

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, A CARGO DE LA DIPUTADA MARBELLA TOLEDO IBARRA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

La que suscribe, Marbella Toledo Ibarra, diputada federal a la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en lo señalado en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 17 de la Ley del Seguro Social, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que:

“**Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

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 de que se trata.

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

Como puede advertirse, el párrafo segundo del citado texto constitucional entraña la llamada garantía de audiencia, misma que ha sido definida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siguiente criterio:

“**Audiencia, garantía de.** Haciendo un análisis detenido de la garantía de audiencia para determinar su justo alcance, es menester llegar a la conclusión de que si ha de tener verdadera eficacia, debe constituir un derecho de los particulares no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, (las que en todo caso deben ajustar sus actos a las leyes aplicables y, cuando éstas determinen en términos concretos la posibilidad de que el particular intervenga a efecto de hacer la defensa de sus derechos, conceder la oportunidad para hacer esa defensa), sino también frente a la autoridad legislativa, de tal manera que ésta quede obligada, para cumplir el expreso mandato constitucional, a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defenderse, en todos aquellos casos en que puedan resultar afectados sus derechos. De otro modo, de admitirse que la garantía de audiencia no rige para la autoridad legislativa y que ésta puede en sus leyes omitirla, se sancionaría la omnipotencia de tal autoridad y se dejaría a los particulares a su arbitrio, lo que evidentemente quebrantaría el principio de la supremacía constitucional, y sería contrario a la intención del Constituyente, que expresamente limitó, por medio de esa garantía, la actividad del Estado, en cualquiera de sus formas. Esto no quiere decir, desde luego, que el procedimiento que se establezca en las leyes, a fin de satisfacer la exigencia constitucional de audiencia del interesado, cuando se trate de privarle de sus derechos, tenga necesariamente los caracteres del procedimiento judicial pues bien pueden satisfacerse los requisitos a que se contrae la garantía, mediante un procedimiento entre las autoridades administrativas, en el cual se dé al particular afectado, la oportunidad de hacer

su defensa y se les otorgue un mínimo de garantías que le aseguren la posibilidad de que, rindiendo las pruebas que estime convenientes, y formulando los alegatos que crea pertinentes, aunque no tenga la misma formalidad que en el procedimiento judicial, la autoridad que tenga a su cargo la decisión final, tome en cuenta tales elementos, para dictar una resolución legal y justa. A esta conclusión se llega atendiendo al texto del artículo 14 de la Ley Fundamental, a su interpretación jurídica y al principio de la supremacía constitucional y de ella se desprende como corolario, que toda ley ordinaria que no consagre la garantía de audiencia en favor de los particulares, en los términos a que se ha hecho referencia, debe ser declarada inconstitucional. De esta manera, y siempre que se reúnan los requisitos técnicos del caso, en cuanto a que se impugne en la demanda, no ya la correcta o incorrecta aplicación de la ley sino la validez constitucional de la misma, es procedente que el Poder Judicial Federal a través del juicio de amparo, no sólo examine si el procedimiento seguido por las autoridades se ajusta, o no, a la ley aplicable, y si en él se dio al interesado la oportunidad de ser oído y defenderse, sino también si la ley misma concede al propio interesado esa oportunidad y de esa manera determinar su constitucionalidad frente a la exigencia del artículo 14. Un primer supuesto que condiciona la vigencia de esa garantía, que viene siendo una condición sine qua non, es el de que exista un derecho de que se trate de privar al particular, ya que tal es la hipótesis prevista por el artículo 14: “Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, etcétera... “. Esto quiere decir que cuando no existe ningún derecho, no puede haber violación a la garantía de audiencia, porque entonces falta el supuesto que condiciona la vigencia de la misma, y no pueden producirse las consecuencias que prevé el precepto constitucional que la establece. Así sucede, por ejemplo, en aquellos casos en que el particular tiene un interés, pero no un derecho; es titular de los que se llaman “intereses simples”, o sea, intereses materiales que carecen de titular jurídico, pero no tiene un derecho subjetivo que pueda hacer valer frente a las autoridades y los demás particulares. Así sucede cuando los particulares están disfrutando del ejercicio de una facultad de soberanía, que corresponde al Estado, y que éste les ha delegado temporalmente por estimar que de esa manera se obtenía una mejor satisfacción de las necesidades colectivas que estaban a su cargo, como pasa con facultades como las de la policía sanitaria, transportes de correspondencia y otras semejantes. Un segundo supuesto para que opere la garantía que se examina, es que la audiencia sea realmente necesaria, que la intervención del particular en el procedimiento que puede culminar con la privación de sus derechos, a fin de hacer la defensa de sus intereses, sea de verdad indispensable. En efecto, la audiencia de que se trata (que también ha sido llamada “la colaboración del particular” en el procedimiento), consiste fundamentalmente en la oportunidad que se concede al particular para intervenir con objeto de hacer su defensa, y esa intervención se concreta, en dos aspectos esenciales: la posibilidad de rendir pruebas, que acrediten los hechos en que se finque la defensa y la de producir alegatos, para apoyar, con las argumentaciones jurídicas que se estimen pertinentes, esa misma defensa. Esto supone, naturalmente, la necesidad de que haya hechos que probar y datos jurídicos que determinar con claridad para que se proceda a la privación de esos derechos, porque de otra manera, cuando esa privación se realiza tratándose de procedimientos seguidos por la autoridad administrativa sobre la base de elementos claramente predeterminados en la ley, de una manera fija, de tal suerte que a la propia autoridad no le quede otro camino que el de ajustarse a los estrictos términos legales, sin que haya margen alguno en que pueda verter su arbitrio, la audiencia resulta prácticamente inútil, ya que ninguna modificación se podrá aportar. Un tercer supuesto para que entre en juego la garantía de audiencia es que las disposiciones del artículo 14 que la reconocen y consagran, no estén modificadas por otro precepto de la Constitución Federal, como acontece en el caso de las expropiaciones por causa de utilidad pública a que se refiere el artículo 27 de la propia Constitución, en las que, como se ha establecido jurisprudencialmente, no se requiere la audiencia del particular afectado. Quedan así precisados los supuestos que condicionan la vigencia de la garantía que se examina y que señalan, al mismo tiempo, los límites de su aplicación.”¹

Dicho lo anterior podemos advertir que el segundo párrafo del artículo 17 de la Ley del Seguro Social, en el que se prevé que únicamente sea el patrón quien manifieste lo que ha su derecho convenga para defenderse ante un acto de autoridad que además de afectarle a él, pueda vulnerar la esfera jurídica del trabajador o de ambos, por ende, podemos arribar a la conclusión de que tal disposición transgrede la garantía de audiencia de los trabajadores.

Lo anterior en razón de que de conformidad con el párrafo segundo del artículo 17 de la Ley del Seguro Social, la información contenida en los avisos de registro patronal, de inscripción de trabajadores, así como en los correspondientes a sus altas y bajas, modificaciones de salario y demás datos de éstos, puede ser analizada por el Instituto, a fin de verificar la existencia de los supuestos y requisitos establecidos en la citada ley.

En ese sentido, si el Instituto, a raíz de la información proporcionada por el patrón en los avisos que presente, determina que no existe una relación laboral entre el patrón y el asegurado, en los términos que lo instituye la Ley Federal del Trabajo, debe notificar al presunto patrón respecto de la aparente inexistencia de la relación laboral, el cual deberá manifestar lo que a su derecho convenga; sin embargo, si a juicio del instituto no es desvirtuada la aparente inexistencia de la relación laboral, debe proceder a dar de baja al presunto patrón, a los presuntos trabajadores o a ambos.

Así, la hipótesis contenida en el segundo párrafo del artículo 17 vulnera el derecho fundamental de audiencia de los trabajadores, en tanto que al trabajador que eventualmente puede resentir una afectación grave en sus derechos con motivo de que deje de ser considerado como sujeto de aseguramiento en el régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social, no se da intervención alguna.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 17 de la Ley del Seguro Social

Único. Se reforma el párrafo segundo del artículo 17, de la Ley del Seguro Social, para quedar como sigue:

Artículo 17. [...]

La información que proporcionen los patrones para su registro podrá ser analizada por el Instituto, a fin de verificar la existencia de los supuestos y requisitos establecidos en esta Ley. Si el Instituto determina que no se dan los supuestos previstos en el artículo 12, fracción I, de esta Ley, notificará al presunto patrón y **al trabajador** para que **estos**, en el plazo de cinco días hábiles manifieste lo que a su derecho convenga y, en el caso de que no **desvirtúen** tales situaciones, el Instituto procederá a dar de baja al presunto patrón, a los presuntos trabajadores o a ambos.

[...]

Transitorio

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

Segundo. Se abrogan todas las disposiciones que opongan al presente decreto.

Nota

1 Registro 901113. Segunda Sala. Quinta Época. Apéndice 2000. Tomo I, Const., P.R. SCJN, Pág. 309.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro de la honorable Cámara de Diputados, México, a 18 de abril de 2017.

Diputada Marbella Toledo Ibarra (rúbrica)