

QUE REFORMA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL ARTÍCULO 151 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, A CARGO DE LA DIPUTADA ARACELI DAMIÁN GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Quien suscribe, Araceli Damián González, diputada de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y deroga diversas disposiciones del artículo 151 de la Ley del Seguro Social, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

La seguridad social es un derecho humano y, como tal, no puede restringirse. No obstante, el artículo 151 de la Ley del Seguro Social (LSS) incluido en la sección séptima del capítulo V, limite el derecho al seguro de invalidez y vida para quienes, por diversas circunstancias, han dejado de cotizar por tres o seis años, no obstante tengan las cotizaciones requeridas para gozar de este derecho.

Esta restricción contraviene los derechos reconocidos en nuestra Constitución. Básicamente, en cuatro fracciones se restringe el reconocimiento La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala claramente que:

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.

[...]

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.**

La Declaración Universal de los Derechos Humanos sostiene en su artículo 22 que

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.

A su vez, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre indica en su artículo 16 que

Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.

La Constitución mexicana reconoce el derecho a la seguridad social en dos apartados, que dan pie a dos leyes reglamentarias, la Ley del Seguro Social (LSS) y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Al respecto, el artículo 123 constitucional, en la fracción XXIX de su apartado A, señala que:

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá 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.

Es importante señalar al respecto que “recibe la calificación de pública la utilidad que, directa o indirectamente, aprovecha a la generalidad de las personas que integran la colectividad nacional, **sin que ninguna pueda ser privada de ella**, en cuanto representa un bien común de naturaleza material o moral”.¹

A la par, el ya citado artículo 1 de la Constitución indica que “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán... favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”. Es decir, la Carta Magna defiende el principio pro persona, que implica “un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria”.²

Es decir, hay un mandato constitucional que obliga a las autoridades a favorecer en todo momento la protección más amplia para la persona, por lo que el parámetro para determinar la correcta aplicación de otras normas secundarias, en este caso la LSS, también debe ser el más favorable para la persona.

Como señalamos al inicio de esta iniciativa, el artículo 151 de la LSS incluido en la sección séptima del capítulo V, referido a la conservación y reconocimiento de derechos del seguro de invalidez y vida restringe el reconocimiento de cotizaciones realizadas a quienes dejaron de pertenecer al régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) de la siguiente manera:

Artículo 151. Al asegurado que haya dejado de estar sujeto al régimen obligatorio y reingrese a éste, se le reconocerá el tiempo cubierto por sus cotizaciones anteriores, en la forma siguiente:

I. Si la interrupción en el pago de cotizaciones no fuese mayor de tres años, se le reconocerán, al momento de la reinscripción, todas sus cotizaciones;

II. Si la interrupción excediera de tres años, pero no de seis, se le reconocerán todas las cotizaciones anteriores cuando, a partir de su reingreso, haya cubierto un mínimo de veintiséis semanas de nuevas cotizaciones;

III. Si el reingreso ocurre después de seis años de interrupción, las cotizaciones anteriormente cubiertas se le acreditarán al reunir cincuenta y dos semanas reconocidas en su nuevo aseguramiento, y

IV. En los casos de pensionados por invalidez que reingresen al régimen obligatorio, cotizarán en todos los seguros, con excepción del de invalidez y vida.

En los casos de las fracciones II y III, si el reingreso del asegurado ocurriera antes de expirar el período de conservación de derechos establecido en el artículo anterior, se le reconocerán de inmediato todas sus cotizaciones anteriores.

Es importante considerar dos tesis aisladas referentes al artículo. La primera indica:

Seguro social. El artículo 151, fracción III, de la ley relativa, no viola los principios de solidaridad social y utilidad pública contenidos en el numeral 123, Apartado A, fracción XXIX, constitucional.

El señalado precepto legal al establecer que al asegurado que haya dejado de estar sujeto al régimen obligatorio y reingrese a éste después de 6 años de interrupción se le acreditará el tiempo cubierto por sus cotizaciones anteriores al reunir 52 semanas reconocidas en su nuevo aseguramiento, no viola los principios de solidaridad social y utilidad pública contenidos en el artículo 123, apartado A, fracción XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el citado reconocimiento de derechos constituye una conquista social que permite a los miembros de la clase trabajadora, cuando concluyen algún vínculo laboral, que se les reconozca el tiempo cubierto por sus cotizaciones anteriores cuando se interrumpe su pago, siempre y cuando reúnan 52 semanas en su nuevo aseguramiento. Lo contrario implicaría extender ese beneficio social ilimitadamente en detrimento del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Amparo directo en revisión 1479/2008. Juana Herrera Ramírez, por sí y en representación de su menor hijo Luis Antonio Vera Herrera. 26 de noviembre de 2008. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Francisco García Sandoval.³

Es decir, se asegura que el artículo 151 de la LSS no viola los principios de solidaridad social y utilidad pública del artículo 123, apartado A, fracción XXIX, de la Constitución. No obstante, nada se menciona sobre los derechos humanos en esta tesis. Por ello, cito una segunda tesis aislada:

Seguro social. El artículo 151, fracción III, de la ley relativa, al no otorgar la posibilidad de que los beneficiarios de un trabajador accedan a una pensión en caso de que éste fallezca después de reingresar al régimen obligatorio pero antes de cotizar cincuenta y dos semanas, vulnera el derecho humano de seguridad social.

Los artículos 1, numeral 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establecen la obligación a cargo de los Estados de respetar los derechos humanos y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, además disponen que en caso de que el ejercicio de los derechos y libertades no esté garantizado en las disposiciones legislativas o de otro carácter, aquéllos se comprometen a adoptar las medidas necesarias para hacerlos efectivos. En el caso del Poder Judicial, esta obligación reside, entre otros aspectos, en la interpretación y aplicación de los preceptos legales. Por ello, a fin de cumplir con los compromisos adquiridos en dicha convención, en su interpretación y aplicación, debe atenderse a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, a efecto de que los derechos humanos y las normas que los contienen sean interpretados de manera que permitan la ampliación de los titulares del derecho y de las circunstancias protegidas por estos derechos (universalidad); además, debe atenderse a que todos los derechos humanos establecen relaciones recíprocas entre sí (interdependencia) y, por ello, no pueden ser analizados de manera aislada ni estableciendo jerarquizaciones (indivisibilidad); por ende, en su examen debe tenerse presente que la interpretación que se dé a un derecho, necesariamente tendrá un impacto en otro, por lo que el juzgador debe buscar su coexistencia armónica; asimismo, es necesario que su protección tienda a ser mejor y mayor cada día (progresividad), por lo que en la interpretación y aplicación de la norma, el juzgador deberá buscar cumplir con este objetivo, pues sólo de esta manera logrará su protección integral. **En ese sentido, si el artículo 151, fracción III, de la Ley del Seguro Social, no permite la ampliación de circunstancias protegidas por el derecho a la seguridad social de los familiares del trabajador fallecido e impide una mejor y mayor protección de aquél, al no prever la posibilidad de que se otorgue a los beneficiarios la pensión correspondiente, en caso de que el asegurado muera después de reingresar al régimen obligatorio pero antes de cotizar cincuenta y dos semanas, es evidente que vulnera el derecho humano a la seguridad social de los sobrevivientes del asegurado, al no garantizar su pleno goce y ejercicio, pues desconoce el derecho de éstos derivado de la circunstancia de que el trabajador ya había cotizado más de ciento cincuenta semanas exigidas por la propia ley.** Además, el incumplimiento de la cotización de cincuenta y dos semanas requeridas, es por causas ajenas a la voluntad del trabajador (fallecimiento por causa diversa a un riesgo de trabajo)

y, por tanto, no puede ser aplicada en perjuicio de los beneficiarios, pues debe recordarse que lo que se busca es la protección integral de los derechos humanos, y considerar la aplicación del mencionado artículo 151, fracción III, implicaría negar a la viuda la pensión que le corresponde porque el asegurado sí cotizó las semanas suficientes para su procedencia, sólo que éstas se encontraban inactivas; de ahí que no pueda estimarse que el numeral examinado sea compatible con el espíritu proteccionista consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales suscritos por nuestro país.

Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región

Amparo directo 1015/2012 (cuaderno auxiliar 717/2012). María del Carmen Degollado Peralta. 25 de octubre de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Manuel Serratos García. Secretaria: Ana Cecilia Morales Ahumada.⁴

El objeto de discusión es diferente en cada tesis. En una se argumenta sobre el principio constitucional de utilidad pública en la LSS; en la otra, sobre la violación a los derechos humanos que comete el artículo 151 de dicha ley. Es importante recordar que el tercer párrafo del artículo 1 de la Constitución señala que

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.

Los principios del texto constitucional tienen definiciones claras:

i) **universalidad: que [los derechos humanos] son inherentes a todos** y conciernen a la comunidad internacional en su totalidad; en esta medida, **son inviolables**, lo que no quiere decir que sean absolutos, sino que **son protegidos porque no puede infringirse la dignidad humana**, pues lo razonable es pensar que se adecuan a las circunstancias; por ello, en razón de esta flexibilidad es que **son universales, ya que su naturaleza permite que, al amoldarse a las contingencias, siempre estén con la persona [...]**;

ii) **interdependencia e indivisibilidad: que están relacionados entre sí, esto es, no puede hacerse ninguna separación** ni pensar que unos son más importantes que otros, deben interpretarse y tomarse en su conjunto y no como elementos aislados. **Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes**; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; esto es, complementarse, potenciarse o reforzarse recíprocamente;

y iii) **progresividad: constituye el compromiso de los Estados para adoptar providencias**, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, **para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos** que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación,

ciencia y cultura, principio que no puede entenderse en el sentido de que los gobiernos no tengan la obligación inmediata de empeñarse por lograr la realización íntegra de tales derechos, sino en la posibilidad de ir avanzando gradual y constantemente hacia su más completa realización, en función de sus recursos materiales; así, **este principio exige que a medida que mejora el nivel de desarrollo de un Estado, mejore el nivel de compromiso de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales.** ⁵

Si bien puede entenderse que la actual redacción del artículo 151 representó alguna “conquista social” como aseguró la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se hace evidente que bajo los principios constitucionales de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como el principio pro persona, es necesario que la Cámara de Diputados del poder legislativo de la federación atienda sus obligaciones fundamentales y garantice el goce a plenitud del derecho humano a la seguridad social, máxime que a quienes afecta han cotizado ya para gozar de este derecho conforme a lo establecido por la propia LSS..

El problema que busca resolver esta iniciativa es la situación que enfrentan las personas adultas mayores que, a pesar de haber cumplido con sus semanas de cotización y de cumplir con la edad requerida por la ley, no pueden obtener su pensión por tener más de tres o seis años sin estar sujetos a una relación laboral con afiliación al IMSS y cuyo beneficio de conservación de derechos está vencido. Aunque el derecho a la pensión se puede recuperar mediante la cotización de 36 o 52 semanas más, la persona adulta mayor se enfrenta a la dificultad de conseguir un empleo para poder cumplir con el ordenamiento.

El artículo 151 afecta también, como ya se mencionó en la tesis de los Tribunales Colegiados, a las personas que no pueden acceder a la pensión que corresponde a su pareja trabajadora, cuando ésta muere y ya había cumplido los requisitos de semanas y edad, pero que no podía tramitar o estaba en trámite para el reconocimiento de su derecho. Esto deja a las personas viudas en estado de indefensión y violenta también su derecho a recibir la pensión por viudez.

Las pensiones que otorga el IMSS son las derivadas de los seguros de riesgo de trabajo, invalidez y vida, y del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, cuyos valores monetarios se calculan según el número de semanas ya cotizadas y el salario con que se estuvo inscrito en el instituto. En ese sentido, no tienen por qué generar un costo adicional ni un impacto presupuestario, porque constan de aportaciones que ya realizó el o la trabajadora en apego a la ley.

Las modificaciones que planteo en esta iniciativa se presentan en el siguiente cuadro:

Ley del Seguro Social	
Ley vigente	Propuesta de modificación
<p>Artículo 151. Al asegurado que haya dejado de estar sujeto al régimen obligatorio y reingrese a éste, se le reconocerá el tiempo cubierto por sus cotizaciones anteriores, en la forma siguiente:</p> <p>I. Si la interrupción en el pago de cotizaciones no fuese mayor de tres años, se le reconocerán, al momento de la reinscripción, todas sus cotizaciones;</p> <p>II. Si la interrupción excediera de tres años, pero no de seis, se le reconocerán todas las cotizaciones anteriores cuando, a partir de su reingreso, haya cubierto un mínimo de veintiséis semanas de nuevas cotizaciones;</p> <p>III. Si el reingreso ocurre después de seis años de interrupción, las cotizaciones anteriormente cubiertas se le acreditarán al reunir cincuenta y dos semanas reconocidas en su nuevo aseguramiento, y</p> <p>IV. En los casos de pensionados por invalidez que reingresen al régimen obligatorio, cotizarán en todos los seguros, con excepción del de invalidez y vida.</p> <p>En los casos de las fracciones II y III, si el reingreso del asegurado ocurriera antes de expirar el período de conservación de derechos establecido en el artículo anterior, se le reconocerán de inmediato todas sus cotizaciones anteriores.</p>	<p>Artículo 151. ...</p> <p>I. Si la interrupción en el pago de cotizaciones fuese mayor al periodo de conservación señalado en el artículo 150, se le reconocerán, al momento de su reinscripción, todas sus cotizaciones;</p> <p>II. Se deroga.</p> <p>III. Se deroga.</p> <p>IV. ...</p> <p>Se deroga.</p>

Con la redacción propuesta, se adecuaría la LSS para avanzar en el respeto al derecho humano a la seguridad social y permitir que más personas gocen a plenitud del mismo. Por los motivos expuestos, someto a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y deroga diversas disposiciones del artículo 151 de la Ley Del Seguro Social

Artículo Único. Se reforma la fracción I y se derogan las fracciones II y III y el último párrafo del artículo 151 de la Ley del Seguro Social, para quedar como sigue:

Ley del Seguro Social

Artículo 151. Al asegurado que haya dejado de estar sujeto al régimen obligatorio y reingrese a éste, se le reconocerá el tiempo cubierto por sus cotizaciones anteriores, en la forma siguiente:

- I.** Si la interrupción en el pago de cotizaciones fuese mayor al periodo de conservación señalado en el artículo 150, se le reconocerán, al momento de la reinscripción, todas sus cotizaciones;

II. Se deroga.

III. Se deroga.

IV. ...

Se deroga.

Transitorios

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

Notas

1 Rafael de Pina Vara, Diccionario de Derecho, 29ª edición, México, Porrúa, 2000, p. 493.

2 Mónica Pinto, “El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos”, en Martín Abregú y Christian Courtis (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales/Editores del Puerto, 1997”.

3 167170. 2a. XLVII/2009. Segunda Sala. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIX, Mayo de 2009, Pág. 275.

4 2002916. XXVI.5o. (V Región) 15 L (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVII, febrero de 2013, Pág. 1515.

5 Principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos. En qué consisten. 2003350. I.4o.A.9 K (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIX, abril de 2013, pág. 2254.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de febrero de 2017.

Diputada Araceli Damián González (rúbrica)