSSTE.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 285 del tomo XXXIII, abril de 2011, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, el análisis de retroactividad de las leyes implica estudiar si una determinada norma tiene vigencia o aplicación respecto de derechos adquiridos o situaciones jurídicas acaecidas con anterioridad a su entrada en vigor.

En cambio, según el mismo resolutivo, el análisis sobre la aplicación retroactiva de una ley supone la verificación de que los actos materialmente administrativos o jurisdiccionales estén fundados en normas vigentes, y que en caso de un conflicto de normas en el tiempo se aplique la que genere un mayor beneficio al particular.

De lo anterior se desprende que el derecho a las pensiones de cualquier naturaleza nace cuando el trabajador o sus familiares derechohabientes se encuentran en los supuestos consignados en la ley y satisfagan los requisitos que en ella se señalan.

En el tema en particular, del numeral 66 de la anterior ley se pueden desglosar los siguientes requisitos para tener la prerrogativa de gozar de pensión jubilatoria, al cumplir los 55 años:

- Que el trabajador se separe del servicio.
- Que haya cotizado, al menos quince años.
- Que deje el total de sus aportaciones en el fondo de pensiones.

La prerrogativa a que se refiere, en principio es el beneficio de que aunque “se separe”, gozará de la prerrogativa de una pensión y condicionaba a que al cumplir la edad requerida, se le otorgase la misma, lo que quiere decir, que se reconoce un derecho a su otorgamiento, aún y cuando se separe, y la edad vigente en ese entonces, era de cincuenta y cinco años.

En otras palabras, el hecho de que se condicione a que cumpla con la longevidad de cincuenta y cinco años no significa que hasta que tenga esa edad se constituya el derecho a obtenerla, pues la obtuvo como prerrogativa. Incluso se prevé que, si el trabajador fallece antes, se le otorgará a sus familiares la pensión correspondiente, lo que corrobora que ya existe un derecho adquirido, y no era necesario esperar a los 55 años cumplidos, aunque ya hubiese muerto.

Por ello es fundamental, plasmar en el marco normativo la procedencia del otorgamiento de la pensión a la luz de lo dispuesto en el artículo 66 de la abrogada Ley del ISSSTE, ya que, de no hacerlo así, se modificarían o alterarían los derechos adquiridos o supuestos jurídicos y las consecuencias que nacieron bajo la vigencia de la ley anterior, en contravención del derecho fundamental de irretroactividad previsto en el párrafo primero del artículo 14 constitucional.

Contemplar en el texto de la ley vigente la conservación de derechos para una pensión jubilatoria por edad y tiempo de servicios, a los trabajadores que al 1 de abril de 2007, fecha en que entró en vigor la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), contaban con quince años o más de servicio, fueron separados del empleo o renunciaron voluntariamente, preservaron en el fondo de pensiones la totalidad de sus aportaciones, pero que no cumplían con la longevidad requerida por la legislación (cincuenta y cinco años) para la obtención de la misma.

Resarcir las lagunas legislativas para proteger y respetar los derechos adquiridos de las personas en materia de seguridad social y garantizar el acceso a una pensión a quien estuvo o está afiliado al Instituto y cumplió con los requisitos establecidos en el artículo 66 de la abrogada Ley del ISSSTE, con excepción de la edad, hecho que en la actualidad ya acreditan, o lo harán en los próximos años.

Armonizar el marco jurídico con el fallo de la Suprema Corte de Justicia la Nación, publicado el 15 de julio de 2016 en el Semanario Judicial de la Federación, que consideró procedente el otorgamiento de la pensión a la luz de lo dispuesto en el artículo 66 referido en el párrafo anterior, ya que de no hacerlo así, se modificarían o alterarían los derechos adquiridos o supuestos jurídicos y sus consecuencias, (mismos que nacieron bajo la vigencia de la ley anterior), en contravención del derecho fundamental de irretroactividad previsto en el párrafo primero del artículo 14 constitucional.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Por lo anteriormente expuesto someto a consideración de esta honorable asamblea la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo al inciso B numeral II del artículo décimo transitorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para quedar como sigue:

## **Decreto**

**Artículo Único.** Se adiciona un párrafo al inciso B, numeral II, del artículo décimo transitorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para quedar como sigue:

Décimo. ...

I. ...

II. ...

a) al c) ...

...

**El incremento gradual de la edad no aplicará a los trabajadores que se hayan acogido al beneficio previsto en el artículo 66 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente hasta el 31 de marzo de 2007, que plasmaba la prerrogativa de gozar de una pensión de retiro por edad y tiempo de servicios al cumplir los 55 años de edad, siempre y cuando se hubiesen separado del empleo con al menos quince años de cotizaciones y hayan dejado el total de sus aportaciones en el fondo de pensiones del propio Instituto.**

## **Artículos Transitorios**

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

**Segundo.** El Instituto contará con noventa días naturales a la entrada en vigor del mismo, para realizar las reformas a los reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias a efecto de dar cumplimiento al decreto de promulgación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de febrero de 2020.

Diputado Reginaldo Sandoval Flores (rúbrica)