



OPINIÓN

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS

INICIATIVA DE LEY DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO Y DE REFORMA PARA ADICIÓN DE DIVERSOS ARTÍCULOS A LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO.

FORMULADAS, RESPECTIVAMENTE, POR EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO Y EL DIPUTADO ALEJANDRO TREJO ÁVILA, CON LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA DEL PARTIDO NUEVA ALIANZA DE LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO.

Guanajuato, Gto., a 13 de noviembre de 2017

OPINIÓN QUE RINDE EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS, CON MOTIVO DE LA INICIATIVA DE LEY DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO, Y DE REFORMA PARA ADICIÓN DE DIVERSOS ARTÍCULOS A LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO, FORMULADAS, RESPECTIVAMENTE, POR EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO Y EL DIPUTADO ALEJANDRO TREJO ÁVILA, CON LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA DEL PARTIDO NUEVA ALIANZA DE LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO.

La Comisión de Justicia de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado, solicitó al Instituto de Investigaciones Legislativas (en lo subsecuente Inileg) a efecto de que se generara la opinión en relación a sendas iniciativas formuladas por el Gobernador Constitucional del Estado de Guanajuato y el Diputado Alejandro Trejo Ávila, con la Representación Parlamentaria del Partido Nueva Alianza, de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, iniciativas que proponen respectivamente, la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, y de Reforma para la Adición de diversos artículos a la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato.

METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS

Primeramente se precisará el objeto de las iniciativas y a raíz de ello, se abordará la que corresponde a la presentada por el Gobernador del Estado de Guanajuato, y posteriormente la iniciativa de Reforma para la Adición de diversos artículos a la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, presentada por el Diputado de la Representación Parlamentaria del Partido Nueva Alianza, obedeciendo únicamente a la fecha en la que fueron presentadas ante la Secretaría General del Congreso del Estado de Guanajuato, pues la formulada por el titular del Poder

Ejecutivo fue ingresada el 23 de octubre del año en curso, en tanto que la que corresponde a la Representación Parlamentaria del Partido Nueva Alianza, a cargo del Diputado Alejandro Trejo Ávila, se presentó el 24 de octubre de 2017.

De igual forma, se comenta que el Inileg ya había formulado una anterior opinión con tópicos relacionados a la seguridad social en junio de 2016, ante esta Comisión de Justicia de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado, con motivo de la iniciativa de Reforma y Adiciones a la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, formulada por la Diputada Arcelia María González González, Integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, por lo que para este análisis se rescata conceptos relacionados con el contexto internacional en materia de seguridad social que vale la pena considerar, así como la normativa del marco constitucional nacional.

Posteriormente, se abordará el estudio de cada una de las iniciativas, para atender la solicitud de esta H. Comisión de Justicia de la Sexagésima Tercera Legislatura, del Congreso del Estado de Guanajuato.

I. OBJETO DE LAS INICIATIVAS

La iniciativa presentada por el Gobernador del Estado de Guanajuato, con la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, tiene la finalidad de generar un marco jurídico adecuado que permita regular eficazmente las prestaciones en materia de seguridad social, así como la propia organización interna del Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, brindando las coberturas y beneficios a los derechohabientes del Instituto, precisando los derechos y obligaciones en la materia.

Por lo que corresponde a la iniciativa del Diputado de la Representación Parlamentaria del Partido Nueva Alianza, propone un modelo que permita un

ahorro en la erogación para el pago del sistema de pensiones previstas en la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, incrementando el monto de prestación por jubilación y por pensión, de forma que revistan una sostenibilidad y sustentabilidad, en beneficio de los trabajadores del Estado de Guanajuato.

«I. CONTEXTO INTERNACIONAL

LA SEGURIDAD SOCIAL COMO DERECHO HUMANO

El derecho a la seguridad social es uno de los derechos sociales fundamentales que se encuentran reconocidos en numerosos convenios y declaraciones internacionales de derechos humanos, por lo que se traduce en un imperativo para las autoridades, para los ciudadanos y para las comunidades internacional y nacional.

En materia internacional, se pueden citar algunos ejemplos, así como instrumentos que sirven como referentes para el sistema jurídico nacional y local.

La Declaración Universal de Derechos Humanos

Fue adoptada por la Asamblea General en el Palacio de Chaillot, París, mediante la resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948. Es un documento universal que describe derechos fundamentales –treinta–, que constituyen el basamento para la conformación nuevos instrumentos internacionales y nacionales de reconocimiento y protección de derechos humanos.¹

Establece deberes y obligaciones a los estados que forman parte de esta declaración, obligándolos a proteger a los grupos vulnerables para evitar violaciones de derechos humanos y promover la accesibilidad a derechos humanos básicos.²

Esta declaración contempla el derecho a la seguridad social en los artículos 22 y 25, como a continuación se señala:

«Artículo 22; Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derechos a la seguridad social, y a obtener mediante 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.»

«Artículo 25; 1. «Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene

¹ Biblioteca. Guías de Investigación. *Documentación de la ONU: Derechos Humanos*. Disponible en internet en la página de las Naciones Unidas: <http://research.un.org/es/docs/humanrights/undhr>

² *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Disponible en internet en la siguiente página de las Naciones Unidas: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.»

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.»

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Fue adoptado y abierto a firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en la Resolución 2200 A (XXI), el 16 de diciembre de 1966.³

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC (por sus siglas en español) reconoce los derechos que se derivan de la dignidad inherente a la persona humana y como lo señala la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede llevarse a cabo el ideal del libre disfrute de las libertades civiles y políticas, si existe temor y miseria. Por lo que dentro de este Pacto se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales, culturales.

México se adhiere a este Pacto el 23 de marzo de 1981. Por lo que nuestra legislación se encuentra obligada a procurar la vigilancia y observancia del derecho a la seguridad social contenido en el artículo 9 del instrumento internacional:

«Artículo 9. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.»⁴

El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), núm. 102.

Fue aprobado en 1952 y se encuentra en vigor desde el 27 de abril de 1955,⁵ y es tomado como guía de la Organización Internacional del Trabajo sobre el tema de seguridad social, pues es el instrumento internacional basado en los principios fundamentales de la seguridad social.

Establece normas mínimas aceptadas a nivel mundial para nueve ramas de la seguridad social, las que se refieren a prestaciones de: asistencia médica, monetarias de enfermedad, de desempleo, de vejez, en caso de accidentes del trabajo y enfermedad profesional, familiares, de maternidad, de invalidez y de sobrevivientes.⁶

³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. *Pacto Internacional de Derechos Económico, Sociales y Culturales*. Disponible en internet en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

⁴ ídem

⁵ Organización Internacional del Trabajo. *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)*. Ratificación del C102 - Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102). Disponible en Internet en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312247

⁶ Organización Internacional del Trabajo. *El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (num.102)*. Disponible en Internet en: http://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/legal-advice/WCMS_222058/lang-es/index.htm

Si bien el Convenio número 102 abarca todas las ramas anteriores, los Estados Miembros solo necesitan ratificar tres de ellas, para que a partir de su aplicación, se busque alcanzar una cobertura progresiva de la seguridad social en los países que lo ratifican.⁷ El Estado mexicano ratificó el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), el 12 de octubre de 1961 y se encuentra en vigor.⁸

El Convenio número 102 establece la edad prescrita para conceder las prestaciones de vejez,⁹ en los siguientes términos:

«Artículo 26:

1. La contingencia cubierta será la supervivencia más allá de una edad prescrita.
2. La edad prescrita no deberá exceder de sesenta y cinco años. Sin embargo, la autoridad competente podrá fijar una edad más elevada, teniendo en cuenta la capacidad de trabajo de las personas de edad avanzada en el país de que se trate.
3. La legislación nacional podrá suspender la prestación si la persona que habría tenido derecho a ella ejerce ciertas actividades remuneradas prescritas, o podrá reducir las prestaciones contributivas cuando las ganancias del beneficiario excedan de un valor prescrito, y las prestaciones no contributivas, cuando las ganancias del beneficiario, o sus demás recursos, o ambos conjuntamente, excedan de un valor prescrito.»

«Artículo 29:

«1. La prestación mencionada en el artículo 28 deberá garantizarse, en la contingencia cubierta, por lo menos:

(a) a las personas protegidas que hayan cumplido, antes de la contingencia, de conformidad con reglas prescritas, un período de calificación que podrá consistir en treinta años de cotización **o de empleo, o en veinte años de residencia;**

2. Cuando la concesión de la prestación mencionada en el párrafo 1 esté condicionada al cumplimiento de un período mínimo de cotización o de empleo, deberá garantizarse una prestación reducida, por lo menos:

(a) a las personas protegidas que hayan cumplido, antes de la contingencia, de conformidad con reglas prescritas, un período de calificación de **quince años de cotización o de empleo;** o

3. Las disposiciones del párrafo 1 del presente artículo se considerarán cumplidas cuando se garantice una prestación calculada de conformidad con la parte XI, pero según un porcentaje inferior en diez unidades al indicado en el cuadro anexo a dicha parte para el beneficiario tipo, por lo menos a las personas que hayan cumplido, de conformidad con reglas prescritas, **diez años de cotización o de empleo,** o cinco años de residencia.

4. Podrá efectuarse una reducción proporcional del porcentaje indicado en el cuadro anexo a la parte XI cuando el período de calificación correspondiente a la prestación del porcentaje reducido sea superior a diez años de cotización o de empleo, pero inferior a

⁷ Organización Internacional del Trabajo. *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)*. Disponible en Internet en:

http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312247

⁸ Organización Internacional del Trabajo. *Ratificaciones de México*. Disponible en Internet en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::no:11200:p11200_country_id:102764

⁹ Organización Internacional del Trabajo. *C102 - Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)*. Disponible en Internet en la página de la OIT: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247

treinta años de cotización o de empleo. Cuando dicho período de calificación sea superior a quince años se concederá una pensión reducida, de conformidad con el párrafo 2 del presente artículo.

5. Cuando la concesión de la prestación mencionada en los párrafos 1, 3 o 4 del presente artículo esté condicionada al cumplimiento de un período mínimo de cotización o de empleo, **deberá garantizarse una prestación reducida**, en las condiciones prescritas, a las personas protegidas que, por el solo hecho de la edad avanzada a que hubieren llegado cuando las disposiciones que permitan aplicar esta parte del Convenio se hayan puesto en vigor, no hayan podido cumplir las condiciones prescritas de conformidad con el párrafo 2 del presente artículo, a menos que, de conformidad con las disposiciones de los párrafos 1, 3 o 4 de este artículo, se conceda una prestación a tales personas a **una edad más elevada que la normal.**» *[Lo destacado es propio]*

La Carta Social Europea.

Es un tratado multilateral que se dejó abierto a firma de los Estados Miembros del Consejo de Europa; en Turín, 1961. Pero es sustituida tras su revisión por la Carta Social Europea de 1996, entrando en vigor tres años después.

Dicho tratado establece derechos y libertades como mecanismos de supervisión que garantizan y protegen los derechos sociales. Esta Carta Social Europea ayuda a garantizar los derechos de la persona en su vida diaria, como lo es: la salud, el empleo, la protección jurídica y social, la no discriminación y el acceso a una vivienda adecuada y asequible, para así reducir el número de personas sin hogar a través de políticas de vivienda.

Es resultado de esfuerzos para mejorar el nivel de vida y promover el bienestar de todas las categorías de sus poblaciones.

Por lo que regula el derecho a la seguridad social en su artículo 12, en los siguientes términos:

«Artículo 12. Derecho a la Seguridad Social.

Para garantizar el ejercicio efectivo al derecho a la Seguridad Social, las partes contratantes se comprometen:

1. A establecer o mantener un régimen de Seguridad Social.
2. A mantener el régimen de Seguridad Social en un nivel satisfactorio, equivalente, por lo menos, al exigido para la ratificación del Convenio Internacional del Trabajo (número 102) sobre normas mínimas de Seguridad Social.
3. A esforzarse por elevar progresivamente el nivel del régimen de Seguridad Social.
4. A adoptar medidas, mediante la conclusión de los oportunos acuerdos bilaterales o multilaterales, o por otros medios, sin perjuicio de las condiciones establecidas en esos acuerdos, encaminadas a conseguir:
 - a. La igualdad de trato entre los nacionales de cada una de las partes contratantes y los de las demás partes en lo relativo a los derechos de Seguridad Social, incluida la conservación de las ventajas concedidas por las leyes de Seguridad Social, sean cuales fueren los desplazamientos que las personas protegidas pudieren efectuar entre los territorios de las partes contratantes.
 - b. La concesión, mantenimiento y restablecimiento de los derechos de Seguridad Social, por medios tales como la acumulación de los períodos de seguro o de empleo completados de conformidad con la legislación de cada una de las partes contratantes.»¹⁰

¹⁰ Carta Social Europea. Se encuentra disponible en Internet en:

Cada año, los estados parte presentan un informe que indican los resultados de las acciones encomendadas por la Carta, cuya vigilancia le corresponde al Comité Europeo de Derechos Sociales, el que determina si los países parte han cumplido con las obligaciones contraídas.¹¹

Organización Internacional del Trabajo

Esta organización ha impulsado el reconocimiento de la seguridad social como un derecho de las personas, que tiene como objetivo *que aquellas que están en la imposibilidad -sea temporal o permanente- de obtener un ingreso o que deben asumir responsabilidades financieras excepcionales, puedan seguir satisfaciendo sus necesidades, proporcionándoles, para tal efecto, recursos financieros o determinados bienes o servicios.*

La Organización Internacional del Trabajo, OIT, define a la seguridad social como la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia.

“El principal problema de los regímenes de protección social en América Latina y el Caribe es su baja cobertura en lo que respecta tanto al número de trabajadores involucrados como a la gama de riesgos cubiertos y a la calidad misma de la protección. Se estima que 40% de los trabajadores y sus familias no están protegidos por ningún tipo de protección social.

Esta situación responde a múltiples causas estrechamente interrelacionadas que tienen que ver con las características del mercado de trabajo (relaciones de trabajo cortas, atípicas, informales y no asalariadas), pero también con las características de los regímenes de protección que existen en la región, la mayoría de los cuales adolecen de problemas de financiamiento inestable. Asimismo, estos regímenes de protección evidencian un limitado rendimiento institucional desde el punto de vista de la gestión, así como resultados muy desiguales e inequitativos.

La OIT ha lanzado una campaña de seguridad social para todos. Asimismo, la OIT lidera una iniciativa de la ONU para promover un Piso de Seguridad Social que garantice un nivel de protección social para toda la población, incluyendo los sectores más vulnerables.”¹²

[...]

II. MARCO CONSTITUCIONAL.

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1934>

¹¹ La Carta Social, en resumen. Disponible en Internet en:

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/chartesocialedepliant-CharteSocialedepliant-es.pdf

¹² Organización Internacional del Trabajo. Protección social en América Latina y el Caribe. OIT en América Latina y el Caribe, disponible en internet:

<http://www.ilo.org/americas/temas/proteccion-social/lang-es/index.htm>

Constitución de la República Mexicana de 1857

Es relevante destacar que desde la Constitución federal de 1857¹³, en su artículo 5, ya establecía los primeros pasos para otorgar derechos a la clase trabajadora, cuando señalaba:

«5. Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno conocimiento. La ley no puede actualizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripción o destierro.»

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La anterior orientación, en conjunto con diversos dispositivos que se consideraron relevantes para retomar su vigencia constitucional, incluso mediante el reclamo político y armado, explica en gran medida que el nombre oficial de la identificada de forma coloquial como la Constitución de 1917, su nombre oficial completo es «Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de Febrero de 1857», que internacionalmente es reconocida como una de las primeras en consagrar derechos sociales, entre ellos, el haber retomado la protección de los derechos laborales.

Así, en el texto original de la Constitución nacional de 1917, se reivindicaron los derechos laborales y se incorporan disposiciones en beneficio del trabajador, como son las que contemplan responsabilidades para los patrones en accidente de trabajo y en enfermedad profesional, además de la obligación de observar los preceptos legales sobre la higiene y seguridad.¹⁴

En materia de seguridad social, la fracción XXIX del artículo 123 del texto original de la Constitución de 1917, establecía que se consideraban de utilidad social, el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y otros con fines análogos; por lo cual, tanto el gobierno federal como el de cada estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión «popular».

¹³ Formalmente denominada «Constitución política de la República Mexicana, sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el día 16 de Setiembre de 1810 y consumada el 27 de Setiembre de 1821». Esta Constitución fue también promulgada el 5 de febrero.

¹⁴ Constitucionalidad de la Transferencia al Gobierno Federal de Recursos de la Subcuenta de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez de los Trabajadores inscritos en el Instituto Mexicano del Seguro Social, Suprema Corte de Justicia de la Nación e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007, núm. 23, serie Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 14, disponible en internet: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3966/10.pdf>

El 6 de septiembre de 1929, se reforma el artículo 123, para quedar como sigue:

«XXIX.- Se considera de utilidad pública la expedición del seguro social y ella comprenderá seguros de la invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos.»

El 5 de diciembre de 1960 se reforma y adiciona el mencionado artículo 123 de la Constitución federal y se divide en dos apartados: en el «A», se conservó el contenido del texto vigente; y, en el «B» se incorporaron las normas que regulan las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores.

Disposiciones constitucionales vigentes

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título Sexto, denominado “Del Trabajo y de la Previsión Social”, en el artículo 123, se establece en su primer párrafo, que toda persona tiene derecho al trabajo digno y útil, por lo que para llegar a cumplir con ello, todas las autoridades dentro de su competencia material y formal, que tengan entre su quehacer el consolidar el derecho al trabajo, su consecución y mejora de condiciones, deben promover la creación de empleos y la organización social del trabajo.

Así mismo, dispone en su párrafo segundo que el Congreso de la Unión, sin contravenir las bases señaladas en este precepto (123), deberá expedir las leyes en materia del trabajo, las que deben contemplar entre otras situaciones, las de regir las relaciones que derivan entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de manera general, de todo tipo de contrato de trabajo, como está determinado en el apartado A del artículo 123 de la Constitución federal; además de las relaciones entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores, lo que es reconocido en un apartado B del artículo 123 de la norma constitucional.

Así mismo, las fracciones V, XII, XIV, XV, XXIX y XXX del apartado A del artículo 123 de la Constitución federal, consagra diferentes derechos sociales en beneficio de las personas que se encuentran inmersas en una relación de trabajo, con cargas a verificar por parte de la autoridad y de la realización material a cargo de la parte patronal.

Los diferentes derechos reconocidos en el apartado A con las fracciones mencionadas, son del tipo de seguridad social en favor de las mujeres embarazadas y sus derechos posteriores al alumbramiento; seguridad y acceso a la vivienda para los trabajadores y sus familias; seguros de riesgo de trabajo y enfermedad; en general, todos los instrumentos de seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, los servicios de guardería y todos los encaminados a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares; como se muestra a continuación:

[...]

En este mismo tenor, en la fracción XI del Apartado «B» del artículo 123 de la Constitución federal, se dispone que la seguridad social se organizará conforme a bases mínimas, consistentes en cubrir: los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, la vejez y la muerte. En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. También establece que, además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

De igual manera, se contempla que los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas conforme lo determine la ley; se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

También consigna que se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas aprobados. Además, el Estado, mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de los trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos, crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos. Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

En ese orden de ideas, la fracción XIV del mismo Apartado «B», señala que la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza y que las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

[...]

Ahora bien, la descripción normativa expuesta hace patente que la Constitución Política federal acoge de manera puntual y en forma extensa, los supuestos que deben ser atendidos en materia de seguridad social; que tiene como propósito el garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección a los medios de subsistencia y los servicios sociales para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una previsión para la vejez —pensión—.

Situación que se encuentra en armonía con las orientaciones de la OIT, la que define a la seguridad social como como un derecho de las personas a la protección para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso —*que las personas que están en la imposibilidad (sea temporal o permanente) de obtener un*

ingreso, o que deben asumir responsabilidades financieras excepcionales, puedan seguir satisfaciendo sus necesidades, proporcionándoseles, para tal efecto, recursos financieros o determinados bienes o servicios–, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia.

Lo que encuentra reflejo en las disposiciones constitucionales que se han citado, cuando acogen, entre otros, los derechos al trabajo, a la salud, a la vivienda, pensión para la vejez, entre otros; mismos que han sido incorporados a las leyes estatales y con lo que se busca proteger a las personas en su carácter tanto de trabajadores, como de familiares de éstos, ante circunstancias previstas o imprevistas, permanentes o temporales que afecten su capacidad económica, frente a las cuales es posible establecer mecanismos precautorios y en cuyo financiamiento pueden participar el Estado, los empleadores y los propios trabajadores.»

II. ANÁLISIS DE LA INICIATIVA DE LEY DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO

Los cambios que se pretenden instaurar en materia de seguridad social, con la aprobación de la iniciativa de la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, formulada por el Gobernador del Estado, cuenta con aspectos que parten de adición de contenidos que obedecen a la función gubernativa, a la técnica legislativa, pero sobre todo, a la sostenibilidad y prevención de la administración de los mecanismos financieros y de inversión, con los que cuenta el Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, para hacerlos funcionales en atención a las exigencias de la seguridad social.

Sobre las Disposiciones Generales

Baste decir que con la Ley en vigor se cuenta con cinco Títulos, en tanto que en la iniciativa se contempla una estructuración de seis Títulos. De acuerdo con los términos de la propuesta del Gobernador del Estado, en el «**TÍTULO PRIMERO**»,

cambia la denominación de «**DISPOSICIONES PRELIMINARES**» a «**DISPOSICIONES GENERALES**», e inmediatamente es posible observar en el contenido de la iniciativa epígrafes, que desde los primeros artículos tienen ya de por sí una función, al introducir la temática sustancial que regula cada artículo, como en los primigenios supuestos, en los que se identifican los aspectos de integración del régimen de seguridad social (art. 1) y la naturaleza del Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato (art. 2).

Glosario

De igual forma, el artículo 3 contempla un glosario de términos, que en la actual Ley están considerados en reiteradas ocasiones dentro de los diferentes supuestos, por lo que hay que destacar la amplitud y precisión que se logra con las especificaciones del glosario, como por ejemplo con la fracción IV relativa a los «Derechohabientes», que abarca a las personas aseguradas (fracción II del mismo artículo 3 de la iniciativa), pensionadas (fracción X del artículo 3 de la iniciativa), y beneficiarias (fracción XI del mismo artículo 3 de la iniciativa). La introducción del concepto de «Fondo Especial y Solidario», para identificar a la prevención que posteriormente se desarrollara con prescripciones normativas en favor de las personas derechohabientes y del mismo Instituto de Seguridad Social estatal. En esa medida, sucede lo mismo con la fracción XIV, que determina la acepción de «Sujetos obligados», porque hasta el momento dicho concepto se tenían que deducir de la interpretación de los artículos 6, 7 y 8 de la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato.

Supuestos del Régimen de Seguridad Social

Posteriormente, en el «**TÍTULO SEGUNDO**», que de acuerdo con los términos de la iniciativa pasaría a denominarse «**RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL**»,

«**Capítulo I**», para normar a los «**Sujetos de Aseguramiento y Sujetos obligados**», se introducen tres supuestos en un artículo 10, para regular lo que, de acuerdo con el epígrafe, son la «**Obligaciones de los asegurados**», en las que se prescriben actos de vinculación tanto administrativa como sustantiva, para poder identificar y asegurar de una forma efectiva, las prestaciones desarrolladas en la iniciativa de Ley, a las personas que fungirán como beneficiarias de la asegurada, estando obligada ésta última a proporcionar al Instituto de Seguridad Social estatal, la documentación e informes para ello, respondiendo a una necesidad de mínimo de información indispensable como necesaria, para mantener actualizado su expediente.

En la iniciativa del Gobernador del Estado, se contempla un cambio de ubicación del que hasta el momento es el «**Capítulo Décimo**» denominado «**De las Reglas y Bases de las Pensiones**», que se traslada al «**Capítulo III**» que corresponde a los «**Seguros**» dentro del mismo «**TÍTULO SEGUNDO**», con la propuesta de simplificación para que una «**Sección Primera**» sea llamada «**Reglas y Bases de las Pensiones**».

Ahora bien, dentro del mismo Capítulo III, se propone introducir nuevas reglas para la acreditación de la supervivencia, por lo que en el artículo 26 de la iniciativa se contemplan las formas para la acreditación de la supervivencia, que si bien siguen siendo a través de dos veces al año, como se tiene previsto en la actualidad en el artículo 55 de la Ley, de acuerdo al texto del iniciante, la comprobación se tendría que realizar en los meses de enero y julio de cada año, destacando las múltiples formas que tiene el Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato (en adelante también identificable como ISSEG) para verificar la supervivencia, como son los siguientes supuestos:

- De forma presencial en cualquiera de las oficinas del Instituto, o en los lugares que éste señale para tal fin (fracción I del artículo 26);

- Por cualquiera de los medios tecnológicos que implemente el Instituto o por medio de convenios que al efecto se celebren (fracción II del artículo 26);
- Ante cualquier consulado mexicano o notaría pública, remitiendo la constancia original al domicilio del Instituto, tomándose como fecha de acreditación la de recepción del documento (fracción III del artículo 26);
- En caso de imposibilidad para cumplir con la obligación de supervivencia, el Instituto, puede autorizar la verificación de la supervivencia en el domicilio del pensionado o beneficiario, siempre que éste se localice dentro del Estado de Guanajuato (párrafo cuarto del artículo 26); y
- La posibilidad de que el Instituto en cualquier momento y por cualquier medio este en aptitud de investigar la supervivencia (quinto párrafo del artículo 26).

En el artículo 31 de la iniciativa, se han considerado las fechas para el pago de las pensiones, en donde se prescribe que las mismas se pagarán los días 10 y 25 del mes que corresponda, con el beneficio hacia el derechohabiente de recibir los pagos el día hábil inmediato anterior, cuando los días mencionados (10 y 25) sean días inhábiles, por lo que ello se hace consistir en una beneficio tanto para el beneficiario o derechohabiente, como para el mismo ISSEG, quienes tendrán la certidumbre de actualización de obligación y el tiempo en el que debe de corresponder el pago.

Del artículo 47 al 49 de la iniciativa, se desarrollan supuestos para regular el pago de las pensiones que están relacionadas con una muerte por riesgo de trabajo, en

las cuales se debe de proteger a las personas que tienen el vínculo de familia que prescribe tanto la legislación civil como, las interpretaciones jurisdiccionales al respecto, por lo que se contemplan como personas a quienes les asiste el pago de las prestaciones de este tipo de eventualidades, como son los cónyuges, hijos, personas que se encontraban en concubinato con el asegurado, o, los ascendientes directos que dependían directamente de él, por lo que este texto es novedoso y acorde con los ámbitos de protección que pretende alcanzar la seguridad social.

Seguro de riesgos de trabajo

En lo que corresponde a la «**Sección Segunda**» del «**Capítulo III**» de la iniciativa (en el TÍTULO SEGUNDO), se propone que se regulen las prevenciones del «**Seguro de Riesgos de Trabajo**», de donde se destacan los supuestos de la calificación y la dictaminación de los riesgos de trabajo, que actualmente se encuentran regulados en el artículo 26 de la Ley, donde le corresponde al Consejo Directivo del Instituto de seguridad Social del Estado de Guanajuato, el designar a la institución que realizara las mismas, así como la posibilidad de que sea directamente la institución con quien tenga subrogada la prestación de la atención de accidentes o enfermedades, el patrón, la que pueda fungir como tal.

En los términos de la iniciativa, en el artículo 52 se establecerían las posibilidades para la calificación de la eventualidad de los riesgos de trabajo, que le correspondería ejercer al Instituto de Seguridad Social estatal, en tanto que la dictaminación técnica de los mismos, le correspondería a la institución que designaría el Consejo Directivo, volviendo a operar, el supuesto de que pueda ser la institución que le subroga al patrón, la atención de las situaciones protegidas por el seguro de riesgos de trabajo. Con base en lo anterior, en la iniciativa el segundo párrafo del artículo 52 prevé, que la persona asegurada pueda

inconformarse con el dictamen o la calificación, en tanto que al ISSEG sólo le es posible el proceder contra el dictamen técnico, que le es ajeno.

Para la situación anterior, se establece un plazo de treinta días naturales para que el asegurado, y en equidad de condiciones, debe aplicar también dicho plazo para el Instituto de Seguridad Social, pero no obstante, en el propio artículo no se menciona expresamente que el tiempo límite que tendría el Instituto de Seguridad Social sería el mismo con el que cuenta la persona asegurada. En medida de lo anterior, es posible que se determinara dicha situación en el artículo 52 de la iniciativa de Ley.

Seguro de Invalidez

Por lo que corresponde al otorgamiento de la pensión por invalidez, dentro del artículo 61 de la iniciativa, se contempla un nuevo término para gozar de dicha prestación, pues el artículo 40 de la Ley prevé que el otorgamiento de dicha pensión es a partir de la baja del trabajador. Así, el nuevo supuesto jurídico sería que la obligación del ISSEG surge a partir de la notificación del dictamen correspondiente.

Seguro de vejez

Sobre el apartado «**Del Seguro De Vejez**» que está regulado a partir del artículo 43 de la Ley, en la iniciativa se pretende conformarlo con la identificación de la «**Sección Cuarta**» del «**Capítulo III**» (en el TÍTULO SEGUNDO), para modificar la edad que deberán cubrir los asegurados para poder acceder a los pagos para la pensión por el seguro de vejez, pues actualmente responde a dos condiciones básicas, como son:

- a) El haber cumplido 60 años de edad; y

- b) Tener acreditado ante el Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, un mínimo de 15 años, como tiempo cotizando con las aportaciones que correspondan.

De acuerdo con los supuestos que se prevén en la iniciativa de Ley, en los términos del artículo 64, se sigue estableciendo un tiempo mínimo de cotización de quince años, modificando únicamente la edad en la que procedería el pago de la pensión por vejez. Lo que es explicado desde la exposición de motivos, pues en la misma se considera lo siguiente:

«De igual manera, considerando el régimen transitorio previsto en la Reforma a la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato de 1o de octubre de 2002, se precisa la edad para acceder a los seguros de vejez y jubilación, quedando como mínima en 65 años, lo cual no representa un incremento, ya que corresponde al requisito previsto en el artículo tercero transitorio de dicho decreto de reforma.»

Lo anterior puede no ser interpretado con sencillez de acuerdo a como lo exponen los motivos de la iniciativa, pues en atención al «Artículo Tercero» transitorio, que reforma la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato el 1 de octubre de 2002, no se menciona un solo supuesto, sino diferentes supuestos, que atienden a casos particulares de atención, como son las que se detallan en el articulado, de acuerdo a la presente tabla:

«**Artículo Tercero.** Para los efectos de los artículos 43 y 45, las respectivas edades para tener derecho a los seguros por vejez y por jubilación, de quienes ingresen al régimen de seguridad social, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, aumentarán un año por cada dos, hasta llegar al límite máximo de 65 años, conforme a la siguiente tabla:

Nuevas generaciones»

Inscripción al Instituto	Edad para pensionarse o jubilarse.
Hasta el 31 de julio del 2003	60 años
Hasta el 31 de julio del 2005	61 años
Hasta el 31 de julio del 2007	62 años
Hasta el 31 de julio del 2009	63 años
Hasta el 31 de julio del 2011	64 años
Hasta el 31 de julio del 2013 y en adelante	65 años

En análisis de lo anterior, los supuestos de edad mínima no se reducen a la exigencia de 65 años, posibilitando el que actualmente se cuente en el servicio activo como asegurado, con una inscripción que date de años anteriores al 31 de julio de 2003 o a partir del 1 de agosto de 2003 y hasta el 31 de julio de 2011, casos en los que es posible el encontrar personas asegurado en los supuestos mencionados por el «Artículo Tercero» transitorio del atendido decreto, en cuyo caso, se advierte una falta de precisión en la exposición de motivos.

Con base en el análisis precedente, cabe señalar que tal falta, puede ser advertida por este Órgano Legislativo, salvaguardando la prevención respectiva o bien, dentro de la vigencia de la normatividad que considera la iniciativa, el propio asegurado, quien puede solicitar el acogerse a la actual Ley, que si bien, en ese entonces se encontraría abrogada, en atención al «Artículo Segundo» transitorio de la actual iniciativa, pero que por las posibilidades de protección de derechos humanos, entre ellos, los de seguridad social, haría factible un mecanismo de salvaguarda administrativo o jurisdiccional para ampliar los supuestos de protección que le asistieran en lo individual a las personas que presentan los requisitos de la Ley en vigor, en los términos del actual «Artículo Tercero» transitorio de agosto de 2002, que contempla edades mínimas por debajo de los 65 años.

Es así, como la adecuación de posibilidades para el otorgamiento de pensión que se propone en el artículo 64 de la iniciativa, tiene un contraste con el vigente

artículo 43 de la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, con los alcances de su «Artículo Tercero» transitorio.

Seguro por jubilación

Por lo que hace al siguiente apartado «**Del Seguro Por Jubilación**» que actualmente está regulado a partir del artículo 45 de la Ley, en la iniciativa se reestructura con la identificación de la “**Sección Quinta**” del “**Capítulo III**” (en el TÍTULO SEGUNDO), para modificar la edad que deberán cubrir los asegurados para poder acceder a los beneficios de la pensión por jubilación, pues actualmente responde a dos condiciones básicas, como son:

- a) El haber cumplido 60 años de edad; y

- b) Tener acreditado ante el Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, un mínimo de tiempo cotizando de 30 años para los varones, o 28 para las mujeres.

En estudio de los supuestos que se prevén en la iniciativa de Ley, en los términos del artículo 66, se sigue obligando a cubrir los tiempos de cotización de 30 y 28 años, para hombres o mujeres, respectivamente. Por lo que el tiempo mínimo de cotización no se altera. Lo que se adecua, es la edad en la que procedería el pago de la pensión por jubilación, para establecerla en una base mínima de 65 años.

Como se mencionó en el estudio de la regulación de la pensión por vez, los mismos argumentos serían viables para el seguro de jubilación, pues la pensión, en atención al artículo «Tercero Transitorio» de la Ley, de acuerdo a la reforma de agosto de 2002, que contempla edades mínimas por debajo de los 65 años, para

poder acceder a la pensión, lo que debe ser atendido como supuesto de salvaguarda por la normatividad, bajo los comentarios desarrollados para el caso de la procedencia del seguro de vejez.

Prestaciones

Dentro de la organización del «**Capítulo III**» (en el TÍTULO SEGUNDO), de la iniciativa, las «**Prestaciones**» se siguen contemplando como una «**Sección Primera**», y de acuerdo a los términos del artículo 77, se aborda el financiamiento de los préstamos, que en estudio de las «**Disposiciones Comunes de los Prestamos**», obedecen a los acuerdos del Consejo Directivo, quien tomará en cuenta las transferencias de reserva líquida, en cuyo caso, nunca podrá autorizar el otorgamiento de los mismos si se llegara a comprometer el pago que tiene a cargo el Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato. Por lo que, en este caso, se atribuye directamente al Consejo Directivo del ISSEG, el que vele por las prestaciones que le son favorables a los asegurados, pero considerando a corto y mediano plazo, la base de reserva con la que cuenta la institución.

Con lo anterior, se reconoce la capacidad técnica de competencia y a la vez, se brinda seguridad jurídica tanto para los asegurados como para la institución de seguridad social estatal, a razón de que sí bien esto no puede decir que es omitido en la práctica por las autoridades del ISSEG, el actual artículo 76 no lo contempla expresamente.

En su segundo párrafo, el artículo 77 de la iniciativa, vuelve a establecer los postulados básicos que darán certidumbre al otorgamiento de los préstamos, señalando que para que procedan los otorgamientos de créditos, siendo necesario que se genere primeramente, la seguridad jurídica y económica de la institución de seguridad social en el otorgamiento del préstamo, y en un segundo término, pero

no por ello, de menor importancia, es la debida consideración de la capacidad de pago a cargo del asegurado.

En medida de lo anterior, el ISSEG no podría comprometerse más allá de lo que en algún momento pudiera otorgar, en atención a su liquidez y capacidades económicas para financiar un préstamo, como tampoco podría otorgar créditos mayores a los que pudiera cubrir con su sueldo o percepción, una persona asegurada, tornando insolvente la prestación, en perjuicio tanto del asegurado como del mismo instituto.

Lo anterior está principalmente relacionado con una prestación tan necesaria como indisoluble de los derechos sociales, como el préstamo con garantía hipotecaria que se encuentra previsto en el artículo 100 de la iniciativa, pues si bien, el artículo 96 de la Ley prevé el otorgamiento de dicha prestación con la debida constatación de seguridad jurídica, no se reitera la seguridad económica, pues no basta el atender sólo los requisitos para otorgar el préstamo, sino que prima el salvaguardar los otros extremos, como son, la seguridad tanto económica como jurídica del ISSEG, como la propia solvencia económica del asegurado, para que pueda surgir la conveniente prestación jurídica, mostrando principal preocupación el iniciante en el otorgamiento y cumplimiento de este tipo de préstamo, como se observa de los supuestos del comentado artículo 100, a continuación referenciado:

**«Sección Tercera
Préstamos con Garantía Hipotecaria**

Procedencia del préstamo con garantía hipotecaria

Artículo 92...

[...]

Seguridad jurídica y económica en el otorgamiento de prestaciones

Artículo 100. Los préstamos con garantía hipotecaria se otorgarán invariablemente procurando las mejores condiciones de seguridad jurídica y económica para el Instituto.»

En lo que corresponde a la tasa de interés que es aplicable a los préstamos, si bien el artículo 78 de la Ley ya contempla la procedencia y conveniencia de atender al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) determinado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, así como la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio (TIE), en el artículo 79 de la iniciativa se determina con supuestos que son más explicativos, lo que puede brindar mayor seguridad jurídica para la institución de seguridad social y para la persona asegurada que fungirá como parte beneficiada del préstamo, así como persona obligada con los márgenes establecidos en la norma como reguladores de la prestación.

Sobre el término a partir del cual surgirá la obligación para el pago de los intereses moratorios, en la iniciativa se introduce la fijación de que dicho supuesto se actualiza a partir del día siguiente del incumplimiento y hasta la fecha en que se haga efectivo el pago, como se prevé en el artículo 82, aclarando lo que actualmente considera el artículo 81 de la Ley. De igual forma, con la iniciativa se establece en el segundo párrafo del artículo 82, la facultad a cargo del Consejo Directivo para reducir el interés moratorio en un 50% como actualmente está fijado en el segundo párrafo del artículo 81 de la Ley, pero en la iniciativa se introduce la condicionante de que se haya cubierto el 30% del interés capital vencido y el interés ordinario. Con lo anterior, se parte de la confianza en la voluntad del asegurado para efectuar el pago total del adeudo y buscar el completo cumplimiento de las obligaciones por la prestación recibida.

Fondo especial y solidario

Una nueva figura que se contempla en la iniciativa, es la integración del Fondo especial y solidario, que se conformará con aportaciones de asegurados que

accedan a las prestaciones del préstamo personal y del que corresponde por contar con un préstamo con garantía hipotecaria.

Como se indica en el texto del artículo 83 de la iniciativa, la finalidad del fondo es la de brindar posibilidades de respaldo y solvencia ante las eventualidades que puedan sufrir las personas aseguradas que han ejercido los préstamos aludidos y que sufran la muerte, la invalidez total y permanente o una incapacidad total y permanente.

La principal condicionante para que pueda operar en beneficio del asegurado el fondo especial y solidario, es que la persona que sufre la contingencia se encuentre al corriente de pago en la aportación al fondo (párrafo segundo del artículo 83).

En el mismo tercer párrafo del artículo 83 de la iniciativa, se señala que no procede la devolución en las aportaciones realizadas al fondo, a las personas que tengan vigentes los préstamos personal o con garantía hipotecaria, y que hayan causado baja del servicio activo, se encuentren en licencia o dentro de la continuación voluntaria del régimen de seguridad social que está a cargo del instituto de seguridad social estatal.

La anterior prevención, presenta rasgos sustanciales de sustentabilidad en comparación con el actual supuesto determinado en el artículo 91 A de la Ley¹⁵, de tal forma que se vuelve innecesaria la contratación de la adicional aseguranza de la persona asegurada o pensionista con el ISSEG, para garantizar la totalidad

¹⁵ «**Artículo 91 A.** El asegurado o pensionista, adquirirá con el Instituto un autoseguro anual a su cargo, que tendrá por objeto garantizar la liquidación del adeudo a favor del Instituto, para el caso de muerte, invalidez total y permanente e incapacidad total y permanente del asegurado o pensionista.»

del cumplimiento del monto de la prestación ejercida. Lo anterior es además reiterado en el párrafo tercero del artículo 96 de la iniciativa:

«No tendrán derecho a préstamos con garantía hipotecaria subsecuentes quienes hayan ejercido el Fondo Especial y Solidario a causa de invalidez o incapacidad total y permanente.»

En el artículo 84 de la iniciativa, se establece la atribución para el Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, para establecer anualmente el porcentaje que se tendrá que aportar conforme a los saldos insolutos del préstamo que se debe cubrir por parte de los asegurados, para la conformación del fondo.

Con la prevención anterior, queda reiterada la seguridad jurídica con la que la institución de seguridad jurídica regirá su actuar y la certidumbre con la que las personas aseguradas podrán confiar en los términos del fondo al que contribuyen, como en la eficacia de su operación de llegar a presentarse la contingencia que se trata de asegurar con el mismo, lo que beneficia sobremanera a todos los interesados.

Prohibición de prestaciones adicionales

La prevención del artículo 85 de la iniciativa es sustancial, porque encripta las facultades de los órganos y autoridades del ISSEG, para que sean sólo ellos los que tienen atribución para reconocer las prestaciones que se determinaran en la ley, pero que de ninguna forma podrán ser ampliadas o implementadas si no existe la prevención legal para ello, sobre todo si pudieran comprometer la estabilidad financiera de la institución de seguridad social estatal.

Prestamos personales

En la «**Sección Segunda**» del «**Capítulo III**» (en el TÍTULO SEGUNDO), de la iniciativa, es dónde se desarrollan los supuestos para lo que se podría denominar «**Préstamos Personales**», en donde quedan contemplados y subsumidos los apartados «**De los Préstamos a Corto Plazo**» y «**De los Préstamos para Viaje**», éstos últimos que corresponden a una «**Sección Tercera**» constituida por la disposición del artículo 87 de la Ley, por lo que de aprobarse la iniciativa sólo desaparecería su identificación pero la prestación como tal seguiría subsistiendo con las posibilidades de otorgamiento en las modalidades de los préstamos que se prescribirían en la «**Sección Segunda**», que ofrece una nueva serie de supuestos en beneficio de los asegurados o pensionistas.

De acuerdo a la propuesta de la iniciativa en su artículo 86 fracción II, los pensionados podrán solicitar un préstamo personal hasta por un monto equivalente al máximo de 16 meses de la pensión que disfrutan, mientras que en la actualidad tienen acceso a un monto máximo que equivale a 12 meses de su percepción de pensión. Lo que puede ejercerse hasta en cuatro solicitudes, de tal forma que si el segundo párrafo del artículo 86 de la iniciativa no establece plazos para hacer efectivas las mismas, éstas se podrán actualizar en un mismo evento, para lo cual operaran los casos de seguridad jurídica y económica, así como la viabilidad en la capacidad del pago a cargo del pensionista, como está contemplado en los artículos 77 y 78 de la propia iniciativa, como ya se ha comentado anteriormente.

Reestructuración a través de convenio modificatorio de los préstamos personales

Uno de los mecanismos que se introducen con la iniciativa, son las posibilidades de reestructuración de las condiciones del préstamo personal en atención al incumplimiento de los pagos, por la baja del asegurado o por una causa grave, situaciones que se encuentran previstas en el artículo 88 de la iniciativa. Las condiciones que da motivo a la reestructuración bajo un convenio modificadorio de las bases iniciales de pago, con las variaciones de la tasa de interés de acuerdo a lo que se prevé en el artículo 79 de la propuesta, más un punto porcentual, esto previsto ya de por sí en el mismo segundo párrafo del artículo 88 de la iniciativa.

La procedencia para gozar de la reestructuración está clausurada para utilizarse en una sola ocasión y estará sujeta a la autorización del Consejo Directivo del ISSEG, cuando le sea solicitado dentro de los 90 días naturales siguientes al incumplimiento.

En atención a lo anterior, se puede comentar que el uso del término «otras causas graves» en el primer párrafo del artículo 88 de la iniciativa, se debe asumir como un concepto que no está determinado en sí en la propia iniciativa de Ley, ni vinculado con otra normatividad o dispositivo que la hagan fácilmente entendida o prescrita para su rápida subsunción, y por lo tanto se convierte en una cláusula abierta para su posible interpretación, lo que generaría que el Consejo Directivo tuviera que emitir sus razonamientos para acercar a los pensionados y a los asegurados (quienes en un futuro podrán ser pensionados), las posibilidades de reestructuración, además del único caso descrito (baja del asegurado).

Fuera del supuesto de baja, sería el mismo Consejo Directivo quien estaría discerniendo y determinando con las autorizaciones favorables de las reestructuras, qué sí puede considerarse como una causa grave. Lo que daría pauta, para que en algún caso se considerara una facultad discrecional del Órgano Directivo.

La anterior situación, vuelve a presentarse en los términos del artículo 99 de la iniciativa, en el que se desarrolla las posibilidades para la celebración de convenio modificatorio que correspondería al préstamo con garantía hipotecaria, que prevé el mismo mecanismo en caso de incumplimiento de pago por la baja del asegurado, y por otras «causas graves» para el pensionado. Lo anterior es acorde a la prevención del préstamo personal, por lo que vuelve a estar en el Consejo Directivo la valoración de la causa grave que pudiera determinarse como factible a considerar para gozar de la reestructuración del préstamo y generar el convenio modificatorio.

Obligado solidario

En el caso de lo dispuesto en el artículo 90 de la iniciativa, es adecuado el cambio de la figura jurídica de avalista por la de obligado solidario, en aquellos préstamos cuyo importe excede de 3 veces el salario mínimo general vigente en el Estado, puesto que el avalista es una disposición útil dentro de la normatividad de carácter mercantil, en tanto que el obligado solidario reviste el género de las obligaciones nacidas inicialmente dentro de la legislación civil por la mancomunidad, pero cuya concepción puede regir y ser reproducida como concepto y fuente de normas de seguridad social, en las que se contrae una obligación que se describe como mancomunidad a través de la especie de la obligación solidaria, ya que ésta última es imposible presumirla, pues tiene que ser tanto prevista en la ley que reglamenta el acto, y sobre todo, autorizada por las personas a quienes obliga pasivamente.

Dentro del artículo 90 de la iniciativa, se establece el que no sea requerido el obligado solidario, cuando las cuotas acumuladas por el asegurado son superiores al monto solicitado (segundo párrafo), pero para ello es necesario que se

consienta que en caso de incumplimiento se faculta a la institución de seguridad social para descontar el monto de las cuotas.

De acuerdo al cuarto párrafo del artículo 90, se aclara que el aplicar los descuentos sobre las cuotas por el incumplimiento, disminuirá el tiempo de cotización del asegurado desde la última cotización, siguiendo con la inmediata, hasta liquidar el adeudo. Lo que afecta el tiempo de cotización de conformidad con las cuotas enteradas al ISSEG. Asimismo, de conformidad con los dispositivos de la iniciativa, el obligado solidario sólo podrá fungir como tal dentro de un sólo préstamo, y podrá volver a serlo cuando se haya liquidado el total del adeudo (artículo 91).

Disposiciones especiales

Por lo que hace al «**TÍTULO CUARTO**» de la iniciativa, en el que se desarrollan las «**Disposiciones Especiales**», y en su «**Capítulo I**» se contemplan el apartado de «**Reconocimiento de Derechos**», se menciona que en el artículo 106, se considera los casos de reintegro de cuotas de los asegurados que retiraron las mismas y desean reincorporarse al régimen de seguridad social, situación que actualmente está prevista en el artículo 100 de la Ley, pero en la iniciativa se detallan los supuestos de atención para verificar la actualización del monto de las cuotas a reintegrar, lo cual genera plena certidumbre tanto en los asegurados como en la institución que recibiría el reintegro de las cuotas.

Órganos del Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato

De conformidad con el artículo 118 de la iniciativa, los órganos del ISSEG, son el Consejo Directivo (fracción I), su Director General (fracción II), y el Órgano Interno de Control (fracción III), que en la Ley están previstos en el artículo 109.

A raíz de ello, es importante considerar que el Consejo Directivo puede contar con la Comisión Técnica de Vigilancia que se menciona para integración en el artículo 125 de la iniciativa, que obedece en su conformación a lo que hoy se contempla en el artículo 117 de la Ley para la integración del Órgano de Control y Vigilancia, pero que ahora se determinan con funciones tanto especializadas como diferenciadas, pues el titular del Órgano Interno de Control sería designado por la persona titular de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas (segundo párrafo del artículo 128 de la iniciativa), señalando sus atribuciones en el artículo 130 de la iniciativa.

Asimismo, no se puede pasar por alto los Órganos Técnicos Auxiliares que están considerados en el artículo 131 de la iniciativa (fracciones I a III), que consisten en un Comité de Inversiones Financieras, desarrollado con atribuciones en el artículo 132 y 133 de la iniciativa, el Comité de Riesgos Financieros en los artículos 134 y 135 de la iniciativa, y el Comité de Evaluación de Proyectos de Inversión, como está previsto en los artículos 136 y 137 de la iniciativa.

Perfil profesional del Director General

Por lo que hace a la figura del Director General, es importante desatacar las fracciones II y III del artículo 127 de la iniciativa, pues en atención de la segunda fracción se exigen estudios profesionales y se complementa con la necesidad de que se cubra con la formación de un posgrado en materia de seguridad social, económica, actuarial o financiera, y con una experiencia mínima de 5 años en cargos directivos, pues actualmente se constata la exigencia de 3 años de

experiencia con atribuciones que están relacionadas al instituto de seguridad social (fracción III del artículo 120 A).

Los supuestos anteriores, se observa adecuados, si se atiende a las finalidades que la función directiva del Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato lleva a cabo y sobre todo, en atención al objeto de la institución, pues un perfil más profesional y técnico, sin duda contribuye a un eficiente desempeño de las funciones públicas, haciéndolas por demás compatibles con los requerimientos técnicos de la seguridad social, en beneficio de la institución, de los recursos y proyectos que ejerce.

III. ANÁLISIS DE LA INICIATIVA DE REFORMA PARA LA ADICIÓN DE DIVERSOS ARTÍCULOS A LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO

Las finalidades que persigue la introducción de los supuestos jurídicos de los artículos 18 bis y 19 bis, en atención a la iniciativa de Reforma para Adición de diversos artículos a la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, formulada por la Representación Parlamentaria del Partido Nueva Alianza, a través del Diputado Alejandro Trejo Ávila, corresponden en el primer caso, a las aportaciones voluntarias que puede realizar un asegurado para obtener en un futuro un monto mayor por la prestación de jubilación.

Así, el artículo 18 bis de la iniciativa, brinda diferentes supuestos para que sea factible el incremento del beneficio para el trabajador, por lo que no se observa incompatibilidad para complementar los supuestos de los artículos 20 y 21 de la

Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, máxime si se establece la posibilidad de que sea bajo previa cotización.

Por lo que respecta al apartado 19 bis, se estima que se carece del estudio técnico que pueda determinar la factibilidad para que los sujetos obligados que menciona en el supuesto normativo, puedan comprometer el que se pueda configurar tal obligación a cargo de los Poderes del Estado, los Organismos Autónomos estatales y los Ayuntamientos, máxime si se trata de una aportación voluntaria, que de forma original se atribuye como posibilidad y beneficio, en favor de la persona asegurada y futura pensionista o beneficiaria de la mismo aportación, a través del régimen de aportación voluntaria.

Síntesis general del análisis de las iniciativas

En atención a las condiciones expuestas a lo largo de la presente opinión, se observan condiciones para que en forma general subsistan la iniciativa formulada por el Gobernador Constitucional del Estado de Guanajuato, para la «Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato», por las razones comentadas en el análisis respectivo, pues son perfectamente compatibles con las condiciones de nuestra actualidad para salvaguardar los presupuestos generales de seguridad social que le corresponde al Estado, a través de su Instituto de Seguridad Social, pues del estudio de la normatividad propuesta no se desprende implicaciones que conlleven una acciones contrarias a la protección de los derechos humanos, en especial, los se seguridad social.

Del estudio de la iniciativa de Reforma para Adición de diversos artículos a la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, formulada por la Representación Parlamentaria del Partido Nueva Alianza, por lo que corresponde al supuesto de la

adición del artículo 18 bis de la iniciativa, no se observa incompatibilidad para complementar los supuestos que ya se encuentran regulados en los artículos 20 y 21 de la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, máxime si se establece la posibilidad de que sea bajo previa cotización a cargo del Instituto de Seguridad Social, para que los asegurados observen su beneficio y cargo de aportación, con aras de que el asegurado pueda obtener en un futuro un monto mayor por la prestación de jubilación; empero, debe realizarse un estudio técnico que pueda determinar la factibilidad para que los sujetos obligados puedan comprometer el que se pueda configurar una obligación a cargo de los Poderes del Estado, los Organismos Autónomos estatales y los Ayuntamientos.

- **Instituto de Investigaciones Legislativas**