



**H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE GUANAJUATO**

**DICTAMEN QUE PRESENTA LA COMISIÓN DE JUSTICIA RELATIVO A LA INICIATIVA DE REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO.**

A la Comisión de Justicia le fue turnada la iniciativa de reformas y adiciones a la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, presentada por el diputado Ernesto Alejandro Prieto Gallardo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Morena, para su estudio y dictamen.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 113 fracción I y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, se formula dictamen en atención a las siguientes:

**CONSIDERACIONES**

**I. Proceso Legislativo.**

La Comisión de Justicia recibió la iniciativa, por razón de turno y materia, en la sesión plenaria de fecha 27 de junio de 2019, misma que se radicó en esta Comisión el 16 de julio del mismo año, fecha en la cual se acordó la metodología de trabajo para estudio y dictamen en los siguientes términos: 1. Remisión de la iniciativa para solicitar opinión: a) Por medio de oficio a: Director General del Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato; Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato; y Coordinación General Jurídica del Gobierno del Estado. b) Por medio de correo electrónico a diputadas y diputados integrantes de esta LXIV Legislatura. Señalando como plazo para la remisión de las opiniones, 10 días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción de la solicitud. 2. Solicitar a la Unidad de los Estudios de las Finanzas Públicas estudio de impacto presupuestal, mismo que deberá remitirse a esta Comisión dentro del plazo de 10 días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción de la solicitud. 3. Subir la iniciativa al portal del Congreso para consulta y participación ciudadana, por el término de 10 días hábiles. 4. Elaboración, por parte de la secretaría técnica, de una tarjeta informativa sobre la iniciativa. 5. Elaboración, por parte de la secretaría técnica, de un comparativo y



**H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE GUANAJUATO**

---

concentrado de observaciones que se formulen a la iniciativa. 6. Reunión de la Comisión de Justicia para seguimiento de la metodología y, en su caso, acuerdos.

*Seguimiento a la metodología de trabajo.*

En relación con el punto 1 se recibió el análisis técnico y jurídico de la Dirección General del Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, así como el oficio número 1570/2019 de fecha 30 de julio de 2019 suscrito por el Subsecretario de Administración de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración dirigido al Director General del Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, mediante el cual le turna la solicitud de opinión de esta Comisión por considerar que es asunto competencia de ese Instituto.

Respecto al punto 2, la Unidad de los Estudios de las Finanzas Públicas remitió la evaluación de impacto presupuestal, que se desarrolla a partir de un primer apartado que contiene un resumen ejecutivo sobre la propuesta y a la conclusión que llegó la Unidad. Un segundo apartado que contiene el desarrollo del estudio en: A. Delimitación del problema; B. Metodología de análisis de la propuesta de iniciativa de reforma de Ley; C. Fundamentación o marco jurídico; y D. Datos o información soporte. Como tercer apartado se hace un análisis particular de cada propuesta. En un cuarto apartado hace las conclusiones del estudio u opinión.

En relación con el punto 3 se subió en su oportunidad la iniciativa al portal del Congreso para consulta y participación ciudadana. No se recibieron opiniones.

La secretaría técnica elaboró un concentrado de las opiniones que se recibieron.

Con base en el punto 6, la Comisión de Justicia acordó proceder al análisis de la iniciativa con la participación de los funcionarios a quienes se consultó. En atención a ello, el 19 de noviembre en reunión de la Comisión de Justicia se desahogó el punto relativo al análisis de la iniciativa con los funcionarios representantes del Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, del Consejo Directivo de dicho Instituto y



**H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE GUANAJUATO**

de la Coordinación General Jurídica del Gobierno del Estado.

**II. Objeto de la iniciativa.**

La iniciativa tiene por objeto *incrementar el porcentaje del salario base de cotización con el que se calcula el seguro de vejez.*

El iniciantes señalan en su parte expositiva, además de los impactos jurídico, administrativo, presupuestario y social, que:

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.

La Seguridad Social podría definirse, como aquel sistema por el cual, el Estado garantiza la salud, la asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalización, aparatos de prótesis y rehabilitación, así como una pensión en los supuestos de riesgos de trabajo, invalidez, vejez, jubilación y muerte.

Cuando acontece alguno de los anteriores supuestos, el trabajador o sus beneficiarios, tienen la expectativa de recibir una pensión mensual, que no se encuentre muy alejada de los ingresos que percibía el trabajador en activo, porque seguramente el trabajador y sus familias tendrán las mismas obligaciones que tenía cuando se encontraba en activo.

Sin embargo, la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato establece límites porcentuales al salario base de cotización para el cálculo de las pensiones de invalidez, vejez y muerte, estos porcentajes atienden a los años que las personas llevan laborando, pero no consideran su edad. No es lo mismo que una persona de 50 años se retire después de haber laborado 15 años para la institución, y que cotice con el 50% de su salario, que en total resultara la cantidad de 12 mil pesos, a que otra persona de 75 años en delante de edad, que lleva laborando el mismo periodo de tiempo, cotice su seguro de vejez con el mismo porcentaje, es decir del 50%, aparentemente no existe discrepancia ni desigualdad de oportunidades, sin embargo, no viven la misma realidad las dos personas.

Estadísticamente hablando, la expectativa máxima de vida de una persona en México es de 78 años, según datos del Banco Mundial, esto quiere decir que, mientras la persona de 65 años que se retiró con el 50% de su salario íntegro por haber cumplido 15 años 1 día laborados para la Institución, aún tiene 10 años de vida productiva que puede emplear para generar algún tipo de ingreso complementario, la persona de 75 años, según la expectativa de vida, es improbable.

Las personas mayores de 75 años necesitan hacer del tiempo que les queda el más digno y preparatorio para las posibles situaciones que deban afrontar y que representen un gasto significativo, el cual, de no contar con una pensión completa e igual al salario que disfrutaba cuando estaba activo, no podrá solventarlas.

De actualizarse un supuesto en el que todas las personas de 75 años y más decidieran darse de baja para recibir el seguro de vejez por haber cumplido desde 15 años 1 día hasta 30 años laborados, para el Estado no representaría un impacto económico trascendente; considerando que el último informe de resultados del Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato (ISSEG) manifiesta que: ***"la suficiencia actuarial aumentó del 2044 al 2082 considerando un rendimiento de 5% real anual, resultado que consolida a Guanajuato como uno de los Estados con mayor solidez financiera para cubrir el pago de seguros y prestaciones, de igual forma, Guanajuato se encuentra entre los estados con mayor calificación crediticia, luego de la Ciudad de México, y por encima de Querétaro y Aguascalientes"***.



**H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE GUANAJUATO**

Por ello, se propone que el sueldo base de cotización de todos los trabajadores del Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial del Estado de Guanajuato se conforme no solo por la remuneración a la plaza, puesto o categoría, sino que además lo integren la totalidad de las demás prestaciones que recibe; con el único propósito de beneficiar y dignificar las prestaciones de seguridad social que ofrece el Estado a sus trabajadores.

Se reforman los artículos 43, 44 y 64 con el objeto de implementar como excepción, que las personas de 75 años en adelante y que hayan cumplido 15 años 1 día laborando para la Institución correspondiente puedan cotizar su seguro de vejez con el 100% de su sueldo base de cotización.

Asimismo, se adicionan dos columnas a la tabla contenida en el artículo 44, a efecto de insertar los nuevos porcentajes de cotización para cualquier persona de 75 años en adelante, atendiendo a los años que ésta lleva laborados.

Estamos conscientes que el Instituto tiene la viabilidad financiera para incorporar nuestra propuesta en favor de los derechos de los trabajadores que cotizan en el régimen de seguridad social. Sin embargo, privilegiando la transparencia y la rendición de cuentas es necesario generar una revisión periódica de las finanzas del mismo.

Lo que se pretende es garantizar una calidad en las proporciones necesarias a la vida de la población de 75 años en adelante que haya o estén laborando dentro del Gobierno del Estado.

### **III. Consideraciones.**

Una vez analizadas la iniciativa, quienes integramos esta Comisión de Justicia coincidimos con las opiniones que se emitieron con motivo de esta propuesta, destacando enseguida, de manera sintética, lo expresado por los representantes del Instituto de Seguridad Social y del Consejo Directivo de dicho Instituto:

*•La propuesta legislativa vulnera el derecho fundamental consagrado en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el mismo prevé la prohibición de toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Es decir, al privilegiar a solo un sector de los asegurados para gozar del 100% de la pensión derivada del seguro de vejez (personas que hayan cumplido 75 años de edad y 15 años con 1 día de cotización), se vulnera el principio de igualdad y no discriminación, pues aquellos asegurados que, aún y con el mismo tiempo de*



**H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE GUANAJUATO**

*cotización, pero menores a esa edad pretendida, en términos de la Iniciativa, no podrían acceder a ese beneficio en el mismo porcentaje del 100%, lo que se traduce en un trato diferenciado injustificado en relación con la edad, vulnerando con ello lo dispuesto en el artículo 1° de la Norma Fundamental.*

- *Falta de regulación respecto de la preservación de prerrogativas legales previas y ausencia de disposiciones transitorias. De igual forma, la presente iniciativa no prevé un régimen transitorio que establezca la conservación de los derechos de los asegurados y beneficiarios, pues los asegurados inscritos antes del 1° de octubre de 2002, por disposición expresa del artículo noveno transitorio de la Ley publicada en aquel año, gozan de un régimen en especial privilegiado, que reconoce la vigencia y continuidad en los derechos previstos en las leyes previas a dicha data.*

- *Del universo de solicitantes de una pensión por vejez, es mínimo el porcentaje de los asegurados que se encuentran en el supuesto expuesto en la iniciativa, ya que los asegurados que llegan en activo a la edad de 75 años, han cotizado más de cuarenta años al Instituto, y no sólo los quince que se sugieren; lo que devela lo innecesario de la diferenciación propuesta.*

- *El sector beneficiado con la conjunción de los tres requisitos planteados (75 años de edad, 15 años y 1 día de cotización y remuneración mensual máxima de \$12,000.00), sería por demás ínfimo, por lo que, en términos prácticos, el privilegio pretendido no alcanza a verse justificado.*

- *La ausencia de regulación de las disposiciones transitorias, generan un vacío legal, pues se aparta de principios constitucionales como, no aplicación retroactiva en perjuicio de persona alguna y el diverso pro homine, al no establecer claramente el marco legal con el cual se regulará la relación con los actuales sujetos cotizantes, y la consecuencia con la entrada en vigor de dicha reforma.*

- *La pretensión de que el sueldo base de cotización, se integre por todas las percepciones que recibe el trabajador (ayuda de servicio, apoyo familiar, cuotas*



**H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE GUANAJUATO**

*de seguridad social, previsión social, entre otras), y ya no sólo con el concepto específico que constituye la remuneración del puesto que se desempeña, conforme al tabulador de sueldos de la dependencia correspondiente, resulta inviable, porque reduciría drásticamente la suficiencia actuarial del fondo de pensiones del Instituto y además generaría un incremento en la cuota -a pagar por el trabajador- y en la aportación -que debe cubrir por el patrón-, lo que estresaría las condiciones presupuestales de los propios sujetos obligados, además de la onerosa carga contributiva para el trabajador, que vulneraría las economías particulares tanto de los trabajadores como de la parte patronal.*

*•Se haría nugatorio el derecho de los trabajadores que, con el objeto de incrementar su antigüedad y aspirar a una pensión, pretendan seguir cotizando al Instituto mediante el régimen voluntario previsto en los artículos 112 y 113 de la Ley en vigor; esto, pues tal inscripción y posteriores pagos, tendrían que hacerse sobre el salario integrado que se pretende, y no con el sueldo base definido actualmente, lo que también generaría un impacto a la economía del asegurado y de sus familias, al aumentar los montos requeridos de las cuotas y aportaciones.*

*•Los asegurados que ya se encuentran gozando de una pensión, alegando igualdad de derechos, podrían solicitar y exigir judicialmente la actualización de la misma, bajo el nuevo parámetro, a fin de que se viera incrementado el monto de su pensión pues se podría calcular con base en la totalidad del salario integrado que recibían, y ya no sólo conforme al sueldo base con el que se concedió.*

*Situación que, sobre un universo de más de 16,000 pensionados, es fácil prever el catastrófico impacto en la viabilidad financiera del Instituto, lo que disminuiría drásticamente la suficiencia actuarial del fondo de pensiones.*

*•Debe tenerse en consideración que en todo sistema de seguridad social (y, por ende, en las pensiones que del mismo derivan), el monto de las pensiones y prestaciones debe ser congruente con las aportaciones y cuotas de seguridad*

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized, cursive letter 'P'.



**H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE GUANAJUATO**

*social efectuadas por cuenta de un trabajador, pues de ambas es de donde se obtienen los recursos para cubrir la totalidad de la nómina pensionaria.*

• *La iniciativa presentada no guarda congruencia con el principio de proporcionalidad tributaria, en cuanto a la aplicación de las aportaciones de seguridad social, de considerarse la totalidad del salario integrado y no únicamente el sueldo base.*

• *En los términos que se encuentra planteada, la iniciativa de reforma pudiere ser factor que desincentive la cotización a temprana edad, lo que desde luego tendría un grave impacto en las finanzas del Instituto.*

• *Dada la enorme trascendencia de una reforma como la que se pretende, se requeriría ineludiblemente establecer en los artículos transitorios una vacatio legis muy amplia, a fin de identificar, gestionar y obtener los recursos financieros suficientes para hacer frente a la serie de obligaciones que se deriven de la reforma, tanto por el propio Instituto como por los sujetos obligados.*

• *La iniciativa parte del supuesto que los asegurados de 75 años de edad, se ubican en una situación más apremiante económicamente respecto de otros cuya edad sea inferior, aun y cuando los años de cotización de unos y otros sean los mismos, lo cual no necesariamente es cierto. Esto, pues no es improbable que existan asegurados que alcancen dicha edad estando en activo, y cuya situación económica sea mejor que la de otros cotizantes con menor edad, aun y cuando sus años de cotización sean los mismos; por tanto, aunado a que ese escenario no es el único posible al arribar a dicha edad, tal criterio se erige una vez más como diferenciador y discriminatorio, sin justificación razonable y suficiente.*

• *Impacto actuarial. Con la iniciativa se proyecta el año de descapitalización del fondo en el 2038 considerando un 4% real anual de rendimiento, lo que significa que la iniciativa reduce 43 años de suficiencia actuarial, de 2081 a 2038. Desde otra perspectiva, la Prima Óptima de Liquidez (POL), que es la cuota-aportación necesaria para que el sistema sea sostenible actualmente es de 41.32%, muy cercana al 40.25% que ya se aporta; sin embargo, con las modificaciones*

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive script.



**H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE GUANAJUATO**

*propuestas, la POL se incrementaría a 103.73%, es decir, serían necesarias cuotas y aportaciones superiores al 100% del salario base de cotización para que el sistema de pensiones fuera sostenible.*

- *Implementar esta reforma sería un retroceso a los logros alcanzados en las últimas reformas de Seguridad Social.*

- *Adicional al impacto actuarial que la iniciativa tendría en el fondo de pensiones del ISSEG, la modificación al artículo 14 que plantea incrementar el salario base de cotización al salario integrado, tiene implicaciones en las cuotas y aportaciones que deberán aportarse al Instituto.*

- *Los sujetos obligados aportan el 23.75% del salario base de cotización de los trabajadores a su servicio, de acuerdo a lo que establece el artículo 21 de la LSSEG, por lo que un incremento en el salario base de cotización generaría un incremento en sus aportaciones al Instituto. En el mismo sentido, la modificación en el salario base de cotización incrementaría las cuotas que deben cubrir los asegurados al Instituto, lo que se reflejaría en una disminución de sus ingresos netos.*

De acuerdo a lo anterior, consideramos que como legisladores debemos ser cuidadosos en la materia de seguridad social, ya que toda modificación a la ley de la materia que implique ajustes en las prestaciones que otorga el Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, tiene un efecto inmediato sobre la viabilidad del fondo de pensiones, de ahí que siempre se deba partir de un estudio de impacto financiero que se genera como efecto para las otras prestaciones, para el fondo mismo y para la viabilidad de éste.

El tema de la viabilidad financiera del Instituto es de suma trascendencia, pues de no existir ésta se correría el riesgo de llevar al Instituto a una insuficiencia de recursos para poder satisfacer las pensiones y prestaciones de seguridad social. Sabemos que

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'D' followed by a horizontal line and a vertical stroke.





**H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE GUANAJUATO**

existen causas naturales, como el envejecimiento demográfico, que pueden provocar insuficiencia financiera, pero debemos evitar otras causas que lleven al Instituto a ese inesperado escenario negativo, como el de incorporar una prestación sin un soporte financiero.

Para la decisión de esta Comisión dictaminadora también tomamos en consideración la opinión de la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas de este Congreso del Estado que concluye en los siguientes términos:

- La iniciativa de reforma implica ampliar el concepto de sueldo base al buscar considerar que las prestaciones y otras compensaciones integren al sueldo base de cotización para fines de cálculo de cuotas y aportaciones de seguridad social. El impacto se vería reflejado en el sueldo actual de los trabajadores y en el gasto operativo de los entes públicos. Asimismo, esta medida reduce la viabilidad financiera del Instituto de sostenibilidad del 2081, en cerca de 40 años, al tener que erogar prestaciones con un salario mucho mayor al salario bajo el cual cotizaron las personas afiliadas, siendo sostenible hasta el 2045.
- La operación y viabilidad del fondo se estima sobre un comportamiento constante de las cuotas y aportaciones determinadas sobre un porcentaje del sueldo base, considerar un incremento en un solo componente de cálculo, evidencia la sensibilidad que tiene el fondo respecto a cada una de las variables. Debido a lo anterior, considerar un cambio sobre el sueldo base significa también realizar un cambio sobre los porcentajes de cuotas y aportaciones que afectan al salario base, para así, seguir manteniendo la viabilidad financiera del fondo de pensiones.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 113 fracción I y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, se propone a la Asamblea el siguiente:

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized, cursive 'X' or similar mark.



**H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE GUANAJUATO**

**ACUERDO**

**Único.** No resulta procedente la propuesta de reformas y adiciones a la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, contenida en la iniciativa presentada por el diputado Ernesto Alejandro Prieto Gallardo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Morena. De tal forma se instruye su archivo definitivo.

**Guanajuato, Gto., 13 de diciembre de 2019**

**La Comisión de Justicia.**

  
**Dip. Laura Cristina Márquez Alcalá.**

  
**Dip. Ernesto Alejandro Prieto Gallardo.**

  
**Dip. Alejandra Gutiérrez Campos.**

  
**Dip. Jessica Cabal Ceballos.**

  
**Dip. Vanessa Sánchez Cordero.**

La presente hoja de firmas corresponde al dictamen suscrito por la Comisión de Justicia relativo a la iniciativa de reformas y adiciones a la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, presentada por el diputado Ernesto Alejandro Prieto Gallardo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Morena.