

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 253 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, A CARGO DE LA DIPUTADA ANGÉLICA IVONNE CISNEROS LUJÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Angélica Ivonne Cisneros Luján, del Grupo Parlamentario de Morena, integrante de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Coordinación y Continuidad Asistencial en Salud**, al tenor de la siguiente.

Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en el artículo 4, párrafo cuarto, consagra el derecho humano que tiene toda persona en nuestro país a la protección de la salud, estableciendo al efecto que la Ley definirá (i) las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, así como (ii) un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social.

Por su parte, el artículo 123, apartado A, fracción XXIX, prevé el derecho fundamental de la Seguridad Social al establecer que es de utilidad pública la Ley del Seguro Social (LSS), misma que comprende los seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

Por su parte, la LSS en los artículos 2 y 5, disponen que la seguridad social tiene como finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como, el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado; mientras que la organización y administración del Seguro Social estará a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, de integración operativa tripartita, en razón de que a la misma concurren los sectores público, social y privado, el cual tiene también el carácter de organismo fiscal autónomo.

En este orden de ideas, el Seguro Social como instrumento básico de la seguridad social, consiste en la obligación de proporcionar no solo servicios médicos, además de la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, mediante la aplicación de medidas que permitan mantener el nivel o en su caso, mejorar el bienestar de las personas trabajadoras y de sus familias, lo que se traduce en un esquema integral que incluye prestaciones médicas, económicas y sociales.

Para realizar lo anterior, el IMSS cuenta con distintas unidades médicas, por nivel de atención y de los diversos seguros que componen al Régimen Obligatorio del Seguro Social, esto es: riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como, guarderías y prestaciones sociales.

Ante este panorama, el IMSS enfrenta permanentemente retos para allegarse de recursos y hacer frente a su obligación de prestar los servicios públicos que satisfagan las necesidades de su población derechohabiente, en materia de salud y seguridad social. Considerando que el IMSS es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, de integración tripartita, es decir, depende financieramente de las cuotas patronales, obreras y de las aportaciones del Gobierno Federal; la falta de pago oportuno en las cuotas obrero-patronales a cargo de los patrones incide de manera directa en la capacidad económica para prestar los servicios a su cargo.

Si bien el Instituto, en su carácter de organismo fiscal autónomo, tiene la facultad de hacer exigible el pago de las cuotas obrero-patronales, a través del procedimiento administrativo de ejecución, lo cierto es que en algunos supuestos, como son los adeudos de entes públicos, resulta sumamente complejo llevar a cabo su cobro, en virtud de la falta de recursos públicos suficientes para cumplir con sus obligaciones, la limitación presupuestal que enfrentan, y la carencia de bienes o garantías ejecutables para recuperar dichos adeudos. En adición, la naturaleza de los bienes públicos también imposibilita su realización a través de los mecanismos mediante los cuales puedan liquidarse dichos adeudos, toda vez que, en términos de la Ley General de Bienes Nacionales, los bienes públicos son bienes inembargables, imprescriptibles e inalienables, de ahí que se requiera un procedimiento administrativo que los convierta en bienes susceptibles de ser utilizados como medio para cubrir obligaciones a cargo de los propios entes públicos.

En adición a lo señalado en el párrafo que antecede, en términos del artículo 253, de la LSS, el patrimonio del IMSS se encuentra constituido por: (i) bienes muebles e inmuebles de cualquier naturaleza, con excepción de aquellos provenientes de adjudicación o dación en pago por adeudo de cuotas obrero patronales, capitales constitutivos y accesorios, así como cualquier otro que se afecte expresamente a las reservas que el Instituto deba constituir en términos de esta Ley; (ii) los derechos de propiedad y posesión de bienes muebles e inmuebles, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que por justo título obren en poder del Instituto; (iii) los derechos de cualquier naturaleza que el Instituto obtenga o pueda obtener; (iv) las donaciones, herencias, legados, adjudicaciones, subsidios y transferencias que se hagan a su favor en que no se preestablezca el destino de los bienes o derechos correspondientes; (v) los intereses dividendos, realización de activos, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades, frutos y productos de cualquier clase, que generen los bienes y derechos afectos a su patrimonio, y (vi) cualesquier otro ingreso que le señale las leyes y reglamentos.¹

De lo cual se advierte con claridad que, se excluye expresamente del patrimonio institucional, a los bienes provenientes de adjudicación, dación por adeudos o por concepto del pago de cuotas obrero-patronales, capitales constitutivos y accesorios.

En este orden de ideas, en los últimos 10 años se ha presentado como problema focalizado el que algunos entes públicos, (entidades federativas, municipios y organismos descentralizados) al no contar con la liquidez necesaria para hacer frente a los adeudos adquiridos por la falta de pago de cuotas obrero patronales, hayan generado créditos fiscales en favor del IMSS, siendo de gran dificultad o casi imposible su cobro, pues, si bien existen mecanismos legales para ejercer el cobro efectivo del adeudo, resulta altamente complejo hacerlo a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución (PAE), por las razones antes señaladas; sin que sea factible dejar de prestar los servicios institucionales a las y los trabajadores y beneficiarios de dichos entes públicos, pues se generaría un problema de índole social.

Para ello, es importante considerar que los entes públicos, dentro de su haber patrimonial cuentan con bienes inmuebles con los que se pudiera hacer frente al adeudo contraído con este Instituto, o para cubrir las obligaciones a su cargo, pudiendo ofrecerse como dación en pago o como pago en especie, en los casos en los que, a juicio del IMSS, éstos sean de utilidad para la prestación de los servicios que el mismo tiene encomendados.

Cabe destacar que una de las consecuencias más negativas de la fragmentación del sistema de salud, ha sido la imposibilidad de optimizar la infraestructura física, así, en la reforma aprobada en el año 2019, la coordinación entre Instituciones fue reconocida como una de las condiciones para avanzar en el propósito deseado, es decir, garantizar la prestación gratuita de servicios, incluidos los medicamentos, para lo cual en un primer momento se estableció como estrategia, recuperar la infraestructura médica abandonada y/o deteriorada.

Derivado de lo anterior, es prioritario realizar las adecuaciones necesarias a la LSS a efecto de que se funde la posibilidad de que, a través de las figuras de dación en pago o pago en especie, pueda recuperar los adeudos a cargo de los entes públicos o promover el cumplimiento oportuno de obligaciones, para que aquellos que cuenten con bienes que puedan ofrecerlos cumpliendo con el procedimiento respectivo y principalmente para cumplir con el objeto o razón de ser del Instituto y puedan ser adjudicados por los entes públicos al IMSS bajo la figura de dación en pago o pago en especie, según corresponda; esto a fin de liquidar (ya sea de forma total o parcial) los créditos emitidos o para el cumplimiento de obligaciones en materia de seguridad social y por ende dichos bienes puedan constituirse dentro del patrimonio de este Instituto.

Para efectos de la dación en pago, es de suma importancia señalar que la Ley de Ingresos de la Federación, desde el año 2021 dispone en artículos transitorios, modalidades de pago para entes públicos, respecto de créditos adeudados por concepto de cuotas obrero patronales, capitales constitutivos y sus accesorios, con excepción de las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, pudiendo ser a través de convenios de pago en parcialidades a un plazo máximo de hasta 6 años y compensarse a través de las participaciones federales que las entidades federativas y los municipios reciben de conformidad con lo establecido en el último párrafo del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, así como mediante la dación en pago de bienes inmuebles como fuente de pago, sin embargo, dicha disposición no ha tenido plena eficacia debido a que enfrenta la limitante del propio artículo 253 de la LSS, en cuanto a la integración del patrimonio del IMSS, lo que hace que quede sujeto a interpretación la prevalencia de una disposición sobre otra.

Por lo antes expuesto y con el objetivo de cumplir con lo establecido por la Ley de Ingresos de la Federación, y evitar la interpretación de las disposiciones normativas, se propone una reforma a la LSS, en particular para que los bienes inmuebles que el IMSS considere recibir como fuente de pago de adeudos de entes públicos puedan ser incorporados al patrimonio institucional y con ello cubrir los créditos adeudados o permitir el cumplimiento de obligaciones a cargo de los entes públicos. Todo lo anterior en el entendido que en ningún supuesto se podrán aceptar dichos bienes para saldar adeudos o realizar el pago de las cuotas derivados del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

Es pertinente aclarar que, en todos los casos, la aceptación de este mecanismo de pago será potestativa para el IMSS, y deberá realizarse con base en los lineamientos que, al efecto, tenga a bien expedir el H. Consejo Técnico del Instituto, mediante el cual se determine principalmente la funcionalidad del bien para el cumplimiento de su objeto institucional.

Adicionalmente, se establece que dichos bienes deben encontrarse libres de cualquier gravamen o proceso judicial y que del valor del avalúo del bien efectuado por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales que servirá como base para la determinación del valor susceptible a saldar los créditos o del pago de las obligaciones.

En ningún caso la dación en pago o pago en especie dará derecho a la devolución de importe alguno en efectivo. En caso de que existiera un saldo a favor del ente público una vez liquidado el importe de los adeudos, la diferencia podrá ser aplicada a los importes futuros, sin que pueda ser aplicado para cubrir las aportaciones o adeudos derivados del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

Con ello, el IMSS busca brindar la protección más amplia a los derechos humanos fundamentales de salud y seguridad social de la población derechohabiente, pues las obligaciones derivadas de la seguridad social no quedan a voluntad de las partes, ni son negociables, por el contrario, es obligación del Estado y de las autoridades el otorgar en todo momento las prestaciones de los servicios institucionales.

En virtud de todo lo antes expuesto, se plantea la siguiente adecuación a la LSS:

LEY DEL SEGURO SOCIAL

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 253. Constituyen el patrimonio del Instituto:	Artículo 253. ...
I. Los bienes muebles e inmuebles de cualquier naturaleza, con excepción de aquellos provenientes de adjudicación o dación en pago por adeudo de cuotas obrero patronales,	I. ...
capitales constitutivos y accesorios, así como cualquier otro que se afecte expresamente a las reservas que el Instituto deba constituir en términos de esta Ley;	
II. Los derechos de propiedad y posesión de bienes muebles e inmuebles, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que por justo título obren en poder del Instituto;	II. ...
III. Los derechos de cualquier naturaleza que el Instituto obtenga o pueda obtener;	III. ...
IV. Las donaciones, herencias, legados, adjudicaciones, subsidios y transferencias que se hagan a su favor en que no se preestablezca el destino de los bienes o derechos correspondientes;	IV. ...
V. Los intereses, dividendos, realización de activos, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades, frutos y productos de cualquier clase, que generen los bienes y derechos afectos a su patrimonio, y	V. ...

<p>Sin correlativo</p>	<p>VI. Los bienes inmuebles que las entidades federativas, los municipios y los organismos descentralizados cedan al Instituto con la finalidad de pagar cuotas obrero patronales, ya sea para saldar adeudos o cubrir obligaciones a su cargo.</p> <p>Para efectos del párrafo anterior, será potestad del Instituto aceptar o no, los bienes inmuebles observando lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none">a) No podrán aceptarse como pago de las cuotas correspondientes al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;b) Los bienes deberán resultar funcionales para cumplir con las facultades y atribuciones del Instituto, previstas en la presente ley;c) Los bienes inmuebles deberán estar libres de gravamen, carga, proceso judicial o contingencia de cualquier naturaleza;d) El valor del inmueble se determinará por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, con base en ese avalúo, el área competente del Instituto determinará los
-------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>saldos de los créditos o el monto de las obligaciones a cubrir, y</p> <p>e) El Consejo Técnico del Instituto emitirá los lineamientos que fijen las bases para la incorporación al patrimonio institucional, de los bienes a que se refiere esta fracción.</p> <p>En ningún caso la dación en pago o el pago en especie dará derecho a la devolución de importe alguno en efectivo, a favor del ente público.</p> <p>En caso de que existiera saldo a favor del ente público, una vez que se hubiere liquidado el importe de los adeudos, o el importe de las cuotas obrero patronales, y descontados los gastos de adjudicación, éste podrá ser aplicado, considerando el porcentaje máximo de adjudicación, a los importes futuros, sin que pueda ser utilizado para cubrir las aportaciones o adeudos derivados de las cuotas correspondientes al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.</p>
<p>VI. Cualesquier otros ingresos que le señalen las leyes y reglamentos.</p>	<p>VII. Cualesquiera otros ingresos que le señalen las leyes y reglamentos.</p>
<p>Todos los bienes inmuebles que formen parte del patrimonio del Instituto, estarán destinados al servicio público de carácter nacional del Seguro Social a que se refiere el artículo 4o. de esta Ley y tendrán el carácter de bienes del dominio público de la Federación</p>	<p>...</p>

Decreto que reforma y adiciona el artículo 253 de la Ley del Seguro Social

Artículo Único. Se **adiciona la fracción VI, recorriendo las subsecuentes y se reforma la fracción VII** al artículo 253 de la Ley del Seguro Social, para quedar como sigue:

“Artículo 253. ...

I. a V.

VI. Los bienes inmuebles que las entidades federativas, los municipios y los organismos descentralizados cedan al Instituto con la finalidad de pagar cuotas obrero-patronales, ya sea para saldar adeudos o cubrir obligaciones a su cargo.

Para efectos del párrafo anterior, será potestad del Instituto aceptar o no, los bienes inmuebles observando lo siguiente:

- a) No podrán aceptarse como pago de las cuotas correspondientes al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;**
- b) Los bienes deberán resultar funcionales para cumplir con las facultades y atribuciones del Instituto, previstas en la presente ley;**
- c) Los bienes inmuebles deberán estar libres de gravamen, carga, proceso judicial o contingencia de cualquier naturaleza;**
- d) El valor del inmueble se determinará por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, con base en ese avalúo, el área competente del Instituto determinará los saldos de los créditos o el monto de las obligaciones a cubrir, y**
- e) El Consejo Técnico del Instituto emitirá los lineamientos que fijen las bases para la incorporación al patrimonio institucional, de los bienes a que se refiere esta fracción.**

En ningún caso la dación en pago o el pago en especie dará derecho a la devolución de importe alguno en efectivo, a favor del ente público.

En caso de que existiera saldo a favor del ente público, una vez que se hubiere liquidado el importe de los adeudos y descontados los gastos de adjudicación, éste podrá ser aplicado, considerando el porcentaje máximo de adjudicación, a los importes futuros, sin que pueda ser utilizado para cubrir las aportaciones o adeudos derivados de las cuotas correspondientes al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

VII. Cualesquiera otros ingresos que le señalen las leyes y reglamentos.

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 Mexicano del Seguro Social deberá realizar las adecuaciones normativas que permitan la debida operación del contenido de la presente reforma, para lo cual contará con un plazo de 60 días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. Se derogan las disposiciones legales, administrativas y reglamentarias que se opongan a las contenidas en el presente decreto.

Nota

1 Ley del Seguro Social. Recuperado de:
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSS.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 30 de marzo de 2023.

Diputada Angélica Ivonne Cisneros Luján (rúbrica)

