

Gaceta Parlamentaria, año XX, número 4768-VII, jueves 27 de abril de 2017

DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

Honorable Asamblea:

La Comisión de Seguridad Social, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 39, 43, 44 y 45, numeral 6, incisos e) y f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, 81, 82, 84, 85, 157, numeral 1, fracción I, 158, numeral 1, fracción IV y 167 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a la consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea el presente:

DICTAMEN

A la iniciativa presentada por el diputado Rafael Yerena Zambrano, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), por la cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Para ello, se establece el procedimiento para el desarrollo del trabajo e investigaciones que conducen a una conclusión técnico-jurídica, de conformidad con la siguiente:

METODOLOGÍA

A. En el apartado denominado **ANTECEDENTES** , se da cuenta del proceso legislativo de la iniciativa motivo del presente dictamen, así como del turno y recepción para los fines correspondientes.

B. En el apartado **PLAZO LEGAL** , se efectúa el estudio de los términos perentorios y cómputo con los que cuenta esta Comisión para emitir el presente dictamen.

C. En **CONTENIDO DEL ASUNTO** , se exponen los objetivos y se hace una descripción del contenido, en la que se resume la razón de ser y objeto de la iniciativa, así como sus motivos y alcances.

D. En el apartado de **CONSIDERACIONES**, se expone el proceso de análisis y se hace la valoración de los argumentos del proponente, así como las opiniones de los centros de estudio, dependencias y, en general, toda aquella documentación relacionada con el tema, mediante los razonamientos y argumentaciones de cada una de las modificaciones planteadas, así como el impacto regulatorio y presupuestal de la iniciativa sujeta a dictamen.

A. ANTECEDENTES

1. Con fecha 20 de julio de 2016, el diputado Rafael Yerena Zambrano (PRI), haciendo uso de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, presentó la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del ISSSTE.

2. En esa misma fecha, la presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados dispuso que dicha iniciativa fuera turnada a la Comisión de Seguridad Social, para su estudio y dictamen.

3. El 26 de julio del año en curso, se realizó una petición al ISSSTE para que proporcionara información complementaria sobre pensiones a familiares de trabajadores que fallecen, con la finalidad de contar con los elementos necesarios para que esta Comisión pudiera emitir el dictamen correspondiente.

4. Se recibió respuesta por parte del ISSSTE el 17 de agosto de 2016, en la cual se establecen las disposiciones de la Ley de ese Instituto referentes al otorgamiento de pensiones a familiares de trabajadores que fallecen.

B. PLAZO LEGAL

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 88, numeral 1, 182, numerales 1 y 5, y 183, numerales 1 y 2, todos del Reglamento de la Cámara de Diputados, así como en lo estipulado en el Resolutivo Primero del “Acuerdo de Mesa Directiva por el que se definen los días que deberán considerarse inhábiles durante el primer año de ejercicio de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados”, de fecha 24 de septiembre de 2015, y en concordancia con lo establecido en el apartado Antecedentes, esta Comisión dictaminadora encuentra oportunidad en los términos legales para emitir el presente dictamen respecto a la iniciativa en comento.

C. CONTENIDO DEL ASUNTO

Para la elaboración del presente dictamen, las y los integrantes de esta Comisión analizaron los argumentos sostenidos por el proponente, mismos que se plasman a continuación en las partes que interesan.

El objetivo de la iniciativa es simplificar el trámite de asignación de derechos para los ascendientes de los trabajadores del Estado, quienes tienen derecho a la seguridad social y, para efectos de la iniciativa en mención, a la transmisión de pensión cuando el trabajador fallece.

Lo anterior, en consonancia con la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, la cual señala 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.

Continúa señalando el proponente que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a, establece que el seguro por muerte es obligatorio. Asimismo, cita el criterio jurisprudencial de la Primera Sala del Máximo Tribunal de la Nación, que cual menciona: “[...] la pensión no es una concesión gratuita o generosa, sino un derecho gestado con las aportaciones efectuadas por el trabajador durante

su vida productiva con el objeto de garantizar, aunque sean en parte, la subsistencia de sus beneficiarios”.

El sustentante afirma que en la ley vigente, para que los ascendientes puedan acceder a la transmisión de pensión al fallecer el trabajador, deben acreditar la dependencia económica con respecto a este último, ante autoridad judicial o administrativa. Este requisito no es solicitado en el caso de cónyuges e hijos, lo cual resulta discriminatorio y podría implicar un proceso lento y costoso, debido a la contratación de abogados para que se acredite dicha dependencia.

Además, anota que “[...] uno de los grupos sociales mayormente afectados por la insuficiencia de recursos, es el de las personas adultas mayores que en la mayoría de los casos, cuando se da el supuesto jurídico de una transmisión de pensión, los ascendientes ya cuentan con una edad avanzada, y no obstante el importe de las pensiones previstas en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es insuficiente, siquiera, para por lo menos asegurarles una honrosa subsistencia”. A pesar de ello, existe el requerimiento de acreditar la dependencia económica, el cual resulta discriminatorio, debido a que tratándose de menores y cónyuges no se solicita tal requisito, más que tener una edad establecida para ser beneficiarios.

Lo que la iniciativa pretende es pugnar “[...] por la desaparición del requisito de acreditar la dependencia económica, cuando se actualice el supuesto de asignación de pensión por muerte del trabajador o del pensionista para los ascendientes”, con la finalidad de reducir los trámites exhaustivos de pensión para las personas de la tercera edad que puedan ser acreedoras al derecho en mención.

Lo anterior, en concordancia con el artículo 3° de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, que versa de la siguiente manera:

I. “Personas adultas mayores. Aquéllas que cuenten con sesenta años o más de edad y que se encuentren domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional”.

Los beneficios que se obtendrían, indica la parte proponente, consisten en que, aunado a la pensión a la que tienen derecho, las personas de la tercera edad tendrían servicios médicos oportunos. Asimismo, se reduciría la carga burocrática para los tribunales en cuanto a diligencias de jurisdicción voluntaria, que son resueltas hasta cuatro meses después de a la primera promoción e implican un proceso complicado para las personas adultas mayores.

Para resolver la problemática, la iniciativa propone las siguientes reformas y adiciones a la Ley del ISSSTE:

LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	
ESTADO ACTUAL	PROPUESTA DE REFORMA
49. La edad y el parentesco de los Trabajadores y sus Familiares Derechohabientes se acreditará ante el Instituto conforme a los términos de la legislación civil aplicable, y la dependencia económica mediante informaciones testimoniales que ante autoridad judicial o administrativa se rindan o bien, con documentación que extiendan las autoridades competentes.	49. La edad y el parentesco de los Trabajadores y sus Familiares Derechohabientes se acreditará ante el Instituto conforme a los términos de la legislación civil aplicable, y la dependencia económica mediante informaciones testimoniales que ante autoridad judicial o administrativa se rindan o bien, con documentación que extiendan las autoridades competentes. Los ascendientes, cuando sean mayores de sesenta años de edad, no tendrán que acreditar dependencia económica.
131. El orden para gozar de las pensiones a que se refiere este artículo por los familiares derechohabientes será el siguiente: I... II... III. A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario la Pensión se entregará a la madre o padre conjunta o separadamente y a falta de éstos a los demás ascendientes, en caso de que hubiesen dependido económicamente del Trabajador o Pensionado. IV... V...	131... I... II... III. A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario la Pensión se entregará a la madre o padre conjunta o separadamente y a falta de éstos a los demás ascendientes, en caso de que hubiesen dependido económicamente del Trabajador o Pensionado. Este requisito aplicará únicamente cuando los ascendientes sean menores a los sesenta años de edad. IV... V...

Establecidos los antecedentes y el contenido de la iniciativa, los miembros de la Comisión de Seguridad Social de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados que suscriben el presente dictamen exponemos las siguientes:

D. CONSIDERACIONES

PRIMERA. La Declaración de los Derechos Humanos de 1948 señala 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”.

El artículo en mención señala que todas las personas tienen el derecho a la seguridad social. En el caso que compete a la presente iniciativa, los familiares derechohabientes de los trabajadores o pensionados también son acreedores a la seguridad social.

SEGUNDA. El ordenamiento jurídico que la presente iniciativa plantea adicionar y reformar, la Ley del ISSSTE, versa en su **artículo 6°**, fracciones XXV y XXVI:

XXV. Seguro de Pensión, el derivado de las leyes de seguridad social, que tenga por objeto, el pago de las Rentas periódicas durante la vida del Pensionado o el que corresponda a sus Familiares Derechohabientes;

XXVI. Seguro de Sobrevivencia, aquel que contratarán los Pensionados por, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, a favor de sus Familiares Derechohabientes para otorgarles a éstos la Pensión que corresponda, en caso de fallecimiento del Pensionado;

Por lo tanto, los seguros a los cuales hace referencia la presente iniciativa son tanto el de pensión como el de sobrevivencia.

Por su parte, el artículo **41** de la citada Ley determina que:

La edad y el parentesco de los Trabajadores y sus Familiares Derechohabientes se acreditará ante el Instituto conforme a los términos de la legislación civil aplicable, y la dependencia económica mediante informaciones testimoniales que ante autoridad judicial o administrativa se rindan o bien, con documentación que extiendan las autoridades competentes.

La acreditación de la dependencia económica, que debe ser realizada por los ascendientes, se efectúa mediante informaciones testimoniales, las cuales hacen referencia a diligencias de jurisdicciones voluntarias. Si bien no resulta en un procedimiento costoso, ya que se puede acceder a la defensa a través de un abogado de oficio, puede implicar un proceso largo y tedioso para las personas adultas mayores.

El **artículo 129** de la misma ley versa sobre las pensiones en el caso de fallecimiento: “La muerte del Trabajador por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad, y siempre que hubiere cotizado al Instituto por tres años o más, dará origen a las Pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia en su caso, según lo prevenido por esta Ley”.

Finalmente, el **artículo 131** determina la secuencia en la cual se entregará la pensión de los trabajadores fallecidos a sus dependientes económicos:

El orden para gozar de las Pensiones a que se refiere este artículo por los Familiares Derechohabientes será el siguiente:

I ...

II ...

III. A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario la Pensión se entregará a la madre o padre conjunta o separadamente y a falta de éstos a los demás ascendientes, en caso de que hubiesen dependido económicamente del Trabajador o Pensionado.

IV ...

V ...

TERCERA. En ese sentido, el proponente menciona que “[...] uno de los grupos sociales mayormente afectados por la insuficiencia de recursos, es el de las personas adultas mayores que en la mayoría de los casos, cuando se da el supuesto jurídico de una transmisión de pensión, los ascendientes ya cuentan con una edad avanzada, y no obstante el importe de las pensiones previstas en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es insuficiente, siquiera, para por lo menos asegurarles una honrosa subsistencia”. Asimismo, la iniciativa señala que el requerimiento de acreditar la dependencia económica resulta discriminatorio, debido a que tratándose de menores y cónyuges no se solicita tal requisito, más que tener una edad establecida para ser beneficiarios.

CUARTA. Para subsanar dicha situación, la Iniciativa propone que los ascendientes con sesenta años o más –considerados personas adultas mayores, conforme a la definición de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores– no tengan que acreditar la dependencia económica con respecto al trabajador fallecido.

Sin embargo, puede presentarse el caso de pérdida de derechos de patria potestad por parte de los ascendientes hacia sus hijos –en este caso trabajadores o pensionados–, por lo cual una figura jurídica en la que se acredite que existía dependencia económica sería necesaria. Si bien la jurisdicción voluntaria podría representar un proceso largo, se podría atestiguar ante un juzgado cívico la dependencia económica, representando un procedimiento rápido y de bajo costo.

QUINTA. Lo planteado por el proponente tiene como base un derecho constitucional, y se encuentra en concordancia con la Ley del ISSSTE, a pesar de la confusión en los términos empleados por el diputado. Lo que se pretende lograr es que se reduzcan trámites burocráticos con la finalidad de que los ascendientes de los trabajadores fallecidos puedan acceder a la transmisión de la pensión. De esta manera, aunado al derecho recibido, las personas de la tercera edad en mención tendrían acceso a servicios de salud, y se eliminaría el trámite largo y tedioso para certificar la dependencia.

Tomando en cuenta la necesidad de reducir la complejidad de la transmisión de pensión por fallecimiento del trabajador hacia los ascendientes, atestiguar ante un juzgado cívico implicaría la simplificación del trámite, considerando que la acreditación de dependencia económica es uno de otros requerimientos necesarios para la transmisión de pensión, ya que se deben cumplir requisitos generales y los correspondientes a la ascendencia.

SEXTA. Dado que el proponente intenta desechar el requisito de acreditación de la dependencia económica por parte de los ascendientes, no existiría impacto presupuestal por parte de la iniciativa, aun cuando se considere como vía alterna atestiguar ante un juzgado cívico la dependencia económica.

Por lo anterior, en aras de contribuir al correcto desempeño de la labor parlamentaria y a la satisfacción de los requerimientos para una correcta técnica legislativa, la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, propone los siguientes cambios a la redacción de la iniciativa:

LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO		
Estado actual	Propuesta de reforma	Propuesta de la Comisión de Seguridad Social
<p>Artículo 49. La edad y el parentesco de los Trabajadores y sus Familiares Derechohabientes se acreditará ante el Instituto conforme a los términos de la legislación civil aplicable, y la dependencia económica mediante informaciones testimoniales que ante autoridad judicial o administrativa se rindan o bien, con documentación que extiendan las autoridades competentes.</p>	<p>Artículo 49. La edad y el parentesco de los Trabajadores y sus Familiares Derechohabientes se acreditará ante el Instituto conforme a los términos de la legislación civil aplicable, y la dependencia económica mediante informaciones testimoniales que ante autoridad judicial o administrativa se rindan o bien, con documentación que extiendan las autoridades competentes.</p> <p>Los ascendientes, cuando sean mayores de sesenta años de edad, no tendrán que acreditar dependencia económica.</p>	<p>Artículo 49. La edad y el parentesco de los Trabajadores y sus Familiares Derechohabientes se acreditará ante el Instituto conforme a los términos de la legislación civil aplicable, y la dependencia económica mediante informaciones testimoniales que ante autoridad judicial o administrativa se rindan o bien, con documentación que extiendan las autoridades competentes.</p> <p>Los ascendientes, de 60 o más años de edad, podrán atestiguar ante juzgado cívico la dependencia económica con respecto al pensionado fallecido.</p>
<p>Artículo 131. El orden para gozar de las pensiones a que se refiere este artículo por los familiares derechohabientes será el siguiente:</p> <p>I...</p> <p>II...</p> <p>III. A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario la Pensión se entregará a la madre o padre conjunta o separadamente y a falta de éstos a los demás ascendientes, en caso de que hubiesen dependido económicamente del Trabajador o Pensionado.</p> <p>IV...</p> <p>V...</p>	<p>Artículo 131...</p> <p>I...</p> <p>II...</p> <p>III. A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario la Pensión se entregará a la madre o padre conjunta o separadamente y a falta de éstos a los demás ascendientes, en caso de que hubiesen dependido económicamente del Trabajador o Pensionado. Este requisito aplicará únicamente cuando los ascendientes sean menores a los sesenta años de edad.</p> <p>IV...</p> <p>V...</p>	<p>Artículo 131...</p> <p>I...</p> <p>II...</p> <p>III. A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario la Pensión se entregará a la madre o padre conjunta o separadamente y a falta de éstos a los demás ascendientes, en caso de que hubiesen dependido económicamente del Trabajador o Pensionado. La acreditación de dependencia económica para los ascendientes de 60 o más años de edad, se realizará bajo lo estipulado en el artículo 49 de la presente ley.</p> <p>IV...</p> <p>V...</p>

En mérito de lo expuesto, la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados de la LXIII Legislatura acuerda que la iniciativa debe aprobarse con las modificaciones de redacción propuestas y somete a la consideración del Pleno de esta soberanía el presente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

Artículo Único. Se reforma la fracción III del artículo 131 y se adiciona un segundo párrafo al artículo 49 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para quedar como sigue:

Artículo 49. ...

Los ascendientes, cuando sean mayores de sesenta años de edad, podrán atestiguar ante juzgado cívico la dependencia económica con respecto al pensionado fallecido.

Artículo 131. El orden para gozar de las Pensiones a que se refiere este artículo por los Familiares Derechohabientes será el siguiente:

I. y II. ...

III ... A falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario, la Pensión se entregará a la madre o padre conjunta o separadamente y a falta de éstos a los demás ascendientes, en caso de que hubiesen dependido económicamente del Trabajador o Pensionado. **La acreditación de dependencia económica para los ascendientes de 60 o más años de edad, se realizará bajo lo estipulado en el artículo 49 de la presente ley.**

IV. y V. ...

TRANSITORIO

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

Palacio Legislativo de San Lázaro a 27 de septiembre de 2016.

La Comisión de Seguridad Social

Diputados: Araceli Damián González (rúbrica), presidenta; Pablo Bedolla López (rúbrica), María Guadalupe Oyervides Valdez (rúbrica), Manuel Vallejo Barragán (rúbrica), Beatriz Vélez Núñez (rúbrica), Arlet Mólgora Glover (rúbrica), María Eloísa Talavera Hernández (rúbrica), José Everardo López Córdova (rúbrica), María Elida Castelán Mondragón (rúbrica), Érik Juárez Blanquet (rúbrica), Cesáreo Jorge Márquez Alvarado (rúbrica), Marbella Toledo Ibarra, Carmen Victoria Campa Almaral (rúbrica), secretarios; Hugo Alejo Domínguez (rúbrica), Enrique Cambranis Torres, Telésforo García Carreón, Delia Guerrero Coronado (rúbrica), Pedro Alberto Salazar Muciño (rúbrica), Minerva Hernández Ramos, Teresa de Jesús Lizárraga Figueroa (rúbrica), Mariana Trejo Flores.