DICTAMEN QUE PRESENTA LA COMISIÓN DE JUSTICIA RELATIVO A LA INICIATIVA A EFECTO DE ADICIONAR LOS ARTÍCULOS OCTAVO Y NOVENO TRANSITORIOS A LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO, CONTENIDA EN EL DECRETO NÚMERO 273 PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO DEL 20 DE DICIEMBRE DE 2017.

A la Comisión de Justicia le fue turnada la iniciativa a efecto de adicionar los Artículos Octavo y Noveno Transitorios a la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, contenida en el decreto número 273 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato del 20 de diciembre de 2017, formulada por la diputada Arcelia María González González y por el diputado Rigoberto Paredes Villagómez, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, 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, por razón de turno y materia, en sesión plenaria del 8 de marzo del año en curso, la iniciativa descrita en el preámbulo del presente dictamen, misma que se radicó el 13 de marzo, fecha misma en la que se aprobó por unanimidad de votos la siguiente metodología de trabajo para su estudio y dictamen:

«a) Remisión de la iniciativa, por medio de oficio, para solicitar opinión a: Poder Judicial; Coordinación General Jurídica; Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato; Universidad de Guanajuato; Procuraduría de los Derechos Humanos; Instituto Electoral del Estado de Guanajuato; Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato; Instituto de Acceso a la Información Pública; y Tribunal de Justicia Administrativa. Por medio de correo electrónico a las diputadas y diputados integrantes de esta Sexagésima Tercera Legislatura. Señalando como plazo para la remisión de las opiniones, 5 días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción de la solicitud. b) Solicitar al Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado, opinión en relación a la iniciativa, concediéndole el término de 5 días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción de la solicitud, para que emita la misma. c) Subir la iniciativa al portal del Congreso para consulta y participación ciudadana, por el término de 5 días hábiles. d) Elaboración de un documento en el que se concentren las diversas observaciones que se hayan formulado a la iniciativa. Tarea que estará a cargo de la secretaría técnica. e) Integrar una mesa de trabajo con: diputadas y diputados integrantes de la Comisión de Justicia; diputados que deseen sumarse; Poder Judicial; Coordinación General Jurídica; Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social; Universidad de Guanajuato; Procuraduría de los Derechos Humanos; Instituto Electoral del Estado de Guanajuato; Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato; Instituto de Acceso a la Información Pública; Tribunal de Justicia Administrativa; e Instituto de Investigaciones Legislativas. f) Reunión o reuniones de la mesa de trabajo. g) Comisión de Justicia para análisis y, en su caso, acuerdos de dictamen. h) Comisión de Justicia para la discusión y, en su caso, aprobación del dictamen.»

Seguimiento a la metodología de trabajo.

En relación al inciso a) emitieron sus respectivas opiniones la Universidad de Guanajuato, el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, el Supremo Tribunal de Justicia del Estado, la Procuraduría de los Derechos Humanos, el Tribunal de Justicia Administrativa.

En cumplimiento a la metodología acordada, el Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado emitió su opinión, misma que fue circulada a todos los integrantes de la mesa de trabajo.

Respecto al inciso c), se subió la iniciativa al portal del Congreso para consulta y participación ciudadana. No se recibieron opiniones.

En cumplimiento al inciso d), se elaboró un documento en el que se concentraron las observaciones recibidas, mismo que se circuló el 22 de marzo a todos los integrantes de la mesa de trabajo.

Por lo que toca a los incisos e) y f), se integró una mesa de trabajo, misma que llevó a cabo una reunión de análisis de la iniciativa, el 3 de abril del año en curso, en la que participaron, además de diputadas y diputados integrantes de esta comisión legislativa, el diputado Alejandro Trejo Ávila y asesores de los Grupos y Representaciones Parlamentarios. Además: por parte del Poder Judicial, el Magistrado Roberto Ávila García, titular de la Novena Sala Civil; de la Coordinación General Jurídica, el Lic. José Federico Ruiz Chávez; del Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social, el Maestro Armando Castro Castro, Subdirector General de Planeación, El Contador Público Jaime Trejo Ávila, Subdirector General de Prestaciones, el Contador Público Edmundo Alain Soto Torres, Subdirector General de Administración y Finanzas, el licenciado José Luis Rizo Rocha, Director Jurídico y el Contador Público Carlos Alberto Martínez Tenorio, Coordinador de Auditoría Interna; de la Universidad de Guanajuato, el licenciado Diego Enrique Ramírez García, Titular de la Unidad de Transparencia; de la Procuraduría de los Derechos Humanos, el Maestro Luis Alberto Estrella Ortega, Secretario General; del Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato, la Contadora Pública Lourdes Uvalle Luna, Directora General Administrativa y la Contadora Pública Verónica Torres García; del Tribunal de Justicia Administrativa, el licenciado Eliseo Hernández Campos, Secretario General de Acuerdos; y del Instituto de Investigaciones Legislativas, el Maestro Antonio Silverio Martínez Hernández. El Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, por medio de oficio comunicaron no poder asistir debido a la dinámica institucional por la preparación del proceso electoral local, y el Instituto de Acceso a la Información Pública, también avisó que no podrían asistir.

En reunión de la Comisión de Justicia celebrada en la misma fecha, se instruyó por parte de la presidencia de la misma, la elaboración del dictamen en sentido negativo, en virtud del acuerdo tomado por el Consejo Directivo del Instituto, mismo que se remitió copia a este Congreso, así como de las observaciones vertidas en la mesa de trabajo, las que consideró sustentaban el acuerdo mencionado y dejaba sin propósito la iniciativa materia de estudio.

II. Objeto de la iniciativa.

La diputada y el diputado iniciantes señalan en la parte expositiva de su iniciativa que:

«**Primero.** El pasado mes de diciembre de 2017 la Comisión de Justicia que me honro en presidir, presentó a la aprobación de este Pleno Dictamen relativo a dos iniciativas en materia de Ley de

Seguridad Social del Estado de Guanajuato, la primera, formulada por el Gobernador del Estado relativa a una nueva Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato; y la segunda, de adición de los artículos 18 bis y 19 bis de la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, formulada por el diputado Alejandro Trejo Ávila, de la Representación Parlamentaria del Partido Nueva Alianza.

En relación a la primera de las iniciativas, el Gobernador del Estado expone sobre la finalidad de un nuevo marco jurídico **«...adecuado que permita regular eficazmente las prestaciones en materia de seguridad social... observando siempre la premisa fundamental de otorgar beneficios a los derechohabientes del Instituto, al contar con un ordenamiento que regule en forma más precisa los derechos y obligaciones en la materia.»**

Se destaca también en la iniciativa que se ha considerado la expedición de un nuevo ordenamiento y no solo una iniciativa, atentos a que la vigente Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, en más de quince años de vigencia, ha sido objeto de cinco reformas: diciembre de 2008, junio de 2013, diciembre de 2013, abril de 2015, y julio de 2016.

Pero en complemento de lo anterior vale agregar que en todos los casos en los que se han abordado reformas sobre derechos sustantivos de la seguridad social, en el respectivo capítulo transitorio de cada reforma citada se ha contenido expresamente la salvaguarda íntegra, plena y clara de los mismos, en favor de los miles de derechohabientes y de sus beneficiarios registrados ante nuestro Instituto de Seguridad Social, máxime que como sabemos y tal como se contiene en el dictamen a que me refiero, el texto jurídico comunica derechos, obligaciones, procedimientos, instituciones o situaciones, ya sea para reconocerlos, crearlos, modificarlos o **extinguirlos.**

En las consideraciones del dictamen se establece de manera paralela al tema de la viabilidad del Instituto de Seguridad Social, los derechos de los trabajadores que cotizan en el régimen de seguridad social, y se reitera, como se hizo en 2002 con la expedición de la ley vigente, la característica de irretroactividad que tendrá la aplicación de la nueva Ley, y se deja patente que con la expedición de ésta no se afecta ninguno de los derechos adquiridos por los actuales asegurados o pensionados. **Pero la diferencia está** que en 2002 la irretroactividad fue consagrada como parte de la misma ley, **y ahora solo a nivel expositivo de la norma.**

Lo anterior cobra especial relevancia ante lo señalado en la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y DEBATES DEL LEGISLADOR. NO FORMAN PARTE DE LA LEY, que señala que las exposiciones de motivos contenidas en una iniciativa de ley, así como los debates del legislador suscitados con motivo de su aprobación, no forman parte del cuerpo legal de un ordenamiento y, por ende, carecen de todo valor normativo, tomando en consideración los siguientes elementos: a) El artículo 14, segundo párrafo, del Pacto Federal, que prevé el principio de seguridad jurídica, dispone que nadie podrá ser afectado en su esfera jurídica, 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; es decir, tal dispositivo constitucional no hace referencia a las observaciones y justificaciones expresadas por el autor de la iniciativa legal, ni a los argumentos que señalen los legisladores para aprobar, modificar, derogar o abrogar una norma de carácter general; b) Por la publicidad de la norma, que se refiere a que los órganos del Estado encargados de difundir las normas en los respectivos ámbitos de su competencia, tales como el Diario Oficial de la Federación, Gacetas o Periódicos Oficiales, generalmente publican solamente el contenido de las leyes o artículos aprobados mediante el proceso legislativo o, en su caso, refieren cuáles normas han sido abrogadas o derogadas, pero no suelen imprimir las iniciativas de ley y debates que dieron origen a las mismas. Por ende, no se puede invocar un derecho u obligación por la simple circunstancia de que el mismo se infiera de la exposición de motivos de la iniciativa de ley o de los debates del legislador, si no se plasmó expresamente en el articulado de la norma correspondiente; sin que sea lógico el argumento de que la interpretación teleológica subjetiva o exegética de la disposición legal permita introducir elementos contemplados durante el proceso

legislativo, pero no reflejados en el cuerpo legal, pues tal medio de interpretación requiere que el intérprete de la norma acuda a la exposición de motivos, debates o preámbulo que dieron origen a una ley o tratado internacional para interpretar uno o varios preceptos ambiguos u oscuros, con la plena conciencia de que se están tomando en consideración cuestiones que son ajenas a la norma y, por ende, no forman parte de ella. SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA

ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 1987/2003. Chris K. Kowalski y otro. 3 de septiembre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales. Nota: Por ejecutoria de fecha 10 de octubre de 2007, la Segunda Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 195/2007-SS en que participó el presente criterio.

Queda claro pues que la Exposición de Motivos es el texto en el que el legislador explica el contenido de una propuesta y las razones y fundamentos de la misma. Pero igualmente la Exposición es la parte **no normativa** que precede a un proyecto o proposición de la ley en la que se explican las razones que han movido a su autor a legislar sobre una determinada materia o cambiar la normatividad ya existente.

Por otra parte, en el dictamen presentado por la Comisión de Justicia y aprobado por este Pleno, se enfatiza que ante las diversas inquietudes expuestas en los trabajos de dictaminación y ante los propios argumentos expuestos por los representantes del iniciante sobre dichas inquietudes, con esta nueva Ley tendremos dos grandes grupos: uno, para los que vienen cotizando bajo un régimen de seguridad social específico, amparado por la Ley de Seguridad Social contenida en el Decreto Número 165 de la Quincuagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Número 9, Segunda Parte, de fecha 29 de enero de 1988, **quienes conservarán todos sus derechos adquiridos bajo el régimen de dicha ley, ya que, ante las modificaciones sustanciales que se realizaron en el 2002 quedaron protegidos a través de norma transitoria;** y el segundo grupo de trabajadores son los que se afiliaron al Instituto bajo la vigencia de la ley que quedará abrogada con la aprobación del presente dictamen.

Pese a la reiteración en el sentido de que en ningún caso habrá aplicación retroactiva que lesione derechos adquiridos de los ahora asegurados o sus beneficiarios, sobre todo para obtener la pensión jubilatoria, para los derechohabientes que vienen cotizando antes de la ley vigente, **para quienes les seguirá siendo aplicable su derecho a jubilarse sólo como efecto de su antigüedad en el trabajo sin considerar su edad;** así como para el cálculo del importe de las pensiones, entre otros derechos, **esto no es norma sino solo razón legislativa** que a lo mucho podrá apoyar la interpretación que en su caso sería lamentable tuviera que hacer un juzgador ante un conflicto en la materia entre el Instituto de Seguridad Social y sus afiliados.

No obstante nuestra conformidad con la aprobación de la iniciativa propuesta por el Ejecutivo Local, desde las propias mesas de trabajo que se llevaron a cabo para su análisis y dictaminación plasmamos e insistimos en la necesidad de que en el propio cuerpo normativo se incluyera expresamente la irretroactividad de la nueva norma, a la sazón incluso de la práctica legislativa observada en reformas anteriores sobre la materia. A la fecha y en la oportunidad de que la norma no se encuentra en vigor sino hasta el próximo 19 de abril de 2018, subsisten las inquietudes respecto a la aplicación retroactiva de la Ley, tan es así que el pasado 19 de febrero del año en curso, al menos en un medio impreso de circulación estatal, el propio ISSEG colocó una inserción dirigida A TODOS LOS INSCRITOS EN EL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO para hacer hincapié en que la nueva Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, no limita o restringe el acceso a los derechos de los asegurados que cotizan con anterioridad al 1 de octubre de 2002, y respecto de los afiliados inscritos con posterioridad, en el supuesto de haber satisfecho los requisitos para acceder a una de las prestaciones previstas en la Ley que se abrogó, se reconoce el disfrute de aquellas.

Además, dicho comunicado se presenta en la página institucional del propio Instituto de Seguridad Social, y se reforzó con correos electrónicos enviados a diversos servidores públicos afiliados a ISSEG,

lo cual no deja de constituir acciones administrativas insuficientes para garantizar y resolver la cuestión que se plantea en esta iniciativa.

Segundo. De aprobarse la iniciativa, estimamos se tendrían los siguientes impactos:

1) **Jurídico:** Adición de los artículos octavo y noveno transitorios a la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, contenida en el Decreto número 273, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato de 20 de diciembre de 2017.

2) **Administrativo:** No existe, pues el Instituto de Seguridad Social segu1ra administrando sus procesos de trabajo con la misma regularidad que lo hace a la fecha.

3) **Presupuestario:** Ninguno, al no implicar creación de una nueva estructura orgánica o funcional a las ya existentes dentro de la institución de seguridad social de la entidad.

4) **Social:** La prevención de conflictos y la regulación eficaz de las prestaciones en materia de seguridad social, observando siempre la premisa fundamental de otorgar derechos y beneficios a los derechohabientes del Instituto de Seguridad Social, con la expresa salvaguarda de los derechos adquiridos por los mismos y de sus beneficiarios.

Por lo antes expuesto, en congruencia a la voluntad del legislador señalada en la Exposición de Motivos de la nueva Ley de Seguridad Social, y en el ánimo de dar plena certeza y la protección más amplia a los derechos humanos de los asegurados del ISSEG, nos permitimos someter a la consideración de la Asamblea, el siguiente proyecto de:»

III. Opiniones en relación a la iniciativa.

Por la importancia y trascendencia de las opiniones que se recibieron consideramos pertinente transcribirlas en este dictamen a efecto de sustentar la determinación de esta Comisión de Justicia:

Poder Judicial.

La Presidenta del Supremo Tribunal de Justicia y del Consejo del Poder Judicial compartió los comentarios y observaciones derivados del análisis que llevaron a cabo las y los Magistrados de este Supremo Tribunal, en los siguientes términos:

«a) Con relación al artículo Octavo Transitorio, se advirtió la conveniencia de que se contenga dentro de la Ley, en razón de que ello dará certeza jurídica a quienes se encuentren en dicho supuesto; el no contemplarlo en la Ley y sólo plasmarlo en un Acuerdo *del Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato (ISSEG), no salvaguarda ni da certeza jurídica a los derechos adquiridos. Asimismo, se considera que, de no estar en la Ley, se estaría vulnerando el principio de progresividad pronunciado por la Corte Interamericano de Derechos Humanos, en materia laboral.*

b) Respecto al artículo Noveno Transitorio, se concluyó que se requiere de un análisis técnico actuarial, que indique si la adición del mismo, pone en riesgo la viabilidad financiera del sistema de pensiones, que conlleve no sólo a los que actualmente gozan de una jubilación, sino a los que en un futuro lo harán.»

Coordinación General Jurídica.

«Objeto de la Iniciativa:

Como quedó apuntado, el objeto de la iniciativa consiste en la adición de dos artículos transitorios nuevos a la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, contenida en el Decreto Legislativo número 273, y la cual iniciará su vigencia el 19 de abril del presente año, en los siguientes términos:

Artículo Octavo. Los asegurados inscritos con anterioridad a la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato contenida en el Decreto número 128, expedida por la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, de fecha 16 de agosto de 2002, así como sus beneficiarios, conservarán los derechos previstos en la Ley de Seguridad Social contenida en el Decreto Número 165 de la Quincuagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado Número 9, Segunda Parte, de fecha 29 de enero de 1988, en cuanto a lo que les resulte más favorable a sus intereses.

Artículo Noveno. Los asegurados inscritos con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, así como sus beneficiarios, conservarán los derechos previstos en la Ley que se abroga en cuanto a lo que les resulte más favorable a sus intereses.

En la Exposición de Motivos, los autores de la Iniciativa argumentan:

«(...)

«...en todos los casos en los que se han abordado reformas sobre derechos sustantivos de la seguridad social, en el respectivo capítulo transitorio de cada reforma citada se ha contenido expresamente la salvaguarda íntegra, plena y clara de los mismos, en favor de los miles de derechohabientes y de sus beneficiarios registrados ante nuestro Instituto de Seguridad Social, máxime que como sabemos y tal como se contiene en el dictamen a que me refiero, el texto jurídico comunica derechos, obligaciones, procedimientos, instituciones o situaciones, ya sea para reconocerlos, crearlos, modificarlos o extinguirlos.

«En las consideraciones del dictamen se establece de manera paralela al tema de la viabilidad del Instituto de Seguridad Social, los derechos de los trabajadores que cotizan en el régimen de seguridad social, y se reitera, como se hizo en 2002 con la expedición de la ley vigente, la característica de irretroactividad que tendrá la aplicación de la nueva Ley, se deja patente que con la expedición de ésta no se afecta ninguno de los derechos adquiridos por los actuales asegurados o pensionados. Pero la diferencia está que en 2002 la irretroactividad fue consagrada como parte de la misma ley, y ahora solo a nivel expositivo de la norma.

(...)

«Queda claro pues que la Exposición de Motivos es el texto en el que el legislador explica el contenido de una propuesta y las razones y fundamentos de la misma. Pero igualmente la Exposición es la parte no normativa que precede a un proyecto o proposición de la ley en que se explican las razones que han movido a su autor a legislar sobre una determinada materia o cambiar la normatividad ya existente.

«Por otra parte, en el dictamen presentado por la Comisión de Justicia y aprobado por este Pleno, se enfatiza que ante las diversas inquietudes expuestas en los trabajos de dictaminación y ante los propios argumentos expuestos por los representantes del iniciante sobre dichas inquietudes, con esta nueva Ley tendremos dos grandes grupos: uno, para los que vienen cotizando bajo un régimen de seguridad social específico, amparado por la Ley de Seguridad Social contenida en el Decreto Número 165 de la Quincuagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Número 9, Segunda Parte, de fecha 29 de enero de 1988, quienes conservarán todos sus derechos adquiridos bajo el régimen de dicha ley, ya que, ante las modificaciones sustanciales que se realizaron en el 2002 quedaron protegidos a través de norma

transitoria; y el segundo grupo de trabajadores son los que se afiliaron al Instituto bajo la vigencia de la ley que quedará abrogada con la aprobación del presente dictamen.

«No obstante nuestra conformidad con la aprobación de la iniciativa propuesta por el Ejecutivo local, desde las propias mesas de trabajo que se llevaron a cabo para su análisis y dictaminación plasmamos e insistimos en la necesidad de que en el propio cuerpo normativo se incluyera expresamente la irretroactividad de la nueva norma, a la sazón incluso de la práctica legislativa observada en reformas anteriores sobre la materia. A la fecha y en la oportunidad de que la norma no se encuentra en vigor sino hasta el próximo 19 de abril de 2018, subsisten las inquietudes respecto a la aplicación retroactiva de la Ley, tan es así que el pasado 19 de febrero del año en curso, al menos en un medio inmpreso de circulación estatal, el propio ISSEG colocó una inserción dirigida A TODOS LOS INSCRITOS EN EL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO para hacer hincapié en que la nueva Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, no limita o restringe el acceso a los derechos de los asegurados que cotizan con anterioridad al 1 de octubre de 2002, y respecto de los afiliados inscritos con posterioridad, en el supuesto de haber satisfecho los requisitos para acceder a una de las prestaciones previstas en la Ley que se abrogó, se reconoce el disfrute de aquellas.

«Además, dicho comunicado se presenta en la página institucional del propio Instituto de Seguridad Social, y se reforzó con correos enviados a diversos servidores públicos afiliados a ISSEG, lo cual no deja de constituir acciones administrativas insuficientes para garantizar y resolver las cuestión que se plantea en esta Iniciativa.»

Comentarios y observaciones

De acuerdo con lo expuesto por los autores de la Iniciativa, el objetivo de ésta es fundamentalmente, por una parte, que en el propio texto de la nueva Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, promulgada pero que aún no entra en vigor, quede expresamente señalado, que a los asegurados inscritos con anterioridad a la vigencia de la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato promulgada en el año 1988, así como a sus beneficiarios, conservarán los derechos previstos en esta última Ley, en aquello que pudiera serles más favorable a sus intereses. Y, en segunda parte, que tal disposición también quede expresamente prevista, para las mismas clases de personas, pero que se hubieren inscrito al régimen del ISSEG durante la vigencia de la todavía vigente Ley de 2003.

Bajo estos términos, la Iniciativa propone que quede expresamente vedada en la nueva Ley, su eventual aplicación retroactiva, a los grupos de asegurados como a sus beneficiarios, que quedan ubicados en los respectivos ámbitos temporales de las leyes de seguridad social expedidas en los años 1988 y 2002, respectivamente, en aquello que se considere no puede serles favorable. Con ello, al decir de los iniciantes, se dejará patente que con la expedición de la nueva Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato no se afectarán los derechos adquiridos por los actuales asegurados o pensionados, como se hizo en el texto legal de la vigente Ley, pero que en la nueva, solamente se consigna en la parte expositiva de la norma. Y apoyados en un criterio jurisprudencial del Poder Judicial de la Federación, argumentan que al ser la exposición de motivos el texto en el que el legislador explica el contenido de una propuesta y las razones y fundamentos de la misma, que han movido a su autor a legislar sobre una determinada materia o cambiar la normatividad existente, tal exposición de motivos no es norma sino solamente razón legislativa.

En este orden de ideas, el primer punto a analizar es si por la inexistencia de las disposiciones transitorias que se proponen en la Iniciativa, cabría la posibilidad de una aplicación retroactiva de la nueva Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, que estará vigente a partir del 19 de abril de este año, a los asegurados y pensionados del ISSEG, que ingresaron a dicho régimen durante la vigencia de las leyes previas de los años 1988 y 2002.

Como lo refiere Carla HUERTA OCHOA[1], el término retroactividad en el derecho alude a la situación específica en que una norma puede tener eficacia respecto de actos sucedidos previamente a su expedición, esto es, a una forma extraordinaria de operación de la norma en el tiempo. Como afirma la autora en cita, en realidad la norma no se mueve en el tiempo, no va hacia el pasado, más bien se presume que ésa era la norma vigente en el momento en cuestión. De modo que a la norma se le confiere eficacia respecto de actos sucedidos antes de entrar en vigor, pero solamente para los casos específicamente previstos en los artículos transitorios. Se trata de una ficción que tiene por objeto permitir que se resuelva un caso con la mejor norma posible, para evitar un perjuicio derivado del cambio en la normatividad, sin por ello vulnerar el principio de seguridad jurídica. Más que modificar su vigencia, se trata de atribuirle una validez temporal extraordinaria a la norma en cuestión.

Tanto la retroactividad, como la ultractividad, constituyen excepciones a la regla general de vigencia, por lo que para preservar la seguridad jurídica, los sistemas jurídicos prevén normalmente el principio de no retroactividad que impide la aplicación de disposiciones a casos ocurridos con anterioridad a la expedición de una norma. En México este principio se encuentra previsto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual dispone en su primer párrafo, que «A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.»

El fin de esta disposición es evitar un daño o menoscabo en los derechos de las personas, y que este precepto se refiere a las normas emitidas por el legislador, por lo que podría ser considerado como un límite a la actividad legislativa. Sin embargo, como garantía debe interpretarse en un sentido más amplio con referencia a toda norma jurídica general. El término *«Ley»* debe ser entendido en el sentido más amplio como norma jurídica general, y no simplemente como norma jurídica emitida por el Congreso, ya que esto restringiría la garantía. Por otra parte, los órganos facultados para la interpretación no aplican leyes exclusivamente, en consecuencia, este precepto se refiere a toda norma jurídica general. Por ello, a los vocablos *«dar efectos retroactivos»* deben ser interpretados en el sentido más amplio, como prohibición para producir dichos efectos por acto legislativo o por acto de aplicación, ya que la autoridad normativa puede dar dichos efectos mediante una disposición transitoria.

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que los sujetos obligados a respetar la garantía prevista en el párrafo primero del artículo 14 constitucional son los poderes legislativos, ejecutivo y judicial. Ya que, afirma: *«...La prohibición de dar efectos retroactivos a las leyes, se dirige tanto al legislador cuanto a los diversos órganos encargados de llevar a cabo su aplicación o ejecución, y se traduce en el principio de que las leyes sólo deben ser aplicables a los hechos ocurridos durante su vigencia.»*[2]

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente que la prohibición de retroactividad en perjuicio de las personas, comprende también a las leyes mismas, es decir, se encuentra referida tanto al legislador, por cuanto a la expedición de las leyes, así como a las autoridades que las aplican a un caso determinado.

Como lo refieren Fernando SILVA GARCÍA y Alfredo VILLEDA AYALA[3], es posible destacar cuatro teorías sobre el principio de irretroactividad de la ley; todas las cuales han sido aplicadas por el Máximo Tribunal del país, en mayor o en menor medida, en sus distintas épocas:

---

[1] HUERTA OCHOA, Carla. *Retroactividad en la Constitución*, en *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917.* Coordinada por Diego *Valadés y Miguel Carbonell.* Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica número 374, UNAM. México 2007. https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2389/19.pdf. Fecha de acceso: 28 de marzo de 2018.

[2] Ejecutoria 2./J. 16/2008 (9ª.), Amparo en revisión 1102/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. México Tomo XXVII, abril de 2008, p. 903. Registro IUS 20912. Citada en *La prohibición de la aplicación retroactiva de la ley*, de José A. Guevara B. contenido *en Derechos Humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana.* Página 1440. Coordinadores: Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, José Luis Caballero Ochoa y Christian Steiner. Tomo II. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional de Autónoma de México, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Programa Estado de Derechos para Latinoamérica. México 2013.

[3] SILVA GARCÍA, Fernando y VILLEDA AYALA, Alfredo. *Libertad de configuración legislativa e irretroactividad de las leyes.* Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Núm. 31, 2011, p.177-210. México.

1) Teoría de los derechos adquiridos;
2) Teoría de las situaciones jurídicas abstractas y de las situaciones jurídicas concretas;
3) Teoría de los hechos pasados y de los hechos futuros; y
4) Teoría de los componentes de la norma.

De la evolución histórica de la jurisprudencia en sus distintas épocas en relación con este tema, el Máximo Tribunal del país ha diseñado un método para examinar planteamientos sobre violación a la garantía constitucional de irretroactividad de la ley en el que subyace la integración de dos teorías, de modo preponderante:

1) Teoría de los derechos adquiridos; y
2) Teoría de los componentes de la norma jurídica.

Los autores citados destacan que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación introdujo otro criterio o modalidad de violación al primer párrafo del artículo 14 constitucional, basado, en cierta medida, en la teoría de los componentes de la norma. Concretamente, refieren que la Segunda Sala ha determinado que una ley nueva debe regular las situaciones que se produzcan a partir de su vigencia, sin que puedan afectar las situaciones jurídicas consumadas o constituidas con anterioridad a su entrada en vigor (de las que derivan derechos y obligaciones), ni tampoco las consecuencias que de estas últimas se sigan produciendo, especialmente en los casos en que el desconocimiento o afectación de esas consecuencias impliquen necesariamente la afectación de la propia situación jurídica o del hecho adquisitivo del derecho.

Es decir, que la Segunda Sala ha dejado claro que la ley nueva únicamente podría afectar las consecuencias aún no producidas (*facta pendentia*) cuando con ello no se destruya o afecte en perjuicio del interesado la situación jurídica consumada, generadora de su derecho, que está sustentada en la normatividad derogada. Al respecto, entre los criterios emitidos bajo este método, los autores citados refieren al siguiente:

«**JUBILACIÓN DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LOS PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO DEL ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO DEL DECRETO 241 QUE REFORMÓ LA LEY DEL ISSSTELEÓN, EN CUANTO A LAS BASES QUE RIGEN A AQUÉLLA, NO VIOLAN LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD.** El párrafo primero del artículo sexto transitorio del Decreto 241 del Congreso del Estado de Nuevo León, de veintidós de diciembre de mil novecientos noventa y tres, que reformó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León, dispone que: "Los servidores públicos que se encontraban sujetos al régimen de cotización previsto en el ordenamiento abrogado, podrán jubilarse a los treinta años de servicio y veintiocho en el caso de la mujer, alcanzando una pensión proporcional a su último salario de cotización neto, conforme a la siguiente tabla."; en tanto que, el párrafo segundo precisa la indicada "tabla". Ahora bien, la circunstancia de que esta reforma legal dé lugar a que quienes se jubilen a partir de su vigencia obtengan menos beneficios que quienes lo hicieron con anterioridad, en virtud de la aplicación del salario neto, en vez del nominal que antes se consideraba, y por la modificación de los porcentajes para el cálculo de la pensión, no implica que se viole la garantía de irretroactividad de las leyes, prevista en el primer párrafo del artículo 14 constitucional, tanto a la luz de la teoría de los derechos adquiridos como a la de la teoría de los componentes de la norma. En relación con la primera teoría, debe considerarse que la pensión por jubilación no constituye un derecho que los trabajadores en activo adquieran por existir la relación laboral equiparada y por haber cotizado en el sistema relativo, ya que la introducción de dicha prestación al patrimonio jurídico de aquéllos se encuentra condicionada al cumplimiento de los años de servicio requeridos para ello, por lo que mientras ese requisito no se cumpla, tal prestación constituye una mera expectativa de derecho, de lo que se sigue que la disposición transitoria en comento no afecta derechos adquiridos, respetándose la garantía señalada. Por otra parte, con base en la teoría de los componentes de la norma y dado que el derecho a la jubilación es la consecuencia jurídica de una serie de supuestos o actos parciales, el hecho de que los trabajadores al servicio del Estado de Nuevo León que obtengan tal prestación con posterioridad a la entrada en vigor de la reforma en comento reciban un trato menos benéfico de los que la hubieren obtenido con anterioridad, no provoca una violación a la citada garantía, pues el nuevo salario base para calcular el monto de la pensión por jubilación, y el porcentaje al que ella equivaldrá constituyen supuestos parciales de tal prerrogativa laboral, que una vez actualizados generan el derecho a la jubilación; además, la constitucionalidad de la modificación legal de mérito deriva de que mediante ella no se afectan los

supuestos parciales, previamente acontecidos, de dicha consecuencia, pues no desconoce los años de servicio, las cotizaciones y el periodo durante el cual se realizaron. [No. Registro: 195,676. Jurisprudencia. Tesis: P./J. 42/98 Materia(s): Constitucional, Laboral. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, VIII, agosto de 1998, p. 10].»

De la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, por consiguiente, de la integración de las teorías y métodos centrales utilizados para interpretar el artículo 14 constitucional, Fernando SILVA GARCÍA y Alfredo VILLEDA AYALA concluyen que los criterios generales para determinar si el legislador o las autoridades violan el principio constitucional de irretroactividad de las leyes, son los siguientes:

1. En caso de que en el juicio estén de por medio derechos patrimoniales o derechos fundamentales, la garantía constitucional de irretroactividad de la ley será violada en caso de que la ley nueva o su aplicación afecte derechos adquiridos (patrimoniales) o derechos fundamentales durante la vigencia de una ley anterior, que serán aquellos regulados por la ley o por la Constitución a cuyo amparo nacieron y entraron a formar parte del patrimonio o esfera jurídica de las personas respectivamente. Por ende, la actuación pública será constitucional si la actuación sólo incide sobre simples expectativas o esperanzas de gozar de un derecho que aún no ha nacido en el momento en que entró en vigor la nueva normatividad (Teoría de los derechos adquiridos). Este método bien puede ampliarse a los derechos fundamentales de los gobernados. Puesto que, si se proscribe que una ley nueva o su aplicación afecte los derechos patrimoniales (derechos adquiridos) consolidados bajo una ley derogada, por mayoría de razón deben entenderse protegidos los derechos constitucionales (de la personalidad, por ejemplo), lo que se deriva de su propia tutela constitucional, del hecho de que ninguna ley (anterior o posterior) puede afectarlos válidamente.

2. La garantía constitucional de irretroactividad de la ley será violada en el supuesto de que la ley nueva o su aplicación afecte derechos, situaciones, relaciones o sus efectos o su ejecución, en caso de que se encuentren ya realizados, consolidados o consumados al amparo de la ley derogada (Teoría de los componentes de la norma jurídica).

3. La garantía constitucional de irretroactividad de la ley será violada en el supuesto de que la ley nueva o su aplicación afecte las consecuencias pendientes de situaciones, relaciones y/o derechos consolidados bajo la ley derogada, siempre y cuando tales efectos sólo se hubieran diferido o constituyan una mera continuidad de la normatividad anterior y siempre que no dependan de la realización de supuestos previstos en la ley nueva. Esta hipótesis incluye los casos en que el desconocimiento o afectación de tales consecuencias implique necesariamente la afectación de la propia situación jurídica o del hecho adquisitivo del derecho. En este caso, las consecuencias se deben considerar indisolublemente ligadas al derecho, relación o situación principal, y por tanto, sujetas a la autoridad de la misma ley vigente en el momento en que nació el supuesto normativo de que emanan. Ello, partiendo de la base consistente en que la ley nueva puede afectar sólo las consecuencias aún no producidas (*facta pendentia*), cuando con ello no se destruya o afecte en perjuicio del interesado la situación jurídica consumada generadora de su derecho (Teoría de los componentes de la norma jurídica).

Ahora bien, los autores de la Iniciativa sustentan la finalidad de la adición de un Artículo Octavo transitorio al Decreto número 273, por el cual se expidió la nueva Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, para asegurar los derechos adquiridos de quienes vienen cotizando bajo un régimen de seguridad social específico, amparado por la Ley de Seguridad Social de 1988, los cuales quedaron protegidos a través del Artículo Noveno transitorio del Decreto 128 por el cual se expidió la Ley de 2002, todavía vigente.

La doctrina de los derechos adquiridos plantea que lo decisivo para definir la retroactividad son los derechos que establecen las leyes, a cuyo respecto las personas se pueden encontrar en dos situaciones:

1. Que el derecho subjetivo esté ya incorporado al patrimonio de las personas al dictarse una ley posterior, para lo cual se tienen que haber cumplido todos los antecedentes requeridos por la ley para su adquisición. En tal caso se habla de derecho adquirido.

2. Puede que sólo se tenga la esperanza de adquirir un derecho, pero que aún no se hayan cumplido todos los requisitos que la ley establece para esa adquisición. En este caso se tienen meras expectativas.

Una ley es retroactiva si lesiona derechos adquiridos. Por el contrario, si afecta meras expectativas no es retroactiva. La consecuencia normativa de esta distinción es que respecto de los derechos adquiridos rige la ley antigua y respecto de las meras expectativas rige la ley nueva. De ese modo queda, según la doctrina, garantizado el efecto no retroactivo de la ley.

De lo anteriormente expuesto, a la luz de los criterios jurisprudenciales descritos previamente y bajo el análisis de las teorías de los derechos adquiridos y de los componentes de la norma, la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, se ha decantado por considerar que el otorgamiento de una pensión constituye una expectativa de derecho, en tanto está condicionada a la satisfacción de ciertos requisitos como lo son la edad y la antigüedad en el servicio y que, por ende, es inconcuso que el derecho a la pensión no nace cuando se ingresa a laborar, sino cuando se cumplen los requisitos previstos en la ley respectiva.

En ese tenor, podemos citar la tesis sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la letra se lee:

*"**JUBILACIÓN. EL ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO 241 QUE REFORMÓ LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.** El artículo décimo tercero transitorio mencionado, que establece que los trabajadores del Estado de Nuevo León que ya tenían derecho a la jubilación a la fecha de entrada en vigor de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de ese Estado, o bien, que se encontraban cerca de obtener ese derecho, podían optar entre el pago de la pensión correspondiente en los términos establecidos en la ley anterior o de conformidad con el nuevo ordenamiento, no resulta retroactivo, en virtud de que rige solamente para quienes ya tenían incorporado a su favor el derecho a la jubilación, es decir, quienes ya contaban con los años de servicio requeridos para ello y, además, habían decidido optar por la jubilación. Lo anterior en virtud de que el derecho a la jubilación no nace inmediatamente cuando se pacta, sino que está condicionado al cumplimiento de algunos requisitos, como cumplir cierto número de años de servicio, que de no actualizarse impedirá que se adquiera ese derecho; de igual manera, si no se optó por la jubilación, no se actualizaron los supuestos de la norma, es decir, si en su momento quien tenía derecho a jubilarse con los porcentajes inherentes al tiempo de servicio correspondiente, no hizo valer ese derecho, no se actualizó en su beneficio el supuesto previsto por la norma. Además, debe tenerse presente que el propio precepto transitorio estableció que aquellas personas que contaran con los años de servicio requeridos para obtener su jubilación, o bien, que encontrándose próximos a cumplirlos, tenían la posibilidad de decidir cuál opción elegían para el pago de su pensión, lo cual debían informar a más tardar el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, lo que constituyó un beneficio extra para quienes todavía no contaban con el derecho a la jubilación."*

No. Registro: 192,636. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional, Laboral. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. X, diciembre de 1999, tesis 2a. CXLVII/99, página 405.

Conclusiones:

Si bien es cierto que la nueva Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato no incluye una disposición idéntica a la prevista en el Artículo Noveno Transitorio de la Ley de 2002, se considera que ésta, a pesar de que se abrogará a partir de la vigencia de la primera de las mencionadas, seguirá produciendo sus efectos, ya que existe un reconocimiento del legislador, de que los asegurados inscritos con anterioridad a la entrada en vigor de esa Ley, así como sus beneficiarios conservarán los derechos referidos en dicha norma.

En ese sentido, cobra especial relevancia el acuerdo aprobado por el Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, en su sesión del 22 de marzo del presente año, a fin de brindar certeza jurídica a los trabajadores inscritos en el régimen de seguridad social antes del 1 de octubre de 2002,

al ratificar, por unanimidad, que sus derechos se salvaguardan en los términos del artículo noveno transitorio de la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato contenida en el Decreto Legislativo número 128, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado del 16 de agosto de 2002, dando así, seguridad en el acceso a sus derechos adquiridos. Por lo que con dicho acuerdo, dicho órgano de gobierno garantiza y confirma que con la nueva Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato no se limita o restringe el acceso a los derechos de los asegurados inscritos con anterioridad al 1 de octubre de 2002.

Por ello, a nuestro parecer, no sería necesaria la adición del Artículo Octavo transitorio al Decreto Legislativo número 273, puesto que la norma contenida en éste, ya se encuentra prevista en el diverso Artículo Noveno Transitorio de la Ley de 2002, el cual a pesar de la próxima abrogación de esta última, no por ello dejará de seguir siendo aplicable a las personas que reúnan las condiciones señaladas en dicho numeral.

En cuanto a la adición de un Artículo Noveno Transitorio al Decreto Legislativo número 273, se considera que no es pertinente, ya que presenta ambigüedades e imprecisiones, pues parece que se refiere a los mismos sujetos descritos en el primero de los artículos a adicionar. Sin embargo, atendiendo a la exposición de motivos de la Iniciativa, podría inferirse que se refiere a los trabajadores que se afiliaron al Instituto bajo la vigencia de la Ley de Seguridad Social de 2002. En ese supuesto, es necesario ponderar si tal disposición, no pone en riesgo el sustento y la viabilidad financiera del ISSEG, en cuanto a que podría apartarse del esquema actuarial que sirvió de base al cálculo y previsión de las pensiones y demás prestaciones al futuro, contenidas en la nueva Ley.»

Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato.

El Director Jurídico del Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato remitió dos escritos: En el primero señala que:

«Por instrucción del Doctor Héctor Salgado Banda, Director General del Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato (ISSEG), en contestación al oficio 12642, dirigido al Presidente del Consejo Directivo del ISSEG, mediante el cual remite la iniciativa formulada por diversos integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional a efecto de adicionar dos disposiciones transitorias a la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, contenida en el Decreto número 273, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato de 20 de diciembre de 2017, con fundamento en los artículos 2°, 105, 111 y 120, fracción 1, de la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, en relación al 17, fracción I y último párrafo, del Reglamento Interior del Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, me permito compartir los comentarios siguientes:

El ISSEG constituye un sistema de seguridad social de beneficio definido, en el cual la pensión se determina ex ante de acuerdo al sueldo de cotización del trabajador.

Bajo este esquema, el riesgo financiero no se trasmite a los afiliados, ni a los pensionistas, es asumido por el propio Instituto; por lo que, para minimizar ese riesgo es necesario generar recursos suficientes que garanticen una pensión a todos los derechohabientes.

Asimismo, los sistemas de pensiones basados en beneficios definidos, como el ISSEG, pueden ofrecer prestaciones diversas al existir un gran número de contribuyentes en relación con los pensionados. Este tipo de esquemas tienen sentido con una población mayoritariamente joven; sin embargo, no corresponde con el contexto demográfico actual. Los datos demográficos y económicos más recientes reflejan que las condiciones se modificaron radicalmente. Por ejemplo, la población joven está pasando a edad adulta, el índice de mortalidad ha disminuido y la esperanza de vida se ha incrementado, aumentando por lo menos seis años en las últimas décadas. Todos estos fenómenos mundiales impactan directamente al costo de las pensiones.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) sostiene que durante las últimas cuatro décadas México experimentó un acelerado cambio demográfico: la disminución de la mortalidad aumentó los años de sobrevivencia y, por consiguiente, un mayor número de personas logran vivir hasta edades avanzadas. Para el 2030, se proyecta una modificación de la pirámide poblacional, en la cual disminuirá el porcentaje de jóvenes

y prácticamente se duplicará el porcentaje de adultos mayores, generando presiones muy importantes para la población en materia de pensiones.

Por su parte, la economía de los gobiernos estatales ha experimentado una carencia de proyectos que otorguen las utilidades suficientes para canalizar los recursos de sus fondos de inversiones, para así sortear los retos de los cambios sociodemográficos mencionados. Mientras tanto, los sistemas de seguridad social requieren de herramientas confiables para la toma de decisiones, para tener mayor certidumbre en sus inversiones. Es decir, por un lado, tenemos una carencia de inversiones que impulsen el crecimiento económico y, por otro lado, los sistemas de pensiones están en la búsqueda de proyectos que garanticen los máximos beneficios posibles para sus trabajadores.

Debe reconocerse la necesidad de preservar la función del ISSEG para mantener altos niveles de calidad en el otorgamiento de seguros y prestaciones, y asegurar una administración eficiente de los recursos, anticipando las consecuencias financieras que tendrán los dramáticos cambios socio-demográficos actuales.

Estudio Actuarial
La información que proporciona el Estudio Actuarial es fundamental para la comprensión de la problemática a la que se enfrenta un fondo de pensiones como el ISSEG, y sirve como base para desarrollar propuestas viables que permitan afrontar las dinámicas condiciones demográficas, financieras y sociales. En la medida en que estas condiciones cambian, se hace imperativo realizar ajustes que permitan hacer frente a las obligaciones que conllevan.

Resultados actuariales considerando la propuesta presentada
Con la redacción propuesta del artículo noveno transitorio de la iniciativa de mérito, los asegurados podrían solicitar el seguro por jubilación o por vejez a los 60 años. En el Estudio Actuarial se considera el incremento gradual en edad hasta los 65 años, este cambio significaría que, en lugar de dicho incremento paramétrico autorizado en la propia Ley 2002, la edad de jubilación o vejez para los asegurados será de 60 años.

Una vez realizado el cálculo de la afectación mediante la corrida actuarial que considera la modificación de edad necesaria para cumplir con el requisito para obtener una pensión por jubilación o por vejez, del personal que ingresó después de octubre de 2002 y hasta abril de 2018, arrojó los siguientes resultados:

Tasa real de rendimiento	Año de quiebra Valuación actuarial	Año de quiebra Corrida actuarial
5.0% Escenario	2081	2062

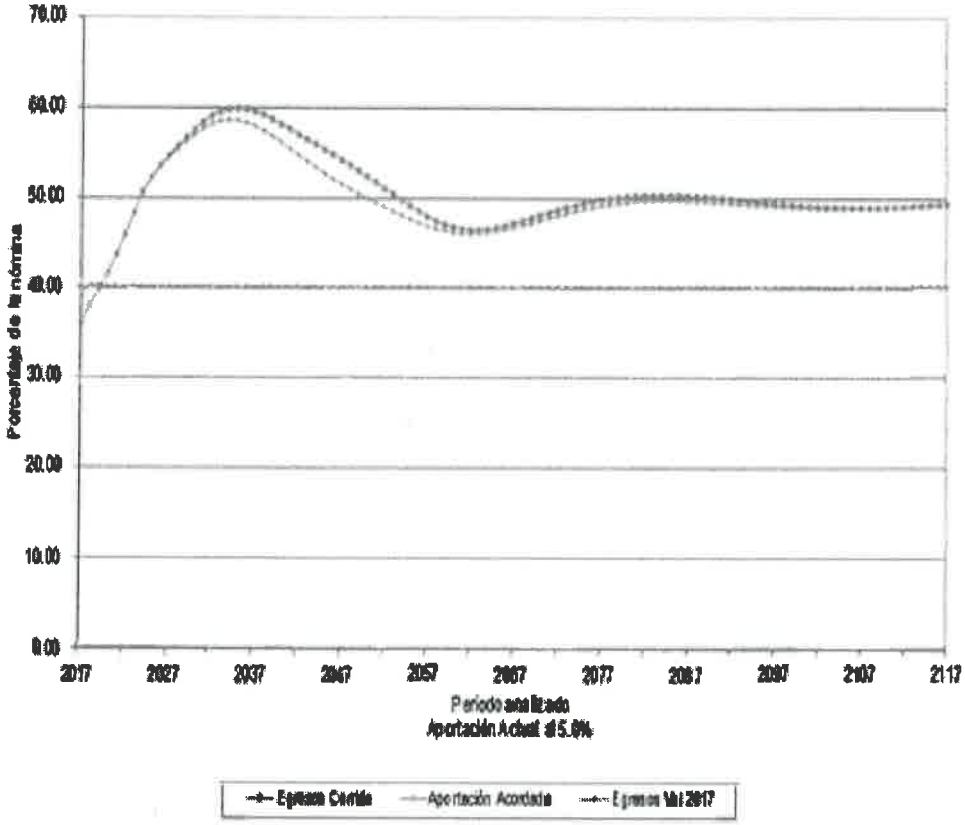
El monto de los déficits (en millones de pesos) quedarían como sigue:

Tasa real de Valuación actuarial de Corrida actuarial fijando Diferencia Rendimiento acuerdo con la Ley de edad en 60 años						
	Grupo cerrado	Grupo abierto	Grupo cerrado	Grupo abierto	Grupo cerrado	Grupo abierto
5.0% Escenario	**35,334.53**	**2,363.31**	**37,418.57**	**4,153.12**	**2,084.04**	**1,789.81**

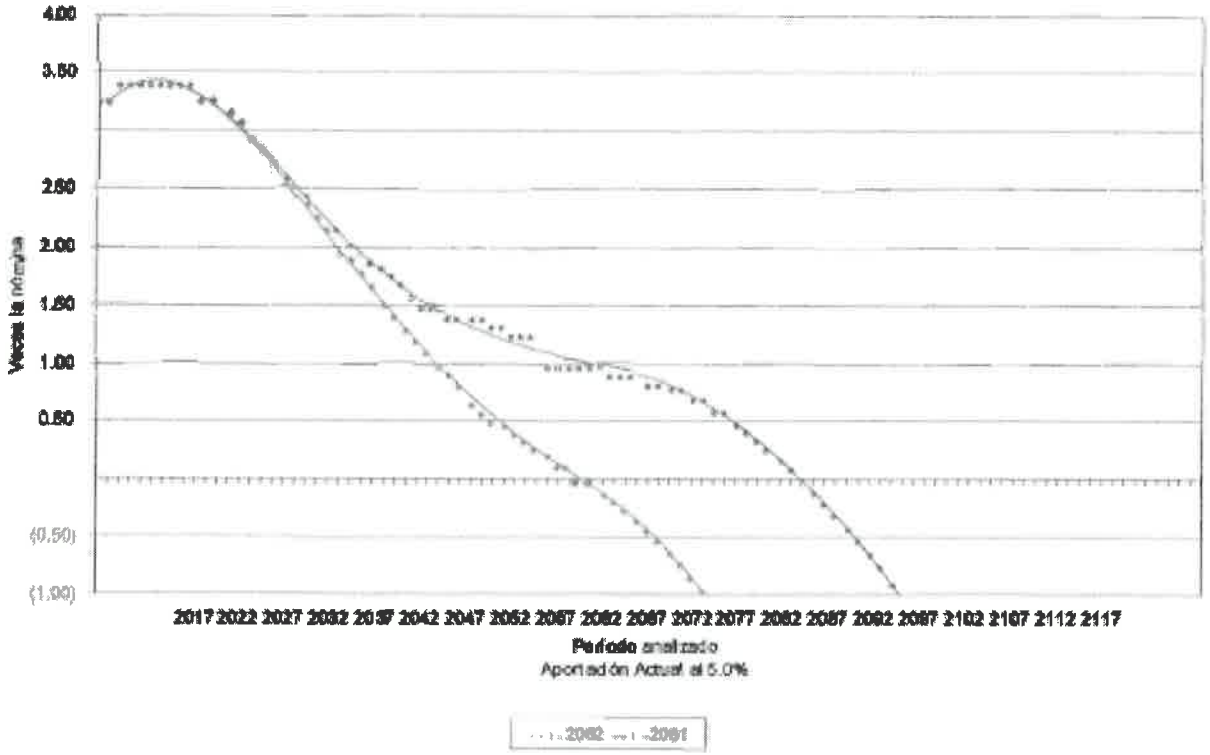
Como se puede apreciar, el año de descapitalización se modifica de manera importante lo cual se debe fundamentalmente a que la propuesta que se está evaluando tendrá efecto negativo en las finanzas del Instituto. Así, considerando el escenario de la tasa de 5.0% real de interés, el periodo de suficiencia se reduce del 2081 al 2062.

No obstante, si bien el indicador del periodo de suficiencia disminuye, tiene mayor relevancia el hecho de que al ajustar la edad de jubilación la deuda del Estado por concepto de pasivos laborales se incrementa en $1,732.36 millones y el déficit actuarial crece en $1,789.81 millones de acuerdo al escenario con tasa del 5.0% real.

Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato
Comportamiento de los egresos y aportaciones futuras Personal



Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato
Comportamiento de las reservas futuras del fondo Personal



El régimen de seguridad social de un Estado es considerado como un pasivo contingente neto. En caso de que dicho pasivo no se encuentre respaldado con recursos que garanticen el pago de pensiones a mediano y largo plazo, esto afecta directamente la calificación crediticia del Estado analizado. Es decir, existe una alta correlación positiva entre la fortaleza de un Instituto estatal de pensiones y la calificación crediticia del Estado.

Es importante señalar que las Calificadoras Internacionales son las encargadas de emitir una valoración a los gobiernos nacionales, locales y regionales. Sus notas o calificaciones estiman el riesgo de impago y el deterioro de la solvencia del emisor; para ello, utilizan modelos econométricos en los que usan distintas variables y que les sirven para estimar el potencial económico del sujeto analizado. Normalmente cuando una entidad quiere emitir deuda o solicitar financiación, encarga a una agencia de esa naturaleza que la evalúe.

Dentro de los factores que las agencias consideran para emitir una nota se encuentran los "pasivos contingentes", aquéllos que buscan identificar y determinar en qué medida existe el riesgo de que ocurran dichas obligaciones, las cuales no se encuentran reflejadas en los estados financieros del Estado analizado y que, por su tamaño relativo, podrían impactar la capacidad de pago de la deuda en el mediano o largo plazo.

«Algunos Estados, son los responsables de todo, o parte de, las pensiones de sus empleados. En tales Estados, los pasivos por pensiones pueden afectar la calidad crediticia en diversos grados que dependen de la naturaleza

de los planes locales de pensiones, el perfil demográfico de los empleados, y la cobertura financiera de las obligaciones futuras.

Si bien las agencias calificadoras consideran las obligaciones por pensiones sin fondear como obligaciones tipo deuda en los sistemas de pensiones con prestaciones definidas, no son equivalentes a deuda porque la magnitud de la obligación de hacer pagos establecidos de pensiones no es completamente segura, ya que son pagos de principal e intereses.

La magnitud de las pensiones sin fondear, fluctúa con los valores de los activos de pensiones (bajo los planes de pensiones con prestaciones definidas) y con cambios en los beneficios y en los supuestos actuaria/es. Sin embargo, la evaluación que realizan las agencias de los pasivos financieros netos de un Estado, incluyendo pasivo por pensiones, se modera por la evaluación cualitativa de los supuestos actuaria/es, los niveles de las prestaciones en el futuro, así como por la voluntad y la capacidad del Estado para influir en el nivel de estos pasivos en el futuro al cambiar ciertos parámetros, tales como la edad de jubilación, las tasas de contribución de los trabajadores o el nivel o los mecanismos de indexación de los beneficios de las pensiones.»

Por tanto, la solidez financiera del ISSEG contribuye a mantener la calificación otorgada a Guanajuato por las agencias calificadoras, cuyos reportes coinciden en que las obligaciones por pagos a pensionados y jubilados no representarán una carga financiera para el Estado.

Iniciativa de adición de dos artículos transitorios del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Institucional a la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, contenida en el Decreto número 273, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato de 20 de diciembre de 2017.
Análisis respecto de la propuesta del artículo octavo transitorio.

La seguridad social a cargo del Instituto, así como las prestaciones han evolucionado debido al amplio trabajo legislativo, encontramos como marco legal regulatorio las leyes y reformas de 1955, 1962 con reforma 1968, Ley 1977, Ley 1988 y la vigente Ley 2002, la cual fue reformada en 2008, 2013, 2015 y 2016, y finalmente la nueva ley que entrará en vigor en abril de 2018.

Del marco legal que regula al Instituto se hace énfasis en el Decreto Legislativo 128, que contiene la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, publicada el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 98, de 16 de agosto de 2002 *«Ley2002»*. Dicho cuerpo legal creó por virtud de su régimen transitorio dos segmentos de afiliados: el primero, corresponde a los trabajadores inscritos con anterioridad al 1 de octubre de 2002 *-cotizantes de un régimen de seguridad social diferenciado-* como se advierte del contenido de los artículos tercero y noveno transitorios; y, el segundo, el cual corresponde a los trabajadores inscritos con posterioridad a esa fecha.

La *«Ley2002»*, estableció en beneficio de los trabajadores inscritos antes del 1 de octubre de 2002, un régimen diferenciado, en el cual constriñe al instituto en respetar los derechos previstos en la norma anterior en beneficio de los asegurados inscritos y su beneficiarios.

Lo anterior, se recoge prístinamente en el artículo noveno transitorio que establece:

> *"Artículo Noveno.- Los asegurados inscritos con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley, así como sus beneficiarios, conservarán los derechos previstos en la ley que se abroga en cuanto a lo que resulte más favorable a sus intereses"*

La disposición transitoria en comento, adoptada por el legislador de aquella fecha, no solo modificó *per se* la naturaleza de transitoriedad propia -conforme la técnica legislativa- de los artículos transitorios, sino que, implicó de suyo la adopción de una norma constitutiva de derechos en favor de los trabajadores que se encontraban "inscritos" en el régimen de seguridad social, cuenta habida que impone el deber de reconocer y conservar determinados derechos de la norma abrogada, esto es, se erigió desde ese momento como una protección a futuro que les garantiza la aplicación de dicho cuerpo legal.

En el año 2013 se reformó la citada Ley, lo que representó un cambio paramétrico, habida cuenta que se incrementó el pago de cuotas y aportaciones para el pago de pensiones, entre otros aspectos.

Ahora bien, la expedición de la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato *«Ley2018»,* publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, el día 20 de diciembre del año 2017, la cual entrará en vigor el día 19 de abril del año que transcurre, **no realizó cambio paramétricos al régimen de seguridad social** y no restringe derechos, pues la misma tiene como objeto ajustar la actuación del Instituto a las nuevas necesidades y requerimientos de sus inscritos, así como reconocer y respetar todos los derechos de los asegurados al régimen que se administra.

Al estar en presencia de la constitución de un derecho se goza de la más amplia protección a la luz de nuestro sistema jurídico que tutela desde el ámbito constitucional los derechos que han sido incorporados a la esfera del asegurado, puesto que, a guisa de ejemplo, se proscribe que una modificación posterior de la ley desconozca los derechos nacidos al amparo de la norma que pierde vigencia.

En otras palabras, el Decreto por el cual se expidió la *«Ley2002»,* en su régimen transitorio otorgó en beneficio de los trabajadores con el solo requisito de estar "inscritos", un marco legal diferenciado para acceder a los seguros, en el que vincula al Instituto a respetar y aplicar las disposiciones que se encontraban vigentes al momento de su incorporación a la vida laboral activa y, sobre manera, al momento de su inscripción en el régimen solidario.

De igual forma la *«Ley2002»* no solo constituyó un derecho, sino que en términos del artículo tercero transitorio, estableció -una vez iniciada su vigencia- una **gradualidad** para la adopción de las modificaciones paramétricas, como se advierte del texto de origen:

> *"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 suma, encontramos que la *«Ley2002»,* otorgó en favor de los trabajadores inscritos un derecho cuya consecuencia solo se encuentra diferida en el tiempo, y reguló a futuro, el incremento paramétrico de las nuevas generaciones, voluntad del legislador que no está condicionada más que a la subsunción en el supuesto normativo.

Ahora bien, para conocer el marco legal que regirá el acceso a los seguros derivados del régimen de seguridad social debe ponderarse el nacimiento del derecho -cuya exigibilidad solo está diferida en el tiempo- de conformidad con las bases jurídicas previstas en la teoría de los componentes de la norma, e incluso, acudir al distingo de la noción de derecho adquirido y expectativa de derecho.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, parte de la idea que toda norma jurídica **contiene un supuesto y una consecuencia**, en el que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose así los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, que los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar

aquéllos y de cumplir con éstas; sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, ya que puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo.

Al respecto el máximo órgano jurisdiccional estableció en la tesis de jurisprudencia P./J. 123/2001:

> "...
>
> Conforme a la citada teoría, para determinar si una ley cumple con la garantía de irretroactividad prevista en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **debe precisarse que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, de suerte que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose, así, los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y cumplir con éstas; sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo Inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo.** Esto acontece, por lo general, cuando el supuesto y la consecuencia son actos complejos, compuestos por diversos actos parciales. De esta forma, para resolver sobre la retroactividad o irretroactividad de una disposición jurídica, es fundamental determinar las hipótesis que pueden presentarse en relación con el tiempo en que se realicen los componentes de la norma jurídica. Al respecto cabe señalar que, generalmente y en principio, pueden darse las siguientes hipótesis:
> I. Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia establecidos en ella. En este caso, ninguna disposición legal posterior podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto o esa consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad, atento que fue antes de la vigencia de la nueva norma cuando se realizaron los componentes de la norma sustituida. 2. El caso en que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva. 3. También puede suceder que la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, que no se produjeron durante su vigencia, no dependa de la realización de los supuestos previstos en esa ley, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor, sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término específico, o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada; en este caso la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, por la razón sencilla de que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley. 4. Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia. En este caso, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, sin violar la garantía de irretroactividad. Pero en cuanto al resto de los actos componentes del supuesto que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, si son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva. En esta circunstancia, los actos o supuestos habrán de generarse bajo el imperio de la norma posterior y, consecuentemente, son las disposiciones de ésta las que deben regir su relación, así como la de las consecuencias que a tales supuestos se vinculan".
>
> *El énfasis no es de origen.

El criterio jurisprudencial referido establece a groso modo los momentos en los cuales un derecho establecido en una norma puede considerarse incorporado al núcleo irreductible de derechos de una persona y, por ende, objeto de la tutela administrativa y, eventualmente, judicial. Asimismo, dicho criterio fija las bases para identificar en que momento, ante una controversia, estamos en presencia de **un derecho adquirido o una mera expectativa de derecho, puesto que los presupuestos de supuesto y consecuencia, aun diferida, ya han acontecido, de suerte que ninguna norma posterior las podrá restringir so pena de contener un vicio de inconstitucionalidad.**

Los **derechos adquiridos** están íntimamente relacionados con la aplicación de la ley en el tiempo, pues una ley posterior no puede tener efectos retroactivos para desconocer las situaciones jurídicas creadas y consolidadas bajo la ley anterior, por lo que los derechos adquiridos se contrapone a la de mera expectativa,

pues se entiende como el derecho que ha entrado al patrimonio de una persona y que hace parte de él, por ello no puede ser arrebatado o vulnerado por quien lo creó o reconoció legítimamente.

> "IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS. Conforme a la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto al tema de la irretroactividad desfavorable que se prohíbe, se desprende que ésta se entiende referida tanto al legislador, por cuanto a la expedición de las leyes, como a la autoridad que las aplica a un caso determinado, ya que la primera puede imprimir retroactividad, al modificar o afectar derechos adquiridos con anterioridad y la segunda, al aplicarlo, produciéndose en ambos casos el efecto prohibido por el Constituyente. Ahora bien, **el derecho adquirido es aquel que ha entrado al patrimonio del individuo, a su dominio o a su haber jurídico, o bien, es aquel que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona o haber jurídico; en cambio, la expectativa de derecho es una pretensión o esperanza de que se realice una situación determinada que va a generar con posterioridad un derecho; es decir, mientras que el derecho adquirido constituye una realidad, la expectativa de derecho corresponde al futuro.** En estas condiciones, se concluye que si una ley o un acto concreto de aplicación no afectan derechos adquiridos sino simples expectativas de derecho no violan la garantía de irretroactividad de las leyes prevista en el precepto constitucional citado.
>
> *El énfasis no es de origen.
>
> Época: Novena Época. Registro: 189448. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIII, Junio de 2001. Materia(s): Constitucional. Tesis: 2a. LXXXVIII/2001. Página: 306."

La teoría de los derechos adquiridos y de las simples expectativas, prevé que una Ley es retroactiva cuando modifica o desconoce los derechos adquiridos de acuerdo a una Ley anterior, y que no lo es, cuando, aun obrando sobre et pasado, solo rige lo que conforme a ley abrogada constituye una simple expectativa o facultad; es decir, que los derechos adquiridos son aquellos que han entrado a nuestro dominio y que han formado parte de él, por lo que no pueden ser sustraídos, y la expectativa está fundada en un hecho pasado o en un estado presente de gozar un derecho cuando éste nazca.

El principio de irretroactividad de la ley previsto en artículo 14 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, en su párrafo inicial, establece:

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

En este precepto se consagra la garantía de irretroactividad de la ley, en donde las leyes sólo deben ser aplicadas a hechos ocurridos durante su vigencia; la aplicación de la nueva norma a hechos acontecidos con anterioridad a su vigencia sería retroactiva y, por ende, se considera que lesionaría derechos adquiridos.

La misma garantía fundamental prevé la diversa figura de la aplicación retroactiva en beneficio, en cuyo caso, en lugar de que las nuevas disposiciones legales lesionen los derechos adquiridos a la luz de la norma que dejó de tener vigencia, el acto administrativo o jurisdiccional concreto versará al pasado, pero para establecer si el marco legal abrogado le resulta más favorable o bien son las nuevas disposiciones vigentes, las que otorgan un mayor beneficio.

En este sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las tesis siguientes:

> **"RETROACTIVIDAD DE LA LEY. ES DIFERENTE A SU APLICACIÓN RETROACTIVA.** El análisis de la retroactividad de las leyes requiere el estudio de los efectos que una norma tiene sobre situaciones jurídicas definidas al amparo de una ley anterior o sobre los derechos adquiridos por los gobernados con anterioridad a su entrada en vigor, verificando si la nueva norma los desconoce, es decir, ante un planteamiento de esa naturaleza, el órgano de control de la constitucionalidad se

pronuncia sobre si una determinada disposición de observancia general obra sobre el pasado, desconociendo tales situaciones o derechos, lo que implica juzgar sobre el apego de un acto materialmente legislativo a lo dispuesto por el artículo 14, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a que las leyes no deben ser retroactivas. En cambio, el análisis sobre la aplicación retroactiva de una ley implica verificar si el acto concreto se lleva a cabo dentro de su ámbito temporal de validez sin afectar situaciones jurídicas definidas o derechos adquiridos por el gobernado con anterioridad a su entrada en vigor.

Época: Novena Época. Registro: 181024. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX, Julio de 2004. Materia(s): Común. Tesis: 2a./J.87/2004. Página: 415 ".

RETROACTIVIDAD DE LA LEY Y APLICACIÓN RETROACTIVA. SUS DIFERENCIAS. El análisis de retroactividad de las leyes implica estudiar si una determinada norma tiene vigencia o aplicación respecto de derechos adquiridos o situaciones jurídicas acaecidas con anterioridad a su entrada en vigor. En cambio, el análisis sobre la aplicación retroactiva de una ley supone la verificación de que los actos materialmente administrativos o jurisdiccionales estén fundados en normas vigentes, y que en caso de un conflicto de normas en el tiempo se aplique la que genere un mayor beneficio al particular.

Época: Novena Época. Registro: 162299. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIII, Abril de 2011. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a./J.78/2010. Página: 285".

Así, la retroactividad se presenta cuando una ley rige un hecho ocurrido con anterioridad a la entrada de su vigencia; por ello es importante traer a colación a la teoría de los derechos adquiridos, como criterio rector de la interpretación de la garantía de irretroactividad, consignada en el párrafo primero del artículo 14 de la Constitución Federal, la cual prevé la posibilidad de aplicar las leyes vigentes cuando no exista un derecho adquirido bajo la vigencia de la ley anterior (pues de estar ante un derecho adquirido la situación se regirá por la ley anterior), a diferencia de las expectativas de derecho, las cuales constituyen sólo la posibilidad de realización de un hecho jurídico concreto.

Así, una ley es retroactiva cuando trata de modificar en perjuicio de una persona los derechos que adquirió bajo la vigencia de la ley anterior, toda vez que éstos ya entraron en el patrimonio o en la esfera jurídica del gobernado, y no cuando se aplica a meras expectativas de derecho, circunstancia que se encuentra protegida habida cuenta que *la«Ley2002»* estableció en beneficio de los asegurados inscritos antes del 1 de octubre de 2002, un derecho (supuesto) cuya consecuencia solo se encuentra diferida en el tiempo (acceso a la pensión), pero que en forma alguna puede ser restringida por una norma posterior so pena de transgredir la garantía constitucional.

En suma, actualmente en el Isseg cohabitan dos generaciones de trabajadores afiliados al régimen de seguridad social, aquellos inscritos antes del 1 de octubre de 2002, los cuales por disposición expresa del artículo noveno transitorio de *«Ley2002»* **gozan de un régimen especial privilegiado,** pues para gozar de esta protección basta con haber sido inscrito con anterioridad a esa fecha para que tanto los trabajadores como sus beneficiarios, conserven los derechos previstos en la norma que se abrogó.

Dicho régimen constituye un marco de excepción, pues otorga un mayor ámbito de protección en comparación con los trabajadores inscritos con posterioridad.

Asimismo, dicho régimen y las consecuencias jurídicas no se encuentran supeditadas al reconocimiento posterior del legislador, ya que incluso en el caso de la abrogación de dicha norma -como aconteció en diciembre de 2017- dichas porciones normativas, al prever derechos sustantivos cuya consecuencias solo se encuentra diferida en el tiempo no pierden eficacia por cuanto hace a los derechos nacidos a su amparo, ni se eliminan las consecuencias legales.

Los trabajadores inscritos con posterioridad al 1 de octubre de 2002 y hasta el 19 de abril de 2018 *-entrada en vigor de la «ley2018»-* conservan sus derechos a la luz de los derechos adquiridos, por tanto, su tutela se

encuentra condicionada al cumplimiento de los requisitos de la norma abrogada al momento de la entrada en vigor.

Análisis respecto de la propuesta del artículo noveno transitorio.

Los trabajadores inscritos con posterioridad al 1º de octubre de 2002 y hasta el 19 de abril de 2018 -entrada en vigor de la «Ley2018»- encuentran su tutela condicionada al cumplimiento de los requisitos de la norma abrogada al momento de la entrada en vigor de la ley citada, lo que corresponde al distingo entre derechos adquiridos y expectativas de derechos.

Establecer un artículo transitorio noveno, donde el requisito para acceder a su protección sea solamente estar "inscrito" con anterioridad a la entrada en vigor de la «Ley2018», implica ya la constitución de un derecho sin haber satisfecho los requisitos establecidos en dicha norma. Inclusive, genera la posibilidad de acudir a la norma que le resulte más favorable, lo que conlleva como riesgo desconocer la progresividad en el requisito de edad establecida en el artículo tercero transitorio de la Ley abrogada.

Lo anterior, implicaría crear una disminución importante de la suficiencia actuarial del Instituto, debido a que el parámetro de edad mínima de jubilación se vería reducido, así como el ingreso por cuota-aportación. Lo que generaría un efecto negativo en las finanzas del Instituto y, por ende, del Estado.

Como se ha señalado, considerando el escenario de la tasa de 5.0% real de interés, el periodo de suficiencia se reduce del 2081 al 2062.

Además debe destacarse que si bien el indicador del periodo de suficiencia disminuye, tiene mayor relevancia el hecho de que al ajustar la edad de jubilación la deuda del Estado por concepto de pasivos laborales se incrementa en $1,732.36 millones y el déficit actuarial crece en $1,789.81 millones de acuerdo al escenario con tasa del 5.0% real.

No sobra decir, que las calificadoras internacionales consideran el pasivo laboral contingente para determinar el grado de inversión de la deuda del Estado. Esto sería un retroceso de los esfuerzos que se han venido»

En el segundo escrito, se expresa lo siguiente:

«***7. TEMAS RELEVANTES Y ASUNTOS GENERALES:***

7.2. Análisis de las disposiciones tercera y novena transitorias del Decreto Legislativo 128, de 16 de agosto de 2002.

Se han recibido algunos comentarios por parte de los asegurados en relación a los alcances de la nueva Ley de Seguridad Social; en particular, sobre los derechos de aquellos inscritos antes del 1° de octubre de 2002.

En este sentido, la Subdirección General de Prestaciones ha considerado pertinente analizar la normativa que regula al Instituto, del cual se desprende lo siguiente:

Desde su origen, el Instituto ha tenido diferentes marcos legales, que han definido los seguros y prestaciones que el mismo ofrece. Así, se tienen las leyes y reformas de 1955, 1962 con reforma 1968, *Ley 1977, Ley 1988* y la vigente *Ley 2002,* la cual fue reformada en 2008, 2013, 2015 y 2016, y finalmente la nueva ley que entrará en vigor en abril de 2018.

Los derechos contenidos en el marco legal son respetados de manera irrestricta por el Instituto. En relación al Decreto Legislativo 128, con el cual se expidió la aún vigente Ley 2002, el Legislador en ese momento tuvo la intención de crear dos segmentos de afiliados:

I) Los que cotizan bajo un régimen de seguridad social específico inscritos con anterioridad al 1° de octubre de 2002, en términos de los artículos tercero y noveno transitorios; y,

II) Aquellos inscritos con posterioridad a esa fecha.

7. TEMAS RELEVANTES Y ASUNTOS GENERALES:

Asimismo, al expedirse la *Ley 2002* existió un cambio paramétrico en la regulación al establecer sendas modificaciones a los porcentajes de cuota-aportación, años de servicio y edad cronológica para acceder a los seguros. Dicho cambio obedeció a la limitada viabilidad financiera y al estrés de la carga pensionaria, lo que motivó a la adopción de crear un marco diferenciado de tratamiento a los cotizantes inscritos y a las generaciones futuras.

La *Ley 2002* no solo constituyó un derecho, sino que en términos del artículo tercero transitorio, estableció, una vez iniciada su vigencia, una **gradualidad** para la adopción de las modificaciones paramétricas.

La salvaguarda de los derechos definidos por el legislador del año 2002, encuentran su eficacia a la luz del principio de irretroactividad de la ley previsto en artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuyo párrafo inicial, establece:

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

7. TEMAS RELEVANTES Y ASUNTOS GENERALES:

En este precepto se consagra la garantía de irretroactividad de la ley, en donde las leyes sólo deben ser aplicadas a hechos ocurridos durante su vigencia; por tanto, la aplicación de la nueva norma a hechos acontecidos con anterioridad a su vigencia sería retroactiva y, por ende, se considera que lesionaría derechos adquiridos.

Los derechos adquiridos están íntimamente relacionados con la aplicación de la ley en el tiempo, una ley posterior no puede tener efectos retroactivos para desconocer las situaciones jurídicas creadas y consolidadas bajo la ley anterior; por lo que, los derechos adquiridos se contraponen a la de mera expectativa, pues se entiende como el derecho que ha entrado al patrimonio de una persona y que hace parte de él, por ello no puede ser arrebatado o vulnerado por quien lo creó o reconoció legítimamente.

Asimismo, dicho régimen y las consecuencias jurídicas no se encuentran supeditadas al reconocimiento posterior del legislador, aún con la abrogación de dicha norma, como aconteció en diciembre de 2017, esas porciones normativas, al prever derechos sustantivos cuya consecuencia solo se encuentra diferida en el tiempo no pierde eficacia por cuanto hace a los derechos nacidos a su amparo, ni se eliminan las consecuencias legales.

7. TEMAS RELEVANTES Y ASUNTOS GENERALES:

Por tanto, actualmente en el Isseg cohabitan dos generaciones de trabajadores afiliados al régimen de seguridad social:

I) Aquellos inscritos antes del 1 ° de octubre de 2002, los cuales por disposición expresa del citado artículo noveno transitorio de la *Ley 2002* **gozan de un régimen especial privilegiado,** pues basta con haber sido inscrito con anterioridad a esa fecha para que tanto los trabajadores como sus beneficiarios, conserven los derechos previstos en la norma que se abrogó en aquel momento; y,

II) Aquellos inscritos con posterioridad a esa fecha.

La nueva Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato no limita o restringe el acceso a los derechos de los asegurados que cotizan con anterioridad al 1 de octubre de 2002, y respecto de los afiliados inscritos con posterioridad, en el supuesto de haber satisfecho los requisitos para acceder a una de las prestaciones previstas en la ley que se abrogó, se reconoce el disfrute de aquellas.

7. TEMAS RELEVANTES Y ASUNTOS GENERALES:

o ACUERDO III-7.2-2018. Los Consejeros, con base en el análisis presentado por la Subdirección General de Prestaciones, a la entrada en vigor de la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato publicada el 20 de de diciembre de 2017, reconocen por unanimidad que los derechos de los trabajadores

inscritos en el régimen de seguridad social antes del 1 ° de octubre de 2002, se salvaguardan en los términos del artículo noveno transitorio de la ley contenida en el Decreto Legislativo 128, publicado el 16 de agosto de 2002.

Asimismo, instruyen a la citada Subdirección General para que, en el ejercicio de sus atribuciones, garanticen los derechos adquiridos por los trabajadores sujetos al régimen de seguridad social, en los términos de las disposiciones tercera y novena transitorias del Decreto Legislativo 128, que expidió la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato.

EL SUSCRITO **MTRO. ARMANDO CASTRO CASTRO**, SUBDIRECTOR GENERAL DE PLANEACIÓN DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO, C E R T IFI C A: Que el siguiente texto: **"ACUERDO III-7.2-2018. Los Consejeros, con base en el análisis presentado por la Subdirección General de Prestaciones, a la entrada en vigor de la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato publicada el 20 de de diciembre de 2017, reconocen por unanimidad que los derechos de los trabajadores inscritos en el régimen de seguridad social antes del 1° de octubre de 2002, se salvaguardan en los términos del artículo noveno transitorio de la ley contenida en el Decreto Legislativo 128, publicado el 16 de agosto de 2002. - Asimismo, instruyen a la citada Subdirección General para que, en el ejercicio de sus atribuciones, garanticen los derechos adquiridos por los trabajadores sujetos al régimen de seguridad social, en los términos de las disposiciones tercera y novena transitorias del Decreto Legislativo 128, que expidió la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato."** Concuerda fiel y exactamente de la original de donde procede y que lo es el Acta de Sesión Ordinaria de Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato de fecha 22 de marzo de 2018 y que se encuentra en los archivos de esta Subdirección General de Planeación, misma que tengo a la vista y a la que me remito. - - - - - - - - - La presente certificación se expide con las facultades que me confiere el artículo 10º fracción XIII del Reglamento Interior del Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato y la expido en la ciudad de Guanajuato, capital del Estado del mismo nombre, a los 2 dos días del mes de abril de 2018 dos mil dieciocho.»

Universidad de Guanajuato.

El Abogado General de la Universidad de Guanajuato señala que:

«Por instrucciones del Rector General y en atención a su oficio 126 43, en donde solicita observaciones a la iniciativa para adicionar dos artículos transitorios de la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, me permito manifestarle lo siguiente:

Una vez realizado el correspondiente análisis, es menester tomar en cuenta que por lo que respecta al artículo octavo propuesto, el mismo fue incluido en los transitorios de la ley que se expidió en el año 2002, por lo que cabría preguntarse el sentido de incluirse nuevamente en los transitorios de la ley expedida en el 2017.

Asimismo, al referir el artículo noveno propuesto, cabe señalar que refiere que se conservarán los derechos pre vistos en la ley que se abroga a los asegurados inscritos *con anterioridad* a la entrada en vigor de la nueva ley, pero no establece con precisión hasta dónde se extenderá dicha anterioridad, por lo que puede resultar ambiguo el alcance de la norma.

Por otro lado, el mismo artículo noveno menciona que se conservarán los derechos previstos en la ley abrogada, en cuanto a lo que les resulte más favorable a sus intereses.

Tal redacción puede dar lugar a interpretaciones alejadas del sentido original de la norma, pues pareciera que el asegurado adquirirá todos esos derechos por el simple hecho de estar inscrito al instituto, lo cual consideramos que debe analizarse a profundidad , pues en tal ley existen diversos requisitos que han de cumplirse antes de que quede constituido un derecho en favor del afiliado, y pudiera pensarse que con el nuevo

transitorio, quedarán constituidas las diferentes expectativas de derechos contenidas en la norma por el hecho de aprobarse la reforma.

Cabe considerar que, debido al ámbito temporal de la ley, los derechos se adquieren durante la vigencia de la misma, por lo que se sugiere considerar la viabilidad de la inclusión del artículo en comento, toda vez que al estar prohibido constitucionalmente aplicar de manera retroactiva la ley en perjuicio de persona alguna, las personas que adquirieron derechos durante la vigencia de la norma que se abroga, se encuentran protegidos aún sin el transitorio.»

Procuraduría de los Derechos Humanos.

El Procurador de los Derechos Humanos formuló las siguientes reflexiones:

«Como breve antecedente debe decirse que el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato firmó y envió al Congreso del Estado la Iniciativa para la Nueva Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato (LISSEG). Esta Ley tiene el propósito de dar certeza jurídica y regular eficazmente las prestaciones en materia de seguridad social y la organización interna del ISSEG.

Consideraciones previas.

La Constitución Federal en el artículo 14, primer párrafo, consagra el principio de no aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de alguna persona.

La aplicación retroactiva de la ley ha sido explicada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a la teoría de los componentes de la norma, que señala que para determinar si una ley cumple con el principio de irretroactividad, debe precisarse que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, de suerte que si aquél se realiza ésta debe producirse, generándose así los derechos y obligaciones correspondientes y con ello los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y cumplir con éstas.

Es decir, se debe tomar en cuenta como parámetros para determinar si una ley o su aplicación resulta retroactiva, la teoría de los derechos adquiridos y de las expectativas de derecho y la de los componentes de la norma jurídica como son el supuesto y su consecuencia.

Respecto a la teoría de los derechos adquiridos se puede decir que la Corte ha interpretado el primer párrafo del artículo 14 constitucional en el sentido de que resulta especialmente aplicable cuando se afectan derechos patrimoniales.

Esta teoría distingue entre dos conceptos, a saber:

1.-El concepto de derecho adquirido que se ha definido como aquel que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, a su dominio o a su haber jurídico.

2.- El concepto de expectativa de derecho, el cual ha sido entendido como la pretensión o esperanza de que se realice una situación determinada que va a generar, con posterioridad, un derecho.

El derecho adquirido constituye una realidad.

La expectativa de derecho corresponde a algo que en el mundo fáctico no se ha materializado.

De manera que si una ley o acto concreto de aplicación no afecta derechos adquiridos sino simples expectativas de derecho, no se viola el principio contenido en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución.

En cambio, una nueva ley podrá afectar simples expectativas o esperanzas de gozar de un derecho que aún no ha nacido en el momento en que entró en vigor, sin que se considere retroactiva en perjuicio del gobernado.

Asimismo, para entender sobre la aplicación retroactiva de una norma es fundamental determinar las hipótesis que pueden presentarse en relación con el tiempo en que se realicen los componentes de la norma jurídica.

Esto, porque el supuesto y la consecuencia de una norma jurídica no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo, de estar sujeta a *'plazo'* o *'condición'*; de modo que es relevante determinar las hipótesis que pueden presentarse en relación con el tiempo en que se actualicen los componentes de la norma jurídica, a efecto de decidir sobre una posible violación al primer párrafo del artículo 14 constitucional.

De este modo, el derecho adquirido es aquel que ha entrado al patrimonio del individuo, a su dominio o a su haber jurídico, o bien, es aquel que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona o haber jurídico. Es una realidad.

Por otra parte, la expectativa de derecho es una pretensión o esperanza de que se realice una situación determinada que va a generar con posterioridad un derecho. Es futura.

Consideraciones de fondo.

Ahora bien, respeto a la iniciativa que ahora se analiza, es decir, la propuesta de reforma a la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato; la cual entra en vigor el próximo 19 de abril de 2018, en la cual se propone incluir expresamente la irretroactividad en el propio cuerpo normativo; ello debido a que las disposiciones de la nueva Ley ha generado diversas inquietudes entre los derechohabientes que cotizan de acuerdo a las disposiciones de la Ley aún vigente, sobre todo en lo relativo a la aplicación retroactiva de la nueva legislación en temas como la obtención de la pensión jubilatoria, el cálculo del importe de pensiones, entre otros derechos, resulta necesario realizar las siguientes observaciones:

El principio de irretroactividad busca proteger al gobernado de la aplicación en su perjuicio de una ley posterior, mas no de la posible modificación de una ley *per se.*

En otras palabras, el legislador siempre podrá expedir nuevas disposiciones o leyes que modifiquen hipótesis normativas preexistentes; sin embargo, conforme a este principio constitucional, queda prohibido aplicar esas nuevas disposiciones, causando un perjuicio a quien hubiera adquirido derechos, ubicándose en el supuesto de la normativa anterior.

Sirve de ejemplo lo establecido en las siguientes tesis jurisprudenciales:

> ***IRRETROACTIVIDAD. LAS NORMAS RIGEN EXCLUSIVAMENTE HECHOS ACONTECIDOS A PARTIR DE SU VIGENCIA.*** *Aunque es verdad que es principio general de derecho que toda norma posterior viene a derogar a la anterior, aquélla no puede ejercer efectos retroactivos sobre situaciones jurídicas establecidas antes de* esa *vigencia, sino que la norma posterior, rige, precisa y exclusivamente los hechos acontecidos a partir de su vigencia."*
>
> ***RETROACTIVIDAD DE LA LEY.*** *La retroactividad existe cuando una disposición vuelve al pasado, cuando rige o pretende regir situaciones ocurridas antes de su vigencia, retro-obrando en relación a las condiciones jurídicas antes no fueron comprendidas en la nueva disposición y respecto de actos verificados bajo una disposición anterior."*

En efecto, toda norma jurídica prevé un supuesto y una consecuencia, de suerte que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose así los derechos y obligaciones correspondientes, por lo que, cumpliéndose lo anterior, ninguna disposición legal posterior podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto o consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad consagrada en el artículo 14. Al respecto, resulta ilustrativa la siguiente jurisprudencia:

> ***RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA.*** *Conforme a la citada teoría, para determinar si una ley cumple con la garantía de irretroactividad prevista en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe precisarse que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia de suerte que si aquél se realiza ésta debe producirse generándose así los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello los destinados de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y cumplir con éstas; sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada*

en el tiempo Esto acontece, por lo general, cuando el supuesto y la consecuencia son actos complejos, compuestos por diversos actos parciales. De esta forma, para resolver sobre la retroactividad o irretroactividad de una disposición Jurídica, es fundamental determinar las hipótesis que pueden presentarse en relación con el tiempo en que se realicen los componentes de la norma jurídica. Al respecto, cabe sef1alar que, generalmente y en principio, pueden darse las siguientes hipótesis: 1. Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato el supuesto y la consecuencia establecidos en ella. En este caso ninguna disposición legal posterior podrá variar suprimir o modificar aquel supuesto o esa consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad, atento que fue antes de la vigencia de la nueva norma cuando se realizaron los componentes de la norma sustituida. 2. El caso en que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva. 3. También puede suceder que la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, que no se produjeron durante su vigencia, no dependa de la realización de los supuestos previstos en esa ley, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor, sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término especifico o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada: en este caso, la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, por la razón sencilla de que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley. 4. Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia. En este caso, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, sin violar la garantía de irretroactividad. Pero en cuanto al resto de los actos componentes del supuesto que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, si son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva. En esta circunstancia, los actos o supuestos habrán de generarse bajo el imperio de la norma posterior y, consecuentemente, son las disposiciones de ésta las que deben regir su relación, así como la de las consecuencias que a tales supuestos se vinculan."

Así pues, del análisis de las jurisprudencias antes citadas, se advierte que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a nuestro juicio la Nueva Ley del ISSEG no transgrede la garantía de irretroactividad de la ley en perjuicio, con base a lo siguiente:

1. Conforme a las teorías de los derechos adquiridos y de los componentes de la norma, la pensión no es un derecho que adquieran los trabajadores al momento de comenzar a laborar y cotizar al instituto dado que su otorgamiento está condicionado al cumplimiento de ciertos requisitos; además, la pensión es la consecuencia de una serie de supuestos parciales, por tanto, si tales supuestos se realizan con posterioridad a que entró en vigor la ley, es inconcuso que el otorgamiento de la pensión deberá realizarse en los términos previstos por ésta.

2. El nuevo régimen de seguridad social que prevé la nueva Ley, en su integridad y por sí misma, no puede estimarse retroactivo, en virtud de que rige hacia el futuro.

3. El aumento de la edad mínima para poder gozar de una pensión de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios o de cesantía en edad avanzada, no provoca una violación a la garantía de irretroactividad de la ley, habida cuenta que dicha modificación no afecta los supuestos parciales acontecidos con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva Ley, puesto que. no se desconocen los años de servicios prestados al Estado ni las cotizaciones realizadas durante ese periodo.

Más aún, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que las leyes, en cuanto establezcan un nuevo régimen de seguridad social, no viola la garantía de irretroactividad de la ley, al considerar que conforme a las teorías de los derechos adquiridos y de los componentes de la norma, la pensión es una expectativa de derecho, habida cuenta que dicha modificación no afecta los supuestos parciales acontecidos con anterioridad a la entrada en vigor de la ley, puesto que no se desconocen los años de servicios prestados al Estado ni las cotizaciones realizadas durante ese periodo.

Por tanto, para discernir el problema jurídico, en este caso, de cuál es la normatividad aplicable cuando se presente el supuesto fáctico planteado, debe partirse de la premisa de que la pensión no es un derecho que adquieran los trabajadores al momento en que empiezan a laborar y a cotizar al instituto, dado que su otorgamiento está condicionado al cumplimiento de los requisitos respectivos; de ahí que el máximo Tribunal del país haya concluido en el sentido de que, mientras éstos no se cumplan, la pensión, cualquiera que sea su naturaleza, constituye una expectativa de derecho.

Corrobora lo anterior el siguiente criterio:

> ***"PENSIÓN POR EDAD Y AÑOS DE SERVICIO. SI DURANTE LA VIGENCIA DE LA LEY DEL ISSSTE ABROGADA SE CUMPLEN ALGUNOS DE LOS REQUISITOS PARA SU OTORGAMIENTO, PERO LA CONDICIÓN RELATIVA A LA EDAD DEL TRABAJADOR (55 AÑOS EXIGIDOS EN AQUEL TIEMPO) SE CUMPLIÓ UNA VEZ QUE ENTRÓ EN VIGOR LA LEY ACTUAL, LA SOLICITUD RELATIVA, DEBE RESOLVERSE CONFORME A ESTA ÚLTIMA.*** *El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las Jurisprudencias P.IJ. 108/2008 y P.IJ. 125/2008, determinó que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente a partir del 1o. de abril de 2007, en cuanto establece un nuevo régimen de seguridad social,* ***no viola el principio de irretroactividad de la ley, al considerar que a partir de la teoría de los derechos adquiridos la pensión, al no ser un derecho que adquieran los trabajadores cuando empiezan a laborar y cotizar al instituto, se traduce en una expectativa de derecho.*** *Con base en dicho criterio si un trabajador, no activo, solicitó el otorgamiento de una pensión por edad y tiempo de servicio, por haber dejado de laborar y haber cotizado, cuando menos 15 años, y no disponer de sus fondos, actualizándose parcialmente los supuestos previstos en el artículo 66 de la ley abrogada, pero el requisito de la edad contenido en ese precepto (55 años) se cumplió estando vigente la nueva ley,* ***debe atenderse a lo dispuesto en esta última,*** *que incrementó gradualmente la edad para otorgar la aludida pensión, y no a la abrogada, pues se está* ***ante una mera expectativa de derecho,*** *y se trata de un supuesto que se cumplió con posterioridad a que entró en vigor la ley."*

Conclusión:

- A juicio de este Organismo se considera innecesario la incorporación de una octava disposición transitoria en la Ley 2018, porque los derechos ya se encuentran debidamente tutelados en el artículo noveno transitorio de la Ley de la materia de octubre de 2002.

- Las y los trabajadores inscritos con posterioridad al 1° de octubre de 2002 y hasta el 19 de abril de 2018, encuentran su tutela condicionada al cumplimiento de los requisitos de la norma abrogada al momento de la entrada en vigor de la ley citada, lo que corresponde al distingo entre derechos adquiridos y expectativas de derechos. Por tanto, establecer el artículo noveno transitorio y acceder a su protección por el simple hecho de encontrarse inscrito con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2018, constituye la creación de un derecho sin haber satisfecho los requisitos establecidos en dicha norma.»

Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.

El Consejero Presidente externó que:

«una vez analizado el tema por las y los consejeros electorales de este Instituto, se considera que la adición de los dos artículos transitorios mencionados brindan claridad respecto de la salvaguarda de los derechos laborales de aquellos servidores públicos que se ubiquen en los dos supuestos a que se refieren dichos artículos transitorios y se privilegia, por consiguiente, el principio de certeza jurídica.»

Tribunal de Justicia Administrativa.

El Secretario General de Acuerdos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato señala que, en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 25 –fracción XVI- de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, los integrantes del Pleno del Tribunal procedieron a emitir la siguiente opinión jurídica respecto de la iniciativa, misma que fue aprobada por unanimidad de votos por el Pleno, lo que se desprende de la certificación de dicho acuerdo -que se adjunta- contenido en el acta de la Sesión Ordinaria del Pleno de dicho Órgano Jurisdiccional número 12, de fecha 21 de marzo de 2018:

«MARCO LEGAL

ÚNICO. Atribución para emitir opiniones jurídicas. El Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, de conformidad con la atribución consagrada en la fracción XVI el artículo 25 de la *Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato*, está facultado para emitir opinión jurídica respecto de los ordenamientos o proyectos que a Iniciativa del Ejecutivo o del Congreso del Estado sean considerados para tales efectos.

En atención a lo anterior, el Pleno por conducto de la Presidencia de esta Órgano de Justicia, procede en forma respetuosa a emitir opinión jurídica sobre la iniciativa formulada por la diputada Arcelia González González y el diputado Rigoberto Paredes Villagómez, integrantes del Grupo Parlamentario del partido Revolucionario Institucional, a efecto de adicionar los artículos octavo y noveno transitorios a la ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, contenida en el decreto número 273, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato del 20 veinte de diciembre de 2017 dos mil diecisiete.

Los comentarios que integran el documento en función de los alcances y efectos que se pretenden dar a la iniciativa solo constituye opinión jurídica de este órgano Jurisprudencial.

ANTECEDENTES

PRIMERO. Recepción de solicitud para opinión jurídica. Con fecha 13 trece de marzo de 2018 dos mil dieciocho, se tuvieron por recibidas en la Presidencia y en la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, el oficio número 12648, relativo al expediente 9.0, por parte de la Comisión de Justicia, por medio del cual se r mite la iniciativa aludida en líneas superiores y donde se solicita opinión jurídica de este Tribunal respecto de las misma.

SEGUNDO. Despacho de la correspondencia del Tribunal. Con fundamento en el artículo 27, fracción VII de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, por parte de la Secretaría General de Acuerdos de dicho Órgano de Justicia, se remitió un tanto las Magistradas y Magistrados que integran el Pleno del Tribuna y se listó como asunto general en la siguiente sesión ordinaria.

TERCERO. Vista al Pleno del tribunal y consecuente aprobación, Posteriormente, en la Sesión Ordinaria número 11 celebrada el 14 catorce de marzo del año en curso, se dio cuenta al Pleno del Tribunal y se acordó conformar una opinión con los comentarios y consideraciones remitidas por los Magistrados. Lo anterior con fundamento en lo previsto por el artículo 27, fracción XI de la ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa.

En consecuencia, una vez conjuntados los comentarios vertidos por los titulares de cada una de las Salas de este Órgano de Justicia, se conformó y aprobó la presente opinión jurídica mediante la sesión ordinaria número 12 del 21 veintiuno de marzo de 2018 dos mil dieciocho, en los términos que más delante se detallan.

RESPECTO DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y CONTENIDO DE LA INICIATIVA

A fin de desarrollar los comentarios que integran la presente opinión jurídica, es de menester destacar que los Iniciantes en la exposición de motivos traen a colación el hecho de que en el mes de diciembre del año 2017

dos mil diecisiete, la Comisión de Justicia dictaminó dos iniciativas en materia de seguridad social, una por parte del señor Gobernador y otra formulada por el diputado Alejandro Trejo Ávila, de la representación del partido Nueva Alianza.

Que en relación a la iniciativa titular del Poder Ejecutivo (los Iniciantes citan substancialmente), *"se expone la necesidad de contar con un nuevo marco jurídico que regule eficazmente las prestaciones en materia de segundad social, observando siempre la premisa fundamental de otorgar beneficios a los del Instituto, al contar con un ordenamiento que regule en arma más precisa los derechos y obligaciones en la materia ... "*

A su vez refieren iniciativa formulada por el señor Gobernador, consideró un nuevo ordenamiento; que la vigente Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, en más de quince años de vigencia, ha sido objeto de varias reformas; y dos los casos, donde se han abordado derechos sustantivos de la seguridad social, se ha contenido en el capítulo transitorio en forma expresa la salvaguarda íntegra, plena y clara de los mismos, en favor de los derechohabientes y sus beneficiarios registrados ante el Instituto.

También manifiestan que en el caso de la presente Ley de Seguridad Social, próxima a entrar en vigor (19 diecinueve de abril de 2018 dieciocho), la irretroactividad sólo fue considerada a nivel expositivo de la norma, y que por lo tanto, a criterio de los Iniciantes, la irretroactividad no formará parte de la normativa.

Continúan aduciendo, que con motivo de esta nueva disposición, se tendrán dos grandes grupos de derechohabientes. Es decir, los que vienen cotizando bajo un régimen de seguridad social específico concebido en la Ley de Seguridad Social publicada en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado, el 29 veintinueve de enero de 1988 mil novecientos ochenta y ocho, donde los derechohabientes que aun con la reformas sustanciales a la Ley que se realizaron en el año 2002 dos mil dos, quedaron protegidos a través de los artículos transitorios; y el segundo grupo de trabajadores, correspondientes a los que se afiliaron al Instituto, bajo la vigencia de la Ley que quedará abrogada con la entrada en vigor de la nueva disposición en materia de seguridad social estatal, a partir de la fecha en la que iniciará su vigencia (19 de abril del año en curso) en términos del artículo primero transitorio.

En este sentido, se menciona e es claro que el artículo 14 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, en su párrafo inicial, consagra el principio de retroactividad de la ley, que en esencia tal prerrogativa consiste en que las leyes sólo deben ser aplicadas a hechos ocurridos durante su vigencia.

La irretroactividad siempre será en beneficio, en cuyo caso, en lugar de que las nuevas disposiciones legales lesionen los derechos adquiridos a la luz de la norma que dejó de tener vigencia, el acto administrativo o jurisdiccional concreto versará al pasado, pero para establecer si el marco legal abrogado le resulta más favorable o bien son las nuevas disposiciones vigentes, las que otorgan un mayor beneficio.

Bajo este contexto, es claro que la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto o supuestos que se hayan realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, obviamente sin violar la garantía de irretroactividad.
Pero en cuanto al resto de los acontecimientos concretos del o de los supuestos que no llegaron a realizarse durante la vigencia de la norma que los previó, sí serán o podrán ser modificados por una norma posterior, sin que dicha disposición pueda considerarse retroactiva.

Luego entonces, es claro que la entrada en vigor de la nueva disposición en materia de seguridad social estatal, no podrá ser retroactiva en perjuicio de los derechohabientes, siempre y cuando hayan actualizado los supuestos de ley respectivos, en cuanto a los diversos beneficios que para que estos se contemplan, como es el seguro de riesgos de trabajo, de invalidez, por vejez, jubilación, muerte, entre otros de los beneficios de seguridad social.

Sin embargo, cierto también es, que la inclusión de disposiciones transitorias que abonen a la certeza y seguridad jurídica, no sólo de los derechohabientes, sino del propio instituto de seguridad social, no daría lugar a duda de que en ningún caso se lesionarían los derechos adquiridos previo el cumplimiento de los elementos satisfechos, conforme a las leyes anteriores, ya sea en uno u otro de los regímenes de seguridad social de los que participan en la actualidad los grupos de derechohabientes y que estarán conviviendo durante un periodo de tiempo con motivo d los alcances y circunstancias propias de las leyes que han sido abrogadas.

Por lo tanto, sí es conveniente el establecimiento de disposiciones transitorias que no den lugar a la interpretación, respecto de los regímenes anteriores, como de los múltiples beneficios amparados por la norma, previo el cumplimiento de las formalidades exigidas en su momento y en consideración de la fiabilidad financiera del instituto.»

IV. Opinión del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de Guanajuato.

«METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS

Como se comentó en la «opinión» Inileg del 13 de noviembre de 2017, relativa a las iniciativas de Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, y de reforma para adición de diversos artículos a la misma Ley, formuladas, respectivamente, por el Gobernador Constitucional del Estado de Guanajuato y la Representación Parlamentaria del Partido Nueva Alianza de esta Sexagésima Tercera Legislatura, que son el origen de los trabajos del Decreto Legislativo número 273; el que la actual iniciativa de la Diputada y el Diputado del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional buscan reformar; y, como se advirtió en el trabajo anterior, el Inileg ya había formulado una primera 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 diversa iniciativa de reforma y adiciones a la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, formulada por la Diputada Arcelia María González González, para que se reconociera como derecho humano la seguridad social, en cumplimiento de la normativa constitucional y convencional y en aras de reflejar la progresividad, la recepción de la pensión por jubilación proporcional o reducida, y la propuesta para que se asignara al Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato –ISSEG– la atribución para incorporar y autorizar préstamos hipotecarios pensionarios, conforme a la legislación civil sustantiva.

En la atingencia de los contenidos de la primera opinión (18 de junio de 2016), para este análisis se rescatan los conceptos relacionados con el contexto internacional en materia de seguridad social que son de valía para la consideración de los tópicos a tratar, así como la normativa del marco constitucional nacional en materia de seguridad social, desde la perspectiva de los derechos laborales, y en su dimensión actual, el estrato de vinculación con su esencia de derecho humano de carácter social.

Por lo que hace a la segunda opinión (del 14 de noviembre de 2017) se rescataran dos temas del apartado II que corresponde al análisis de la iniciativa de la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, propuesta por el Gobernador del Estado, en específico los relativos al «Seguro de vejez» y al «Seguro por jubilación».

Posteriormente, se abordará el estudio de la actual iniciativa, para atender la solicitud de esta H. Comisión de Justicia de la Sexagésima Tercera Legislatura, del Congreso del Estado de Guanajuato.

I. CONTEXTUALIZACIÓN DE LOS DERECHOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN LA NORMATIVA CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL

Conceptos contextuales en materia de seguridad social en la normativa del marco constitucional nacional en materia de seguridad social, desde la perspectiva de los derechos laborales y de carácter social —opinión del 18 de junio de 2016 a la Iniciativa de Reforma y Adiciones a la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, para el reconocimiento como derecho humano la seguridad social; la recepción de la pensión por jubilación proporcional o reducida; y la propuesta de atribución al ISSEG para incorporar y autorizar préstamos hipotecarios pensionarios—.

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.[4]

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.[5]

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 asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, 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.[6]

---

[4] 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

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

[6] 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

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.» [7]

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,[8] 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.[9]

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. [10] El Estado mexicano ratificó el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), el 12 de octubre de 1961y se encuentra en vigor.[11]

---

[7] ídem

[8] 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

[9] Organización Internacional del Trabajo. *El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1592 (num.102).* Disponible en Internet en: http://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/legal-advice/WCMS_222058/lang--es/index.htm

[10] 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

[11] 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

El Convenio numero 102 establece la edad prescrita para conceder las prestaciones de vejez,[12] 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 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

[12] Organización Internacional del Trabajo. C*102 - 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

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.»[13]

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.[14]

---

[13] Carta Social Europea. Se encuentra disponible en Internet en:
http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1934

[14] La Carta Social, en resumen. Disponible en Internet en:
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/chartesocialedepliant-/CharteSocialedepliant-es.pdf

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."[15]

[...]

II. MARCO CONSTITUCIONAL.

Constitución de la República Mexicana de 1857

Es relevante destacar que desde la Constitución federal de 1857[16], 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,

---

[15] 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/protecci%C3%B3n-social/lang--es/index.htm

[16] 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.

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 reivindican 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. [17]

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».

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,

---

[17] 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

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 construirlas, 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.»[18]

A continuación, se invoca la «Opinión» a las Iniciativas 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 del Estado de Guanajuato y la Representación Parlamentaria del Partido Nueva Alianza de la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato:

I. OBJETO DE LA INICIATIVA

La iniciativa presentada por el Gobernador del Estado de Guanajuato de Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, [tuvo] 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.

[...]

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

[...]

---

[18] Opinión a las Iniciativas 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 LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de Guanajuato, 13 de noviembre de 2017, disponible para su consulta en internet: http://www.congresogto.gob.mx/uploads/contenido_estudio/archivo/270/Iniciativa_Ley_de_Seguridad_Social_del_Estado_de_Guanajuato.pdf

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.[19]

II. ANÁLISIS DE LA INICIATIVA DE REFORMA PARA ADICIONAR LOS ARTÍCULOS OCTAVO Y NOVENO TRANSITORIOS A LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO, CONTENIDA EN EL DECRETO NÚMERO 273, PUBLICADO EN EL PERIODICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO, EL 20 DE DICIEMBRE DE 2017.

Como ya se ha mencionado, el objeto de la iniciativa es el introducir dos artículos transitorios como una adición (artículos octavo y noveno transitorios) a la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, contenida en el Decreto Legislativo número 273, publicado el 20 de diciembre de 2017 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, que obedece, a su vez, a dos iniciativas que proponían, respectivamente, una nueva Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato y de reforma para la adición de diversos artículos al mismo ordenamiento.

Las bases jurídicas y de técnica legislativa en las que se sustenta la iniciativa, se constituyen en sí sobre un rubro temático central, que a su vez, podemos establecer para su estudio en cuatro aspectos de interacción para obtener una protección de derechos para los trabajadores, en su calidad de derechohabientes y sus

[19] *Ibidem*, p. 17-21.

beneficiarios, reconocidos con ese carácter por la actual Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, en contraste con la contenida en el Decreto Legislativo 273 del Congreso del Estado de Guanajuato.

- El tema central de la iniciativa es la protección de derechos sustantivos en materia de seguridad social, a la luz de la actual Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato y los supuestos normativos de la legislación que está próxima a entrar en vigor el 19 de abril de 2018, en atención al Decreto Legislativo 273.
- Los otros aspectos de interacción para obtener una protección de derechos para los trabajadores en materia de seguridad social, que unen o desfasarían la normatividad en el Estado de Guanajuato, de acuerdo a los contenidos normativos de la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato y la que se encuentra dentro de la institución de la *vacatio legis,*[20] son:

  a) La irretroactividad de una nueva legislación en perjuicio de los derechos adquiridos (la permisión de retroactividad en beneficio, siempre que se admita por estar previsto o no restringido en la legislación);

  b) Las argumentaciones para considerar que la exposición de motivos no es parte integrante de la legislación, en el presente caso, del Decreto Legislativo 273;

  c) La posibilidad de que a través de una interpretación jurisdiccional se pueda hacer patente la salvaguarda de derechos sustantivos, que están relatados en una norma en al apartado de exposición de motivos, en contraposición con la legislación vigente, que pueda afectar o esté afectando derechos adquiridos protegidos por una normatividad anterior;

  d) Una ultra actividad de la legislación reiterada por el Congreso del Estado de Guanajuato, a través de la salvaguarda de derechos en materia de seguridad social, que están rigiendo los derechos de los asegurados con la anterior Ley de Seguridad Social contenida en el Decreto Legislativo 165 del Congreso del Estado, publicado en el Periódico Oficial el 29 de enero de 1988, como fuera protegido por el «Artículo Noveno» Transitorio de la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, actualmente vigente.

---

[20] VACATIO LEGIS CARENCIA DE INTERES JURIDICO PARA RECLAMAR UNA LEY DURANTE ESE PERIODO. ***Cuando para la iniciación de vigencia de un dispositivo existe el período que la doctrina denomina vacatio legis,*** durante él los particulares no pueden ejercitar la acción de amparo por carecer de interés jurídico suficiente para impugnar ***una ley que aún no ha entrado en vigor y que por lo mismo no puede obligar a los particulares a cumplirla, en razón de que durante dicho período la ley no puede ser obligatoria***. En consecuencia, si un particular se dice afectado por los efectos autoaplicativos de la norma, carece de interés jurídico para reclamarla en amparo antes de su entrada en vigor. Jurisprudencia emitida por la PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, número: 1a./J. 2/96, Novena Época, materia común, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, Enero de 1996, p. 25. [***Lo destacado es nuestro***]

Tesis de Jurisprudencia 2/96. Aprobada por la Primera Sala, en sesión del 8 de diciembre de 1995. Amparo en revisión 2140/93. Soltex Representantes, S.A. de C.V. 7 de julio de 1994. Amparo en revisión 1238/95, 29 de septiembre de 1995. Amparo en revisión 1237/95, 29 de septiembre de 1995. Amparo en revisión 780/94, 10 de noviembre de 1995. Amparo en revisión 1306/95, 24 de noviembre de 1995.

VACATIO LEGIS. ***La vacatio legis es el lapso de tiempo que debe existir entre la publicación de una norma legal y su entrada en vigor, ello con el objeto de que la ley pueda ser conocida suficientemente, antes de que adquiera fuerza obligatoria.*** SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO, tesis aislada número: I.6o.C.30 K, Novena Época, en materia común, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, Diciembre de 1996, p. 479. [***Lo destacado es nuestro***]

La protección de derechos sustantivos en materia de seguridad social

Lo que postula la iniciativa dentro de los tópicos principales sobre los derechos adquiridos o las expectativas de derechos, en relación con los supuestos normativos de la legislación que está vigente y la nueva o futura normatividad (próxima a entrar en vigor el 19 de abril de 2018), en atención al «Artículo Primero» Transitorio del Decreto Legislativo 273, que conforma la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato y que abrogará la vigente Ley de Seguridad Social contenida en el Decreto Legislativo número 128, publicado el 16 de agosto de 2002 en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, como se establece en el «Artículo Segundo» Transitorio, del propio Decreto 273.

De igual forma, no podemos dejar de mencionar que los derechos de los asegurados y sus beneficiarios, que estaban amparados en la Ley de Seguridad Social contenida en el Decreto Legislativo 165 del Congreso del Estado, publicado en el Periódico Oficial el 29 de enero de 1988, fueron protegido nuevamente resguardados por el «Artículo Noveno» Transitorio de la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, actualmente vigente a través de las instituciones que por ultra actividad, fueron perfeccionados para su instrumentación y operación, con la actual normatividad en vigor.

A grandes rasgos, estos son los aspectos medulares que conforman la ocupación de los iniciantes en su propuesta de adición de los artículos transitorios Octavo y Noveno, para el Decreto Legislativo 273, en aras de protección y vigencia de los postulados que se establecieron en la normativa que todavía hoy rige, integrando derechos positivados por medio de las disposiciones transitorias que provienen desde el Decreto Legislativo número 165 que data de 1988, pues la nueva Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato que está a pocos días de iniciar su vigencia, contiene una instrumentación y operación de derechos y funciones estatales sin establecer las vinculaciones que de forma transitoria se habían atendido con la técnica legislativa y los estudios en materia de seguridad social.

Cabe precisar que en atención a la Sesión del Pleno de esta Sexagésima Tercera Legislatura, ocurrida el pasado 7 de diciembre de 2017, el Diputado Juan José Álvarez Brunel, como integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, hizo uso de su atribución para hablar a favor del Dictamen emitido por la Comisión de Justicia,[21] relativo a la Nueva Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, próxima a entrar en vigor; de acuerdo con el contenido de su intervención, al igual que en el desarrollo del Dictamen, se hace hincapié en que el objeto de la iniciativa y del propio Dictamen, no es afectar derechos adquiridos por los actuales asegurados o pensionados del ISSEG, como se cita a continuación de acuerdo a su posicionamiento a favor del referido Dictamen:

> «[...]
>
> Otro punto de gran relevancia es el referente a los derechos adquiridos por los trabajadores, y es conveniente mencionar que con esta ley no se afecta ninguno de los derechos adquiridos por los actuales asegurados o pensionados.
>
> Se revisó, de manera exhaustiva, el texto legal a efecto de asegurar que en ningún caso habrá aplicación retroactiva que lesione derechos adquiridos, sobre todo para aquellos derechohabientes que tienen la posibilidad de obtener la pensión jubilatoria bajo el imperio de la ley sobre la cual adquirieron su derecho a jubilarse con motivo de su antigüedad en el trabajo, sin considerar su edad, así para el cálculo del importe de las pensiones.
>
> [...]»[22]

---

[21] «DICTAMEN QUE PRESENTA LA COMISIÓN DE JUSTICIA RELATIVO A DOS INICIATIVAS EN MATERIA DE LEY DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO», disponible en internet: http://www.congresogto.gob.mx/uploads/dictamen/archivo/3023/965.pdf

[22] «DICTAMEN EMITIDO POR LA COMISIÓN DE JUSTICIA, RELATIVO A DOS INICIATIVAS, LA PRIMERA, FORMULADA POR EL GOBERNADOR DEL ESTADO, DE UNA NUEVA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE

Ahora bien, de acuerdo a la votación de la Sesión del Pleno del Congreso del Estado del 7 de diciembre de 2017, el Dictamen multicitado fue aprobado por unanimidad de 35 votos a favor del Dictamen a las iniciativas, como consta en el Diario de Debates del Congreso del Estado de Guanajuato, es decir, no hubo una voz de oposición al mismo ni en su aprobación general, ni en su discusión particular, pues no se evidenció ninguna reserva en el desarrollo de la aprobación del Dictamen.

Para el caso referido, en atención al dictamen aprobado y que constituye los supuestos normativos que se prevén en el Decreto Legislativo 273, de la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, el tema relatado por los iniciantes, se relaciona con una temática entrelazada que es difícil separarla para su estudio, pues la prohibición de irretroactividad en perjuicio y la posibilidad de retroactividad en beneficio, son temas inherentes, de tal forma que su estudio es coetáneo.

De forma simultánea, el tópico de los derechos adquiridos es fundamental para verificar los posibles efectos de una normatividad vigente y una que no tiene vida al estar ya abrogada, pero que en atención a los supuestos jurídicos de ésta última, es posible que a pesar de su abrogación, pueda seguir teniendo aplicación, por haberse determinado la satisfacción de los supuestos con anterioridad a la entrada en vigor de la normativa actual, el efecto es regir el hecho actual por medio de actos que resguardan los derechos previstos y actualizados en la normatividad anterior a la vigente.

Por lo que hace al tema de los derechos adquiridos, del estudio de la normativa que se establece en el Decreto Legislativo 273, formalmente no se actualiza lesión alguna en la instauración de la nueva legislación, pues los mismos (derechos adquiridos) están sujetos a las condiciones que debieron de haberse colmado o estar satisfechas a más tardar el 18 de abril de 2018 (fecha en la que dejara de tener vigencia la actual Ley de Seguridad Social para el Estado de Guanajuato), para estar en plenitud de solicitar a la autoridad correspondiente, que se estudie la normatividad que acoge su demanda.

En tal medida, de no encontrarse la persona asegurada o derechohabiente, o beneficiaria, en todos los extremos —cuando fueran varios los supuestos y todos ellos obligatorios— para acceder a la protección jurídica; o bien, cuando siendo alternativos —y con cualquiera de ellos se pudiera gozar del amparo jurídico—, no pudieran haberse constatado ninguno de los supuestos, durante la vigencia de la norma abrogada. Es imposible que se haya accedido al plexo protegido por los derechos adquiridos.

De no acontecer lo último referido, no cabe más que concluir que el derecho adquirido ya ha entrado al patrimonio de una persona, por lo que se constituye como parte de su haber jurídico, o bien, implica la introducción de un bien jurídico o material, una facultad o un provecho para el patrimonio de una persona, por lo que puede contarlo en su tener o se encuentra en una posición jurídica sobre el mismo sistema de protección, con un tiempo y en un lugar en el que es posible solicitar a la autoridad respectiva, que haga patente su atribución y proteja ese derecho, como se refiere en la siguiente tesis aislada, así como en otra jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

> **IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS.** ***Conforme a la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto al tema de la irretroactividad desfavorable que se prohíbe, se desprende que ésta se entiende referida tanto al legislador, por cuanto a la expedición de las leyes, como a la autoridad que las aplica a un caso determinado, ya que la primera puede imprimir retroactividad,***

GUANAJUATO; Y LA SEGUNDA, DE ADICIÓN DE LOS ARTÍCULOS 18 BIS Y 19 BIS DE LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO, FORMULADA POR EL DIPUTADO ALEJANDRO TREJO ÁVILA, DE LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA DEL PARTIDO NUEVA ALIANZA» Como consta en el Diarios de los Debates de este Congreso del Estado de Guanajuato.

al modificar o afectar derechos adquiridos con anterioridad y la segunda, al aplicarlo, produciéndose en ambos casos el efecto prohibido por el Constituyente. Ahora bien, el derecho adquirido es aquel que ha entrado al patrimonio del individuo, a su dominio o a su haber jurídico, o bien, es aquel que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona o haber jurídico; en cambio, la expectativa de derecho es una pretensión o esperanza de que se realice una situación determinada que va a generar con posterioridad un derecho; es decir, ***mientras que el derecho adquirido constituye una realidad, la expectativa de derecho corresponde al futuro. En estas condiciones, se concluye que si una ley o un acto concreto de aplicación no afectan derechos adquiridos sino simples expectativas de derecho no violan la garantía de irretroactividad de las leyes prevista en el precepto constitucional citado***. [***Lo destacado es nuestro***][23]

PENSIÓN DE RETIRO POR EDAD Y TIEMPO DE SERVICIOS. CUANDO EL TRABAJADOR SE ACOGIÓ AL BENEFICIO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 66 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007, DEBE ATENDERSE A LA EDAD MÍNIMA REQUERIDA EN ESA NORMATIVA Y NO A LA FIJADA EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE. El citado artículo establece que el trabajador que se separe del servicio después de haber cotizado cuando menos 15 años al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado podrá dejar la totalidad de sus aportaciones con objeto de gozar de la prerrogativa de que al cumplir la edad requerida para la pensión se le otorgue ésta, y que si falleciera antes de cumplir los 55 años de edad, a sus familiares derechohabientes se les otorgará la pensión en los términos de la ley que rige a ese Instituto. Así, el artículo 66 aludido contiene un supuesto complejo consistente en la realización de varios actos, a saber, que durante su vigencia el trabajador del Estado se separe del servicio, después de haber cotizado cuando menos 15 años al Instituto y deje la totalidad de sus aportaciones, lo que tiene como consecuencia gozar de la prerrogativa de que se le otorgue la pensión cuando se cumpla la edad requerida de 55 años, según el numeral 61 de la normativa derogada, o bien, que se le conceda a sus derechohabientes. En consecuencia, ***conforme a la teoría de los derechos adquiridos y expectativas de derecho y de los componentes de la norma, al darse todos los actos del supuesto jurídico del artículo 66, necesariamente deberá producirse la consecuencia prevista en los términos allí indicados, ya que su realización sólo se encuentra diferida en el tiempo. Cuando el trabajador alcanza dicha edad estando derogada la disposición, no puede atenderse a la edad fijada en el numeral décimo transitorio de la ley vigente, que la aumentó gradualmente hasta llegar a 60, en tanto que éste no puede suprimir, modificar o condicionar de manera alguna la consecuencia diferida en el tiempo pero no supeditada a las modalidades señaladas en la nueva ley. Estimar lo contrario resultaría violatorio del derecho a la irretroactividad de la ley en perjuicio del gobernado***, reconocido en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [***Lo destacado es nuestro***][24]

---

[23] Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis aislada número: 2a. LXXXVIII/2001, Novena Época, materia constitucional, Semanario Judicial de la Federación y Jsu Gaceta, Tomo XIII, Junio de 2001, p. 306. Amparo en revisión 607/2000, resuelto el 11 de mayo de 2001, aprobado por unanimidad de cuatro votos

[24] Contradicción de tesis 97/2016. Entre las sustentadas por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Pleno del Trigésimo Circuito, el 1 de junio de 2016. Tesis y criterio contendientes: Tesis PC.XXX. J/12 A (10a.), de título y subtítulo: "PENSIÓN POR EDAD Y AÑOS DE SERVICIO. SI DURANTE LA VIGENCIA DE LA LEY DEL ISSSTE ABROGADA SE CUMPLEN ALGUNOS DE LOS REQUISITOS PARA SU OTORGAMIENTO, PERO LA CONDICIÓN RELATIVA A LA EDAD DEL TRABAJADOR (55 AÑOS EXIGIDOS EN AQUEL TIEMPO) SE CUMPLIÓ UNA VEZ QUE ENTRÓ EN VIGOR LA LEY ACTUAL, LA SOLICITUD RELATIVA, DEBE RESOLVERSE CONFORME A ESTA ÚLTIMA.", aprobada por el Pleno del Trigésimo Circuito, y publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 17 de abril de 2015 y en la Gaceta del Semanario Judicial de la

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia número: 2a./J. 81/2016 (10a.), Décima Época, materia laboral, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 32, Julio de 2016, Tomo I, p. 685. Aprobada en sesión privada del 22 de junio de dos mil 2017.

De conformidad con la interpretación jurisdiccional que actualmente podemos vincular en materia de pensiones de seguridad social, los tribunales colegiados de circuito, como autoridades que integran el Poder Judicial Federal, con apoyo de las guías que ha establecido previamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han definido que los derechos adquiridos no son derechos que nazcan a partir de la existencia de la relación laboral y que si el supuesto para el otorgamiento estuviera supeditado únicamente a un tiempo de cotización o a jornadas cotizaciones, se podría aplicar dicho precepto para que se accediera a dicho supuesto. Si además del tiempo de cotización, dentro de la misma normativa, se llegaran a solicitar algunos otros requisitos, la concesión de la pensión será una expectativa de derecho (mientras no se colmen todos los supuestos) y, que únicamente se concreta como tal hasta que se cumplan todos los requisitos para su otorgamiento.[25]

Federación, Décima Época, Libro 17, Tomo II, abril de 2015, p. 1345, y el sustentado por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 643/2015.

[25] **SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS. LOS ARTÍCULOS SEGUNDO Y CUARTO TRANSITORIOS DEL DECRETO NÚMERO 227, POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSOS PRECEPTOS DE LA LEY RELATIVA, PUBLICADO EN LA GACETA DEL GOBIERNO LOCAL EL 2 DE ABRIL DE 2009, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 14, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** ***De los artículos transitorios señalados se advierte que a partir de la entrada en vigor del decreto mencionado, tratándose de las pensiones por jubilación, edad y tiempo de servicios, edad avanzada, muerte e inhabilitación, los requisitos de "edad" y "tiempo de cotización", para obtenerlas serán los que marcaba la normativa vigente al momento del último ingreso del trabajador al servicio público, con la opción de acogerse a los nuevos requisitos***, con excepción del incremento en la "tasa de reemplazo" como "estímulo por permanencia" y que, en todos los casos, el "monto diario de pensión" se determinará conforme a los artículos 68, 86 y 87 de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios. Así, los requisitos para el otorgamiento de las pensiones señaladas son prácticamente los mismos que los establecidos antes de la reforma indicada; sin embargo, existe un cambio en la forma de calcular la "cuota diaria de pensión", pues este aspecto será regulado por la normativa vigente, por tanto, ***los preceptos inicialmente citados no violan el principio de irretroactividad de la ley en perjuicio del trabajador, previsto en el artículo 14, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque en materia de pensiones de seguridad social, la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió que no existen "derechos adquiridos" ni se trata de un derecho que surja por el solo hecho de existir la relación laboral y por efecto de las cotizaciones, sino más bien debe entenderse que la concesión de pensión será una expectativa de derecho, que únicamente se concreta como tal hasta que se cumplan los requisitos para su otorgamiento, conforme a la jurisprudencia P./J. 42/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, agosto de 1998, página 10, de rubro: "JUBILACIÓN DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LOS PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO DEL ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO DEL DECRETO 241 QUE REFORMÓ LA LEY DEL ISSSTELEÓN, EN CUANTO A LAS BASES QUE RIGEN A AQUÉLLA, NO VIOLAN LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD."*** [***Lo destacado es nuestro***]
TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO, tesis aislada número: II.3o.A.176 A (10a.), Décima Época, materia constitucional, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,

La irretroactividad de una nueva legislación en perjuicio de los derechos adquiridos (la permisión de retroactividad en beneficio)

Como ya habíamos advertido, el principio de irretroactividad de la aplicación de una nueva legislación que se convierte en vigente y que acarrea un perjuicio a las personas, tiene una excepción, la opción de retroactividad de una legislación que no estaba vigente al momento de verificarse el hecho, pero que por las notorias ventajas que ofrece la ley actual, es posible que pueda ser aplicado sobre actos del pasado, porque el nuevo tratamiento beneficia a la persona.

De tal forma que la prohibición de irretroactividad en perjuicio — que implica la posibilidad de actualización retroactiva en beneficio— más que un principio clásico, es una garantía de seguridad jurídica nacida en el seno del derecho penal, pues como garantía de seguridad jurídica puede operar en beneficio de la persona con instituciones que bien dejan de considerarse delitos o atenúan las sanciones penales — estratifican o re-

---

Libro 9, Agosto de 2014, Tomo III, p. 1899. Amparo directo 671/2011, del 20 de septiembre de 2012. Esta tesis se publicó el viernes 15 de agosto de 2014 en el Semanario Judicial de la Federación.

IMPUESTO AL VALOR AGREGADO E IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. LOS ARTÍCULOS SEGUNDO TRANSITORIO, FRACCIÓN I, INCISOS A) Y C), DE LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO; Y CUARTO TRANSITORIO, FRACCIÓN I, INCISOS A) Y B), DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS, DEL DECRETO PUBLICADO EL 11 DE DICIEMBRE DE 2013, NO VULNERAN EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDA DE LAS LEYES. ***La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que existe retroactividad cuando una ley trata de modificar o alterar derechos adquiridos o supuestos jurídicos y consecuencias de éstos que nacieron bajo la vigencia de una ley anterior; supuesto que no acontece cuando se basa en expectativas de derecho o en situaciones que aún no se han concretado, o secuelas no derivadas de los supuestos regulados en la ley que antecedió, ya que en esos casos, sí es posible que la nueva ley regule al respecto***. Así, los preceptos tributarios mencionados no vulneran el principio de irretroactividad de la ley, porque no ejercen sus efectos en el pasado, ni mucho menos perturban situaciones sucedidas con anterioridad a la entrada en vigor del decreto que los contiene, ya que si bien prevén que tratándose de la enajenación de bienes, de la prestación de servicios o del otorgamiento del uso o goce temporal de bienes, que se hayan celebrado con anterioridad al 1o. de enero de 2014, fecha de la entrada en vigor del decreto mencionado, las contraprestaciones correspondientes que se cobren con posterioridad a la fecha mencionada, estarán afectas al pago de los impuestos al valor agregado y especial sobre producción y servicios conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su cobro; dichas disposiciones no pueden desligarse de la mecánica de causación de los tributos que se analizan, de modo que si la contribución se rige por el esquema de flujo de efectivo, y con base en ello se causa en el momento en que se cobran las contraprestaciones, entonces las disposiciones combatidas no hacen más que respetar esa mecánica tributaria, en virtud de que rigen únicamente para las contraprestaciones que se cobren con posterioridad a la entrada en vigor del decreto de referencia. De ahí que el Legislador Federal, al haber establecido que respecto de las contraprestaciones apuntadas, regirán las tasas vigentes en el momento en que se efectúen, no violenta de manera alguna el principio de irretroactividad, ni vulnera derechos adquiridos, toda vez que la tasa conforme a la que se paga un tributo se encuentra a libre determinación del legislador con las limitaciones que la Ley Fundamental establece, pero sin que pueda concebirse incorporado ese elemento de la contribución al haber jurídico de una persona o a su patrimonio.
Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis aislada número: 1a. XCV/2017 (10), Décima Época, materia constitucional, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 46, Septiembre de 2017, Tomo I, p. 227. Amparo en revisión 563/2015; amparo en revisión 564/2015. Esta tesis se publicó el viernes 1 de septiembre de 2017 en el Semanario Judicial de la Federación.

estratifican grupos o edades para las personas sujetas a proceso o a sanción penal, o cualifican o establecen nuevos supuestos de procedencia penal—, en su sentido más amplio, el principio pro persona que ahora contemplan los derechos humanos, siempre se ha considerado en la dogmática penal en beneficio de las personas imputadas.

No obstante, la retroactividad en beneficio no se constituye como una interpretación que pueda operar por sí sola, pues sistemáticamente requiere estar establecida en la normatividad,[26] por lo que en nuestro país está permitida a través del primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, interpretado a contrario *sensu: «A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna»*.

En tales supuestos, es posible aplicar toda norma de forma retroactiva cuando irradie un beneficio a las personas. Pero la aplicación no es del todo sencilla, porque además debe existir una receptación o tratamiento

---

[26] **IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA.** Conforme a la citada teoría, para determinar si una ley cumple con la garantía de irretroactividad prevista en el primer párrafo del artículo 14 constitucional, debe precisarse que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, de suerte que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose, así, los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y cumplir con éstas; sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo. Esto acontece, por lo general, cuando el supuesto y la consecuencia son actos complejos, compuestos por diversos actos parciales. De esta forma, para resolver sobre la retroactividad o irretroactividad de una disposición jurídica, es fundamental determinar las hipótesis que pueden presentarse en relación con el tiempo en que se realicen los componentes de la norma jurídica. Al respecto cabe señalar que, generalmente y en principio, pueden darse las siguientes hipótesis: 1. Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia establecidos en ella. En este caso, ninguna disposición legal posterior podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto o esa consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad, atento que fue antes de la vigencia de la nueva norma cuando se realizaron los componentes de la norma sustituida. 2. El caso en que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva. 3. Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia. En este caso, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, sin violar la garantía de irretroactividad. ***Pero en cuanto al resto de los actos componentes del supuesto que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, si son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva. En esta circunstancia, los actos o supuestos habrán de generarse bajo el imperio de la norma posterior y, consecuentemente, son las disposiciones de ésta las que deben regir su relación, así como la de las consecuencias que a tales supuestos se vinculan.*** [***Lo destacado es nuestro***]
Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, jurisprudencia número: P./J. 87/97, Novena Época, materia constitucional, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Noviembre de 1997, p. 7. Amparo en revisión 2013/88, resuelto el 16 de agosto de 1989, por mayoría de diecinueve votos; amparo en revisión 278/95, resuelto el 29 de agosto de 1996, por unanimidad de diez votos; amparo en revisión 337/95, resuelto el 27 de febrero de 1997, por unanimidad de diez votos; amparo en revisión 211/96, resuelto el 27 de febrero de 1997, por unanimidad de diez votos; amparo en revisión 1219/96, resuelto el 14 de agosto de 1997, por unanimidad de diez votos. El Tribunal Pleno, en su sesión del 3 de noviembre de 1997, aprobó, con el número 87/1997, la tesis jurisprudencial que antecede.

de instituciones de norma anterior (abrogada) y la vigente actualmente, ser compatibles en atención a la materia en que abordan y estar posibilitado dicho supuesto en alguno de los contenidos que norman el cuerpo de la legislación novedosa,[27] si no en la parte de disposición general o la de apartados específicos, por lo menos en la parte transitoria, en la que se establezca el tratamiento o adopción de toda normatividad que no se

---

[27] **RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA.** Conforme a la citada teoría, ***para determinar si una ley cumple con la garantía de irretroactividad prevista en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, de suerte que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose, así, los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y cumplir con éstas; sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo. Esto acontece, por lo general, cuando el supuesto y la consecuencia son actos complejos, compuestos por diversos actos parciales. De esta forma, para resolver sobre la retroactividad o irretroactividad de una disposición jurídica, es fundamental determinar las hipótesis que pueden presentarse en relación con el tiempo en que se realicen los componentes de la norma jurídica. Al respecto cabe señalar que, generalmente y en principio, pueden darse las siguientes hipótesis***: 1. Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia establecidos en ella. En este caso, ninguna disposición legal posterior podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto o esa consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad, atento que fue antes de la vigencia de la nueva norma cuando se realizaron los componentes de la norma sustituida. 2. El caso en que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva. 3. También puede suceder que la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, que no se produjeron durante su vigencia, no dependa de la realización de los supuestos previstos en esa ley, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor, sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término específico, o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada; en este caso la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, por la razón sencilla de que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley. 4. Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia. ***En este caso, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, sin violar la garantía de irretroactividad. Pero en cuanto al resto de los actos componentes del supuesto que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, si son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva. En esta circunstancia, los actos o supuestos habrán de generarse bajo el imperio de la norma posterior y, consecuentemente, son las disposiciones de ésta las que deben regir su relación, así como la de las consecuencias que a tales supuestos se vinculan***. [***Lo destacado es nuestro***]
Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, jurisprudencia número: VI.2o.A.49 A, Novena Época, materia constitucional, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Octubre de 2001, p. 16. Amparo en revisión 2030/99, resuelto el 9 de agosto de 2001 por mayoría de votos; amparo en revisión 375/2000, resuelto el 9 de agosto de 2001, por unanimidad de diez votos; amparo en revisión 1551/99, resolución del 9 de agosto de 2001, por unanimidad de diez votos; amparo en revisión 2002/99, resuelto el 9 de agosto de 2001, por unanimidad de diez votos; amparo en revisión 1037/99, resuelto el 9 de agosto de 2001, por unanimidad de diez votos. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el 20 de septiembre de 2001, aprobó, con el número 123/2001, la tesis jurisprudencial que antecede.

oponga a ésta nueva normatividad. La retroactividad en beneficio (salvo en la materia penal) requiere de un dispositivo normativo que no haga imprevisible la aplicación y que por el contrario, dote de certeza a los operadores de la norma en sus ámbitos gubernamentales o jurisdiccionales, según sea el caso, para no actualizar protecciones de derecho que no son compatibles con la que pretenge proteger la legislación o que contrarían el principio de legalidad y por ende, de atribución a que están sujetas todas las funciones de las autoridades estatales.

En pautas generales, la aplicación retroactiva de la legislación en beneficio de una persona, siempre se constituye bajo una prevención normativa, como en nuestro país, a partir del artículo 14 Constitucional y que en la Constitución Política para el Estado de Guanajuato (en lo local), se encuentra consagrado en el cuarto párrafo, en relación con el primer párrafo del mismo artículo segundo:

> «**Artículo 2.** El Poder Público únicamente puede lo que la Ley le concede y el gobernado todo lo que ésta no le prohíbe.
>
> [...]
>
> [...]
>
> A ninguna ley ni disposición gubernativa se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Contra su observancia no puede alegarse ignorancia, desuso, costumbre o práctica en contrario.»

Lo anterior se ejemplifica y robustece con los criterios jurisprudenciales que se citan a continuación:

> **MAGISTRADOS DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE JALISCO. LOS ARTÍCULOS 61, QUINTO PÁRRAFO, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA ENTIDAD Y TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO QUE LO REFORMÓ, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL "EL ESTADO DE JALISCO" EL 19 DE ENERO DE 2008, AL ESTABLECER UN LÍMITE DE EDAD PARA EJERCER ESE CARGO, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.** De la interpretación armónica del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y ***con las teorías admitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el principio de irretroactividad de la ley***, se colige que ***una norma transgrede éste cuando trata de modificar o alterar derechos adquiridos o supuestos jurídicos y consecuencias de éstos que nacieron bajo la vigencia de una disposición anterior. No obstante, frente a esa prohibición, se admite como excepción la irretroactividad de una ley, siempre que sea en beneficio del particular.*** Por su parte, el Máximo Tribunal del País, al resolver las controversias constitucionales 25/2008, 49/2008 y 87/2011, determinó que el límite máximo de setenta años de edad para ejercer el cargo de Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco que prevé el artículo 61, quinto párrafo, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, constituye un beneficio a favor del funcionario que, habiendo alcanzado una edad considerable, tiene derecho a un descanso por los años que ha dedicado al servicio activo. Bajo ese contexto, ***si la irretroactividad de leyes admite una excepción cuando la norma jurídica se aplica en beneficio del individuo,*** como en el caso, se concluye que los artículos 61, quinto párrafo, fracción II citado, y tercero transitorio del decreto que lo reformó, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el 19 de enero de 2008, no violan dicho principio constitucional. [***Lo destacado es nuestro***]
> QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO, tesis aislada número: III.5o.A.39 A (10a.), Décima Época, materia constitucional, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 42, Mayo de 2017, Tomo III, p. 2004. Amparo en revisión 464/2016. Esta tesis se publicó el viernes 26 de mayo de 2017 en el Semanario Judicial de la Federación.
>
> **RETROACTIVIDAD DE LA NORMA JURÍDICA. HIPÓTESIS EN QUE OPERA (MATERIA FISCAL).** ***Denomínase retroactividad a la traslación de la vigencia de una norma jurídica creada en un determinado momento histórico, a un lapso anterior al de su creación. Desde el punto de vista lógico, esa figura (retroactividad) implica subsumir***

> ***ciertas situaciones de derecho pretéritas que estaban reguladas por normas vigentes al tiempo de su existencia dentro del ámbito regulativo de las nuevas normas creadas; el artículo 14 constitucional establece que a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, principio este que rige de acuerdo a la doctrina y a la jurisprudencia, respecto de las normas de derecho sustantivo como de las adjetivas o procesales. La aplicación retroactiva de las leyes a partir del enfoque sustantivo, se refiere a los efectos que tienen sobre situaciones jurídicas concretas o derechos adquiridos por los gobernados con anterioridad a su entrada en vigor, al constatar si la nueva norma desconoce tales situaciones o derechos al obrar sobre el pasado, lo que va contra el principio de irretroactividad de las leyes inmerso en el artículo constitucional citado; en cuanto hace a las leyes del procedimiento, éstas no pueden producir efectos retroactivos, dado que los actos de esa naturaleza se rigen por las disposiciones vigentes en la época en la que se actualizan***. En ese contexto, si el contribuyente, en atención al saldo a favor que obtuvo en un año, adquirió el derecho de acreditarlo en la forma prevista por el precepto 6o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, vigente en esa época (contra el impuesto a su cargo que le corresponda en los meses siguientes hasta agotarlo), es incorrecto que la Sala examinara la litis, al tenor de lo que dispone el último numeral en cita, vigente en dos mil, en tanto que se aplica éste en forma retroactiva, en perjuicio de la peticionaria, al sostener que la resolución administrativa impugnada en el juicio de nulidad es válida, porque con esa conclusión se obliga a efectuar un acreditamiento que pugna contra la legislación de dos mil, ***cuando lo procedente es que para tal fin se atendiera a la norma en vigor durante el año en que se generó el derecho para acreditar el saldo a favor, contra el impuesto a cargo del contribuyente beneficiado, acorde con la cual podía realizarse la acreditación aludida en los meses siguientes***. [***Lo destacado es nuestro***] SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO, tesis aislada número: VI.2o.A.49 A, Novena Época, materia administrativa, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, Julio de 2003, p. 1204. Amparo directo 136/2002.

La posibilidad de que a través de una interpretación jurisdiccional se pueda hacer patente la salvaguarda de derechos sustantivos, que están relatados en una norma en al apartado de exposición de motivos o que esté afectando derechos adquiridos protegidos por una normatividad anterior.

Las opciones relatadas por los iniciantes en relación a que la parte expositiva de una norma no constituye el contenido de los dispositivos o supuestos jurídicos a llevar a cabo por los operadores de sus instituciones; es un hecho ya establecido a través de los criterios jurisprudenciales, atendiendo a los componentes de la norma, así como a la ubicación de los derechos, pudiendo robustecer los alcances de alguna institución prevista en la normatividad con la parte expositiva de la ley; no obstante, las autoridades jurisdiccionales, y mucho menos, las gubernamentales, no pueden inferir o salvaguardar derechos sustantivos e incluso, ni procedimentales, que se desarrollaron en la parte expositiva de un decreto legislativo o de las iniciativas que dieron origen al debate y consenso para su aprobación.

En ese contexto, las necesidades de requerimiento de regulación institucional o de salvaguarda de derechos o de forma para la operación de garantía de un derecho o de cumplimiento de una atribución, en tanto obligación, del orden estatal, sólo puede ser si está explicitada en la parte de las iniciativas o en su discusión, pero para el paso de su prevención y posterior aplicación por parte de las autoridades, sí debe estar fundado (en tanto se implica la motivación) en el cuerpo dispositivo de la norma, en los supuestos jurídicos, en su articulado, en la regulación en sí:

> **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LEYES QUE DAN TRATO DESIGUAL A SUPUESTOS DE HECHO EQUIVALENTES. NO NECESARIAMENTE DERIVAN DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY CORRESPONDIENTE O DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE LE DIO ORIGEN, SINO QUE PUEDEN DEDUCIRSE DEL PRECEPTO QUE LO ESTABLEZCA.** ***La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que tratándose de actos de autoridad legislativa, el requisito de fundamentación se satisface cuando aquélla actúa dentro de los límites de las atribuciones que la***

> ***Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere y la motivación se colma cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que deben regularse jurídicamente***. Asimismo, la Segunda Sala de ese Alto Tribunal ha establecido que el principio de igualdad, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como límite a la actividad del legislador, no postula la paridad entre todos los individuos, ni implica necesariamente una igualdad material o económica real, sino que exige razonabilidad en la diferencia de trato, como criterio básico para la producción normativa. Así, del referido principio deriva un mandamiento vinculante para el legislador ordinario, que le exige dar trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual. Por tanto, dada la posición constitucional del legislador, en virtud de su legitimidad democrática, no se exige que toda diferenciación normativa deba ser justificada en la exposición de motivos o bien, en todo el proceso legislativo, sino que es suficiente que la finalidad perseguida sea constitucionalmente aceptable. De lo anterior se concluye, que dicha justificación objetiva y razonable, deberá ser valorada por el órgano de control, ya sea con base en lo expuesto en el proceso legislativo, o bien, con lo expresado en el propio texto de la ley, a efecto de contar con elementos suficientes que le permitan determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto o preceptos reclamados: de ahí que, no será inconstitucional de suyo la norma jurídica que contenga un mandamiento que dé trato desigual a supuestos de hecho equivalentes, ***cuando el legislador no exprese las razones para ese trato diferenciado en la iniciativa, en los dictámenes, o en general en el proceso legislativo, si resulta un hecho notorio, derivado del texto de la ley, la finalidad que persigue la disposición respectiva, toda vez que fue el propio cuerpo legislativo el que en el ordenamiento jurídico de que se trate, ha consagrado esas razones***. [***Lo destacado es nuestro***]
> Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis aislada número: 2a. XXVII/2009, Novena Época, materia constitucional, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Marzo de 2009, p. 470.
> Amparo en revisión 1258/2008, resuelto el 4 de marzo de 2009.

Lo anterior es así, porque la función jurisdiccional a través de su facultad de interpretación de la normativa constitucional, legislación general, de leyes ordinarias y secundarías, así como de la facultad reglamentarias de las autoridades gubernamentales, puede colmar las lagunas de la legislación sobre derechos o instituciones determinadas en las normas instauradas por la autoridad, en tanto provengan —preferentemente— del órgano legislativo; pero no le es posible establecer una institución autónoma a partir de la referencia en la exposición de motivos o del cuerpo del debate en el seno de la discusión parlamentaria. Así, la actividad jurisdiccional no tiene autorizada la facultad para autorregular una reserva de derechos a partir del sólo estudio de la exposición de motivos, puesto que la facultad originaria para ello, estuvo y continúa en ejercicio exclusivo de la autoridad legislativa. Si no le es dado a la autoridad jurisdiccional erigirse en forma inmediata en legislador negativo, menos aún, en legislador positivo.

Con referencia a lo expuesto, se citan las siguientes jurisprudencias y tesis aisladas en las que se refiere la necesidad de que la interpretación jurisdiccional esté relacionada con la integración de derechos garantizados en la norma y previstos en su operación o en alguno de sus supuestos o partes complementarias, en la exposición de motivos y no todo su tratamiento obtenido de la sola exposición de motivos, en cuyo caso, será imposible obtener la salvaguarda de derechos:

> **PENSIÓN POR ASCENDENCIA. EL ARTÍCULO 75, FRACCIÓN V, DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007, AL ESTABLECER COMO REQUISITO PARA SU OTORGAMIENTO QUE SE ACREDITE LA DEPENDENCIA ECONÓMICA CON EL TRABAJADOR O PENSIONISTA DURANTE LOS CINCO AÑOS ANTERIORES A SU MUERTE, ES INCONSTITUCIONAL.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 150/2008, declaró inconstitucional el artículo 136 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente, por prever como un motivo de impedimento para la concesión de la pensión de viudez, que la muerte del trabajador o pensionado suceda antes de cumplir 6 meses de matrimonio o un año, cuando a la celebración de éste, el trabajador fallecido tuviese más de 55

años o cuente con una pensión de riesgos de trabajo o invalidez; requisito de temporalidad que se consideró ajeno al afiliado, por lo que no debía ser motivo para negarla. Bajo dicha premisa fundamental, se concluye que el artículo 75, fracción V, del ordenamiento mencionado, vigente hasta el 31 de marzo de 2007, ***al establecer como requisito para la procedencia de la pensión por ascendencia, acreditar que quien pretenda obtenerla dependió económicamente del trabajador o pensionista durante los cinco años anteriores a su muerte, viola el artículo 123, apartado B, fracción XI, incisos a) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues esa exigencia temporal constituye una restricción irracional que no encuentra respaldo en un criterio objetivo o que derive de la exposición de motivos o del contexto de la ley, además de no ser considerada en la Ley Fundamental***. Esto es, si la Constitución Federal establece las condiciones generales para el otorgamiento de la pensión en favor de los trabajadores o de sus familiares, sin condicionar el tema de la acreditación de la dependencia económica a una temporalidad determinada, cuando la hipótesis es por muerte, la restricción señalada no tiene una razón válida de existir, en la medida en que ese evento no es previsible ni depende del afiliado, mucho menos de sus ascendientes.[28]

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE ZACATECAS. GOZAN DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, AL PODER DEMANDAR, CONFORME A LA LEY RELATIVA, SU REINSTALACIÓN O LA INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL CON MOTIVO DE SU CESE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el artículo 123, apartado B, fracción XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en diversas tesis ha establecido que los trabajadores de confianza no tienen derecho a la estabilidad en el empleo, sino que únicamente disfrutarán de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social y, por ello, carecen de acción para demandar la indemnización constitucional o su reinstalación por despido, salvo que la ley que rige la relación específica se los conceda. ***Ahora bien, de conformidad con la exposición de motivos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas y de sus artículos 8, fracción IV, 28, 32 y 33, se advierte que los trabajadores de confianza gozan no únicamente del derecho a disfrutar de las medidas de protección al salario y de la seguridad social, sino que también están protegidos en cuanto a la estabilidad en el empleo, al tener acción para solicitar su reinstalación o el pago de la indemnización constitucional con motivo del cese***.[29] [***Lo destacado es nuestro***]

La ultra actividad de la legislación reiterada por el Congreso del Estado de Guanajuato, a través de la salvaguarda de derechos en materia de seguridad social, a partir de la Ley de Seguridad Social contenida en el Decreto Legislativo 165, publicado en el Periódico Oficial el 29 de enero de 1988.

---

[28] CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA QUINTA REGIÓN, tesis aislada número: (V Región) 4o.1 A (10a.), Décima Época, materia constitucional, Semanario Judicial de la Federación, 16 de marzo de 2018. Amparo directo 514/2017 (cuaderno auxiliar 882/2017) del índice del Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con apoyo del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en los Mochis, Sinaloa; 30 de noviembre de 2017, por unanimidad de votos.

[29] TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO TERCER CIRCUITO, jurisprudencia número: XXIII. J/3 (10a.), Décima Época, materia laboral, Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo III, p. 1928. Amparo directo 847/2016, resuelto el 2 de febrero de 2017, por unanimidad de votos; amparo directo 592/2016, resuelto el 1 de junio de 2017, por unanimidad de votos; amparo directo 741/2016, resuelto el 8 de junio de 2017, por unanimidad de votos; amparo directo 1016/2016, resuelto el 17 de agosto de 2017, por unanimidad de votos; amparo directo 789/2016, resuelto el 7 de septiembre de 2017, por unanimidad de votos. Esta tesis se publicó el viernes 24 de noviembre de 2017, en el Semanario Judicial de la Federación y es de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de noviembre de 2017.

Como ya se había advertido, es necesario hacer un comentario específico sobre el concepto jurídico de la ultra actividad, que puede indicarse en la legislación estatal, pues al menos en lo que respecta al tema de los derechos de seguridad social, el Congreso del Estado de Guanajuato ha reiterado en una forma constante y sucesiva en todas las adecuaciones del marco normativo, a partir del «Artículo Noveno» Transitorio de la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, actualmente vigente, que mantiene a salvo los derechos en materia de seguridad social vigentes como derechos adquiridos o como expectativas de derecho, para regir los causes por los que opte las persona asegurada, sus beneficiarios, dejando en manos de estas personas, el que puedan optar por el tratamiento normativo que les resulte más favorable.

Es así, como se hace patente el tema de la ultra actividad, pues a través de una serie de artículos transitorios, el Congreso del Estado de Guanajuato en las diferentes Legislaturas que han tenido que adecuar el marco normativo en materia de seguridad social, se ha configurado como un ferviente guardián de los derechos de las personas aseguradas o beneficiadas bajo cotización o causahabiencia, de las normatividades con las que ingresaron a trabajar o con las vigentes que les han resultado más benéficas en su acogimiento de derechos, por lo que las pautas de operación son múltiples en cuanto a los supuestos normativo, pero sin lugar a dudas, garantistas de los derechos humanos de todas las personas que han cotizado y generado una antigüedad, que en un futuro les permita acceder a los seguros de vejez o por jubilación, así como a todas las otras disposiciones de aseguranza que conforman toda la protección social, como derecho, indudablemente, de seguridad jurídica.

La forma en como opera la ultra actividad, requiere de la compaginación en sí de la legislación, pero también de la voluntad e intención de los agentes de representación que la establecen en la norma, de tal forma que sin su consenso es imposible llegar a establecer una ultra actividad en beneficio de las personas.

Como ejemplo de ultra actividad, se cita el siguiente criterio jurisprudencial, en el que se explica su operación y los rasgos que la distinguen, pues la institución en forma tal ya no existe en la ley que entrará en vigor, pero en atención de una técnica legislativa y las posibilidades que nos brinda la normatividad constitucional y la legislación secundaria, puede implementarse para su aplicación:

> **TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE SONORA. EL ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO DEL DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL INSTITUTO RESPECTIVO, ACTUALIZA EL PRINCIPIO DE ULTRA ACTIVIDAD DE LA LEY (BOLETÍN OFICIAL DE 29 DE JUNIO DE 2005).** El Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora (publicado en el Boletín Oficial de 29 de junio de 2005) reformó, entre otros, el numeral 82 que establecía como presupuesto para el otorgamiento de las pensiones de viudez, orfandad o de ascendientes, que el asegurado hubiera contribuido al aludido instituto por más de 15 años, para consignar en el vigente precepto 82 un lapso menor, esto es, haber cotizado al menos 10 años; por otra parte, ***el artículo octavo transitorio de dicho decreto prevé que las solicitudes de pensiones o jubilaciones presentadas y en trámite, así como las presentadas por los trabajadores respecto a derechos adquiridos antes del inicio de la vigencia de ese decreto (30 de junio de 2005), se resolverán conforme al momento y a las condiciones en que se haya generado el derecho correspondiente. Ahora bien, dicho precepto actualiza el principio de "ultra actividad de la ley", conforme al cual, a pesar de haber sido abrogada o derogada una norma, el legislador -generalmente en los artículos transitorios-, determina que se siga aplicando a hechos o actos producidos con posterioridad a la iniciación de la vigencia de la nueva ley, lo que trae como consecuencia que para tales actos siga teniendo vigencia la anterior.*** [***Lo destacado es nuestro***]
> PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL QUINTO CIRCUITO, tesis aislada número: V.1o.C.T.93 L, Novena Época, materia laboral, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Febrero de 2009, p. 2054.Amparo directo 534/2008, resuelto el 13 de noviembre de 2008, por unanimidad de votos.

Síntesis del análisis de la iniciativa

Como se ha comentado, el Decreto Legislativo 273 formalmente no vulnera derechos adquiridos, porque en las condiciones expuestas a lo largo de la presente opinión, se observan las características que se han

establecido con el quehacer jurisdiccional, para delimitar que es una expectativa de derecho y que un derecho adquirido, sobre todo, en qué momento se configura como tal éste último.

Sin embargo, si bien es cierto que en la parte relativa a la exposición de motivos del Dictamen emitido por la Comisión de Justicia, relativo a la nueva Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, que entrará en vigor el próximo 19 de abril de 2018, se establece que no se afectarán los derechos adquiridos y que por el contrario se dejan a salvo los derechos que se han establecido bajo una ultra actividad, a partir de las instituciones del Decreto Legislativo 165 del Congreso del Estado —publicado en el Periódico Oficial el 29 de enero de 1988, como fuera consagrado por el «Artículo Noveno» Transitorio de la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, actualmente vigente—, lo cierto es que la nueva legislación que estará vigente a partir del 19 de abril, romperá con toda la ultra actividad que se había generado hasta hoy en día, para la optatividad que beneficia a los trabajadores para acceder bajo una dimensión personal y dispositiva a la legislación que le fuera más favorable sobre las instituciones fundamentales de la seguridad social.

Los apartados «De las Reglas y Bases de las Pensiones», que se confabulaban con el «Artículo Noveno» Transitorio de la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, son de un beneficio extensivo inmensurable, y no es comparable a las actuales restricciones con la simplificación de no integración de una parte dispositiva en el articulado transitorio, para seguir salvaguardando tanto derechos adquiridos como expectativas de derechos, en atención a la normatividad más benéfica para el trabajador asegurado.

La intención de los iniciantes de la propuesta que se nos presenta para estudio, es acorde a un sistema garantista de los derechos de las personas aseguradas, y es concordante, además, con las reiteraciones de salvaguarda de derechos que por lo menos desde 1988, se han venido realizando por parte de nuestra Legislatura Local, por lo que esta iniciativa hace propicia la discusión del Órgano Legislativo, para que en su labor parlamentaria, se pronuncie sobre la ultra actividad de la legislación actual —con la inclusión de las precedentes disposiciones transitorias— o bien, su firme convicción para establecer su actuar y labor acorde a los nuevos postulados de la seguridad social en nuestra Entidad Federativa, con una normatividad sin precedentes.»

V. Consideraciones.

Como ha quedado plasmado en el presente dictamen, la Comisión de Justicia consideró, desde la aprobación de la metodología para el estudio y dictamen de la iniciativa, que era imprescindible conocer las opiniones, de quienes serían los más interesados en el contenido de esta iniciativa. Por ello, además de solicitar la opinión de los treinta y seis diputados que integran esta Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado, decidió solicitar la opinión de los otros dos poderes del Estado y de los organismos autónomos. Asimismo, a través del portal del Congreso del Estado se invitó a la ciudadanía para que consultaran la iniciativa y participaran con su opinión.

La mesa de trabajo que se llevó a cabo representó un espacio para profundizar, aún más, sobre el contenido de la iniciativa y de las opiniones recibidas.

No obstante que se determinó dictaminar la iniciativa en sentido negativo, ello no significa reconocer afectación de los derechos de los asegurados inscritos en el régimen de seguridad social. Por el contrario, la iniciativa logró introducir en el proceso legislativo elementos para reiterar la salvaguarda de estos derechos sin restricción alguna, tal como se pronunció por esta Comisión de Justicia al momento de emitir la nueva Ley de Seguridad Social.

Cabe puntualizar que, el punto toral de la discusión en el proceso legislativo se dio en la necesidad o no de plasmar, en disposición transitoria, la salvaguarda de los derechos de los trabajadores inscritos en el régimen de seguridad social con la expedición de la nueva Ley.

Queremos dejar patente que, jamás se escuchó opinión en el sentido de que esta protección se anularía, -aún con las diversas opiniones en cuanto a la necesidad expresada en el párrafo que antecede-, lo que reafirma la intención de nosotros como legisladores de lo ya expresado en el dictamen que contiene la nueva Ley:

> «Reiteramos, como se hizo en 2002 con la expedición de la ley vigente, la característica de irretroactividad que tendrá la aplicación de la nueva Ley.
>
> Dejamos patente que con la expedición de esta nueva Ley no se afecta ninguno de los derechos adquiridos por los actuales asegurados o pensionados.
>
> Ante las diversas inquietudes expuestas en los trabajos de dictaminación y, ante los propios argumentos expuestos por los representantes del iniciante sobre dichas inquietudes, tenemos que, con esta nueva Ley tendremos dos grandes grupos: uno, para los que vienen cotizando bajo un régimen de seguridad social específico, amparado por la Ley de Seguridad Social contenida en el Decreto Número 165 de la Quincuagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Número 9, Segunda Parte, de fecha 29 de enero de 1988, quienes conservarán todos sus derechos adquiridos bajo el régimen de dicha ley, ya que, ante las modificaciones sustanciales que se realizaron en el 2002 quedaron protegidos a través de norma transitoria:
>
> > «Artículo Noveno. Los asegurados inscritos con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, así como sus beneficiarios, conservarán los derechos previstos en la Ley que se abroga en cuanto a lo que resulte más favorable de sus intereses.»
>
> Reiteramos, en ningún caso habrá aplicación retroactiva que lesione derechos adquiridos, sobre todo para obtener la pensión jubilatoria, para quienes vienen cotizando antes de la ley vigente, para quienes les seguirá siendo aplicable su derecho a jubilarse sólo como efecto de su antigüedad en el trabajo sin considerar su edad; así como para el cálculo del importe de las pensiones, entre otros derechos.
>
> El otro grupo de trabajadores son los que se afiliaron al Instituto bajo la vigencia de la ley que quedará abrogada con la aprobación del presente dictamen.»

Lo anterior, que es la intención de quienes dictaminamos la nueva Ley y de quienes tenemos la encomienda de emitir el presente dictamen, se fortalece con las expresiones de los actores que responsablemente intervinieron en este proceso a través de sus opiniones y que quedaron plasmadas de manera integral en otros apartados del presente dictamen. No obstante ello destacamos la parte medular de las opiniones que parten de la no necesidad de incluir las disposiciones transitorias propuestas por los iniciantes, pero que sin embargo reconocen la no afectación de los derechos de los trabajadores; lo que es importante destacar, pues se trata de la opinión del Ejecutivo del Estado, cuyo titular fue iniciante de la nueva Ley, de nuestra Máxima Casa de Estudios, del organismo protector de los derechos humanos y, también de gran relevancia la del propio Instituto de Seguridad Social:

Del Ejecutivo del Estado al señalar: «Si bien es cierto que la nueva Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato no incluye una disposición idéntica a la prevista en el Artículo Noveno Transitorio de la Ley de 2002, se considera que ésta, a pesar de que se abrogará a partir de la vigencia de la primera de las mencionadas, seguirá produciendo sus efectos, ya que existe un reconocimiento del legislador, de que los asegurados inscritos con anterioridad a la entrada en vigor de esa Ley, así como sus beneficiarios conservarán los derechos referidos en dicha norma.»

De la Universidad de Guanajuato, quien cuestiona el sentido de incluirse nuevamente en los transitorios de la ley expedida en el 2017 y que refiere a la prohibición constitucional de aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de persona alguna.

Del organismo protector de los derechos humanos en el Estado: «A juicio de este Organismo se considera innecesario la incorporación de una octava disposición transitoria en la Ley 2018, porque los derechos ya se encuentran debidamente tutelados en el artículo noveno transitorio de la Ley de la materia de octubre de 2002.»

Del Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato con el reconocimiento de que actualmente «cohabitan dos generaciones de trabajadores afiliados al régimen de seguridad social: I) Aquellos inscritos antes del 1 ° de octubre de 2002, los cuales por disposición expresa del citado artículo noveno transitorio de la *Ley 2002* **gozan de un régimen especial privilegiado,** pues basta con haber sido inscrito con anterioridad a esa fecha para que tanto los trabajadores como sus beneficiarios, conserven los derechos previstos en la norma que se abrogó en aquel momento; y, II) Aquellos inscritos con posterioridad a esa fecha. La nueva Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato no limita o restringe el acceso a los derechos de los asegurados que cotizan con anterioridad al 1 de octubre de 2002, y respecto de los afiliados inscritos con posterioridad, en el supuesto de haber satisfecho los requisitos para acceder a una de las prestaciones previstas en la ley que se abrogó, se reconoce el disfrute de aquellas.»

Lo anterior, sustentado además con el ACUERDO III-7.2-2018, tomado por el órgano máximo de gobierno del Instituto de Seguridad Social del Estado, el 22 de marzo de 2018 -que en copia certificada por el Subdirector de Planeación de dicho Instituto, se remitió a este Congreso del Estado- en el que reconocen por unanimidad que los derechos de los trabajadores inscritos en el régimen de seguridad social antes del 1° de octubre de 2002, se salvaguardan en los términos del artículo noveno transitorio de la ley contenida en el Decreto Legislativo 128, publicado el 16 de agosto de 2002. Y la instrucción del Consejo Directivo a la citada Subdirección General para que, en el ejercicio de sus atribuciones, garanticen los derechos adquiridos por los trabajadores sujetos al régimen de seguridad social, en los términos de las disposiciones tercera y novena transitorias del Decreto Legislativo 128, que expidió la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato.

Lo anterior, es el sustento de la determinación de esta Comisión de Justicia para emitir el dictamen que nos ocupa y la confianza en nuestras instituciones, seguros que el respeto de los derechos de los trabajadores inscritos en el régimen de seguridad social antes del 1° de octubre de 2002, se salvaguardarán en los términos del artículo noveno transitorio de la ley contenida en el Decreto Legislativo 128, publicado el 16 de agosto de 2002, así como que se garantizarán los derechos adquiridos por los trabajadores sujetos al régimen de seguridad social, en los términos de las disposiciones tercera y novena transitorias del Decreto Legislativo 128, que expidió la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, sin restricción alguna.

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:

ACUERDO

Único. No resulta procedente la propuesta de adición de los artículos octavo y noveno transitorios a la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, contenida en el Decreto número 273, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de fecha 20 de diciembre de 2017, contenida en la iniciativa presentada por la diputada Arcelia María González González y el diputado Rigoberto Paredes Villagómez, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de esta Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado.

Guanajuato, Gto., a 10 de abril de 2018

La Comisión de Justicia.

Dip. Arcelia María González González.

Dip. Libia Dennise García Muñoz Ledo.

Dip. Angélica Casillas Martínez.

Dip. Jorge Eduardo de la Cruz Nieto.

Dip. Juan José Álvarez Brunel.

La presente hoja de firmas corresponde al dictamen de la Comisión de Justicia relativo a la iniciativa de adición de los artículos octavo y noveno transitorios a la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, contenida en el Decreto número 273, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de fecha 20 de diciembre de 2017, presentada por la diputada Arcelia María González González y el diputado Rigoberto Paredes Villagómez, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de esta Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado.