



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

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

A la Comisión de Justicia le fue turnada para su estudio y dictamen la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, formulada por el diputado J. Marco Antonio Miranda Mázcorro, de la Representación Parlamentaria del Partido Nueva Alianza de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 97 fracción I y 149 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, se formula dictamen en atención a las siguientes:

CONSIDERACIONES

I. Proceso Legislativo.

La Comisión de Justicia de la Sexagésima Segunda Legislatura recibió, por razón de turno y materia, en la sesión plenaria de fecha 7 de mayo de 2015, la iniciativa referida en el preámbulo de este dictamen.

Como parte de la metodología de trabajo para estudio y dictamen acordada por dicha Comisión se recibieron las opiniones, en conjunto, de la Coordinación General Jurídica del Gobierno del Estado, de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración y del Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato; y del Presidente del Órgano de Control y Vigilancia del Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato. Asimismo, se recibió la opinión y el estudio comparativo de la iniciativa por parte del Instituto de Investigaciones Legislativas.

El 8 de octubre de 2015 la Presidenta del Congreso, en sesión plenaria y una vez conformadas las Comisiones Permanentes, remitió los informes de las Comisiones de la Sexagésima Segunda Legislatura, a los presidentes designados de cada Comisión de esta Legislatura, para los efectos conducentes. Uno de esos pendientes legislativos es la iniciativa que nos ocupa.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

De tal forma, la Comisión de Justicia de esta Sexagésima Tercera Legislatura acordó el 4 de noviembre de 2015 emitir un dictamen en sentido negativo, por estimar que no era factible la propuesta contenida en la iniciativa ante la falta de un soporte presupuestal.

II. Objeto de la iniciativa.

El iniciante con motivo de su propuesta legislativa señala que:

«Los trabajadores de Guanajuato, reclaman contar con un marco jurídico y constitucional que brinde protección al trabajador en la eventualidad de hallarse sin medio de sustento, ampliando las protecciones con las que actualmente cuenta, mediante su incorporación a un **seguro de desempleo**.

En esta Representación Parlamentaria, pretendemos reconocer e incorporar a nuestra legislación laboral una elemental demanda de los trabajadores guanajuatenses, atendiendo los derechos fundamentales del trabajador.

En marzo de 2001 la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una tesis jurisprudencial que establece que el seguro por cesación involuntaria del trabajo no podrá otorgarse al derechohabiente por despido, pues el desempleo es una causa involuntaria, es decir, el trabajador es ajeno a su despido.

Así las cosas, resulta necesario agregar a los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, **la protección por pérdida de empleo**, de manera tal que todo trabajador sea de base o interino, que haya cotizado cuando menos seis meses al Instituto de Seguridad Social del estado de Guanajuato, pueda acceder a una renta de hasta tres salarios mínimos mensuales, de acuerdo con sus cotizaciones, por un plazo de tiempo que no excederá los seis meses, y estará determinado por la cantidad de cotizaciones que el trabajador haya aportado.

Como es de observarse, la propuesta establece una solución de mediano plazo, por lo que se establecen reglas para que el asegurado que tenga menos de doce cotizaciones quincenales pero por lo menos seis, esté amparado por este seguro y pueda acceder a la renta hasta por un mes.

Es necesario, además, señalar la cantidad que deberán aportar el trabajador, y el gobierno estatal o municipal, para contar con recursos suficientes que permitan garantizar la nueva prestación, estableciendo una aportación a cargo del trabajador de punto veinticinco por ciento sobre el salario



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

base de cotización; y de punto setenta y cinco por ciento para la parte patronal, gobierno del estado o municipal.

Para garantizar la viabilidad de esta propuesta, es necesario incorporar ciertos candados, tales como:

- > La temporalidad máxima de seis meses, establecida en congruencia con las aportaciones hechas por el trabajador;
- > El tope de tres salarios mensuales a la renta que el asegurado pueda recibir; y,
- > Una limitación para aprovechar el seguro, sólo una vez cada cinco años.

Así, se asegura que los trabajadores al amparo de este ramo reciban una renta de desempleo, no se aprovechen de ella por medio de simulaciones; sobretodo, considerando el carácter solidario de las cuotas y aportaciones.

Estas aportaciones tendrán el carácter de solidarias, por lo que aquella que se haga en nombre de un trabajador beneficiará a la totalidad de los asegurados; para ello, se debe establecer una reserva operativa para cubrir las contingencias de pérdida involuntaria del empleo, que operará según las reglas generales y lineamientos administrativos que al efecto se hubieren de expedir.

Cabe destacar la oportunidad de ésta propuesta, sobretodo tomando en consideración que la cifra de desempleo en el Bajío, mostró dificultades en la parte final del año pasado, para mejorar las condiciones del mercado laboral.

En la economía guanajuatense se abrieron más puestos de trabajo con lo cual la tasa de desocupación pasó de 5.44 por ciento de la población económicamente activa (PEA) en noviembre del 2013 a una tasa de 4.95 por ciento en noviembre del 2014, ello indica que se redujo en 0.49 puntos porcentuales en un año.

Esta reducción en el desempleo fue mayor al promedio nacional cuya tasa solo se redujo 0.05 puntos porcentuales, sin embargo la tasa de desempleo guanajuatense fue superior a la nacional, pues ésta se ubicó en 4.53 por ciento en noviembre del año pasado, esto de acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Dentro de los 10 estados con mayor número de ocupados profesionistas, Guanajuato se colocó en el séptimo lugar con un promedio de 248 mil 400 personas, conforme a cifras del Observatorio Laboral de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

Con los anteriores datos pretendo contextualizar a mis compañeros legisladores y ponerlos en conciencia de los riesgos que implica adoptar una actitud pasiva.

Como puede verse, se trata de otorgar al trabajador y al estado, de mayores y mejores herramientas para enfrentar el desempleo, así, las personas que quedan cesantes mantendrán un nivel mínimo de ingreso, facilitando además la situación de aquellas personas que por falta de cumplimiento de las obligaciones de la parte patronal, se ven orilladas a renunciar en búsqueda de nuevos puestos de trabajo.»

III. Consideraciones.

Por la importancia de las observaciones expuestas en el proceso de análisis de la iniciativa, se exponen en el presente dictamen las mismas, ya que fueron un elemento fundamental para la determinación de esta Comisión de Justicia:

La Coordinación General Jurídica del Gobierno del Estado, la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración y el Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, expresaron lo siguiente:

«I. Objeto.

La iniciativa tiene por objeto incorporar al régimen de seguridad social un seguro de desempleo en favor de los trabajadores asegurados que queden privados de trabajos remunerados —adición de una fracción IX para incorporar el seguro derivado de la pérdida involuntaria del empleo—. El seguro consistiría en el pago de una renta mensual hasta por seis meses, y podrá ser ejercido una vez cada cinco años. Para cubrir esta prestación como esquema de financiamiento se crearía el fondo solidario, para el cual se cobrará una cuota-aportación de 0.25% del salario base de cotización al trabajador y de 0.75% al patrón —la propuesta adiciona un artículo 53 C que establece la tutela de la pérdida involuntaria del empleo, la incorporación de un capítulo que regula las hipótesis en las que se otorgaría dicho seguro—.

II. Consideraciones generales.

II.1. Tratados Internacionales.

El artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclama que toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional «...habida cuenta de la organización y los recursos de



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

*cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad».*¹

A su vez, el artículo XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establece que *«...toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia».*²

De igual manera, en la Resolución «C.I.S.S.», número 53, adoptada por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, conocida como «Declaración México. Principios de la Seguridad Social Americana», se declara que en la medida propia de la esfera de acción de los gobiernos, de las facultades que les conceden sus constituciones políticas y de la competencia de las instituciones, la seguridad social implica, entre otras medidas, garantizar que cada ser humano contará con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades en un nivel adecuado a su dignidad; así como ampliar, *en la medida que lo permitan las circunstancias políticas, económicas y jurídicas*, el radio de acción de los seguros sociales hacia una concepción integral y de la seguridad general, alentado los nuevos factores de bienestar que sea posible realizar, en un ambiente de paz social que permita avances a un fortalecimiento de la justicia social.³

En ese orden de ideas, la seguridad social desempeña un importante papel en la provisión de ingresos y la garantía de un acceso efectivo a la atención del derecho a la seguridad social. Representa una inversión en la medida en que permite que las personas tengan un empleo productivo, promueve el crecimiento socialmente sostenible, garantiza el pago de las jubilaciones, pensiones y seguros, con lo que se fomenta la cohesión social y como consecuencia un Estado más consolidado y fortalecido.

II.2. Marco Constitucional.

En el sistema jurídico mexicano, el derecho a la seguridad social forma parte fundamental de las obligaciones del Estado. La Constitución Mexicana fue la primera en incluir los derechos sociales, entre ellos, ubicamos a la seguridad social.

¹ Consultable en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

² Consultable en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

³ Consultable en: http://www.ajugartodos.org/maquina-del-tiempo/documentos/1960-Declaracion_de_Mexico.pdf



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

Nuestra Carta Magna recoge diversos derechos sociales, derecho a la educación, servicios de vivienda y de salud, la libertad de ideas; derecho agrario y el derecho al trabajo, entre otros; la seguridad social se encuentra regulada en el artículo 123, apartado A, fracción XXIX, y apartado B, fracción XI, respectivamente⁴.

Bajo las consideraciones anteriores, la iniciativa en análisis representa una manifestación evidente de la progresividad de los derechos humanos, en la medida que propone una ampliación a la cobertura de seguridad social a la que toda persona tiene derecho a acceder.

No obstante lo anterior, es preciso señalar que la constante evolución y mejora de los derechos humanos, está sujeta invariablemente a las circunstancias económicas y recursos de que dispone cada Estado, de manera que la viabilidad de la iniciativa de mérito dependerá en gran medida

⁴ «**Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

I. La duración...

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

[...]

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

I. La jornada...

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c) 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. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos...»



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

de su impacto financiero, lo cual es congruente con lo ya señalado en el artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

II.3. Marco Legal.

La seguridad social para los trabajadores del Poder Ejecutivo, de los Poderes Legislativo y Judicial, los jueces y magistrados, los trabajadores de los organismos autónomos por Ley y Ayuntamientos, es otorgada en términos de la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, bajo un régimen de seguridad social solidario, a cargo del Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato.

La Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato precisa los seguros y prestaciones previstas en el régimen solidario, como se aprecia en sus numerales 3 y 5, que establecen:

«**Artículo 3.** Los asegurados y sus beneficiarios para recibir las prestaciones que esta Ley otorga, deberán cumplir con los requisitos establecidos en la misma y en sus reglamentos.

Artículo 5. El régimen de seguridad social comprende los siguientes seguros y prestaciones:

I. Seguro de riesgos de trabajo;

II. Seguro de invalidez;

III. Seguro de vejez;

IV. Seguro por jubilación;

V. Seguro por muerte;

VI. Derogada.

VII. Seguro de vida;

VIII. Seguro de retiro;

IX. Préstamos a corto plazo;

X. Préstamos para viajes;

XI. Préstamos hipotecarios; y

XII. Préstamos para la adquisición de bienes comercializados por el Instituto.»



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

II.3.1. Acotaciones.

Definido el esquema legal que brinda la seguridad social del universo de trabajadores objeto de la iniciativa menester resulta establecer algunas acotaciones.

En un Estado Constitucional y Democrático de Derecho los pilares se fundamentan en el reconocimiento y tutela de los derechos fundamentales de sus individuos. Así, la idea de sumar los beneficios contenidos en la iniciativa que se comenta no puede ser menos que plausible, empero, la incorporación en la norma vigente de un derecho no garantiza su eficacia.

Resulta necesario establecer las implicaciones que tendría incorporar al régimen solidario una prestacional adicional, que si bien *prima facie* incide en el otorgamiento de una prerrogativa, también se verá reflejada en la obligación del trabajador de incrementar la cuota y, consecuentemente, la aportación de la parte patronal.

III. Análisis.

III.1. Análisis Normativo.

(i). Se advierte que no existe uniformidad en la denominación del seguro. Si bien mayormente se le refiere como «*seguro de pérdida involuntaria del empleo*», en los artículos 18 y 19 de la iniciativa se le señala como «*seguro de desempleo*». Al respecto, se prefiere este último término, pues se contempla un supuesto para otorgar la prestación ante la pérdida voluntaria del empleo, como es el caso de la renuncia justificada del trabajador previsto en el artículo 100 Bis, fracción II, de la iniciativa.

(ii). No se comparte la propuesta de adicionar el artículo 53 C, toda vez que el mismo se pretende incorporar en el Capítulo Noveno del Título Segundo de la Ley, mismo que trata del seguro de retiro.

(iii). En cuanto a la incorporación en el Título Segundo del Capítulo Décimo Quinto Bis denominado «De la Pérdida Involuntaria del Empleo», se estima más adecuada su adición después del Capítulo Noveno, modificándose en consecuencia la numeración del artículo 100 Bis propuesto en la iniciativa. Lo anterior, en congruencia con el orden que aparecerá enunciado el seguro en el artículo 5 de la Ley.

(iv). Por lo que hace al contenido del artículo 100 Bis, se señala lo siguiente:

- a) Se recomienda seccionar el contenido del artículo en diversos numerales, a fin de tratar en cada uno de ellos los temas específicos que lo componen, tales como: objeto del seguro, forma de otorgar la prestación, supuestos de procedencia y requisitos de acceso, así como supuestos de excepción, terminación y suspensión del seguro, entre otros.
- b) En las fracciones I y II se establecen los supuestos en que se otorgará el seguro de desempleo, mismo que procederá por despido injustificado del patrón o rescisión justificada



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

del trabajador. No obstante lo anterior, las autoridades competentes para determinar la justificación de la rescisión laboral son los Tribunales del Trabajo y no el Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato (ISSEG). En razón de ello, es necesario desarrollar de manera precisa los supuestos de procedencia y requisitos para acceder al beneficio, mismos que deberán poder ser evaluados por el ISSEG en el ámbito de su propia competencia.

Aunado a lo anterior, se sugiere evaluar la conveniencia de establecer de manera expresa la exclusión del seguro de desempleo cuando la terminación del trabajo sea por cualquiera de las causas que establezcan las leyes laborales sin responsabilidad para las partes⁵; así como, respecto de aquellos asegurados que sean cesados o destituidos a consecuencia de la imposición de sanciones derivadas de responsabilidades penales o administrativas.

- c) Se recomienda omitir la fracción VII, pues dicha obligación ya se desprende de lo dispuesto en el artículo 8, fracciones III y IV, de la LSSEG, en el que se establece que los poderes, entidades, dependencias, organismos y ayuntamientos en su caso, están obligados a calcular y determinar las aportaciones a su cargo y las cuotas de sus trabajadores y enterarlas al Instituto; así como a efectuar los descuentos a los trabajadores para el pago de sus cuotas, prestaciones y créditos otorgados y enterarlas al Instituto en las fechas señaladas en el artículo 16.
- d) Se sugiere omitir la fracción VIII, dado que los porcentajes de cuotas y aportaciones que se destinarán para fondar el seguro de desempleo se establecen en los artículos 18 y 19 de la iniciativa.
- e) Se estima innecesaria la fracción IX, relativa a la falta de pago oportuno de las cuotas del seguro de desempleo, toda vez que los artículos 15 y 17 de la LSSEG establecen de manera precisa las consecuencias de los entes públicos obligados, para el caso de que no retengan y enteren oportunamente las cuotas de los asegurados.

III.2. Opinión Actuarial.

III.2.1. Metodología de la valuación del costo del seguro.

Para calcular el costo anual de la aplicación del seguro de desempleo para el 2015, se toma como base a los derechohabientes activos al cierre de diciembre de 2014. Para cada uno de los registros se calcula su antigüedad y, de acuerdo a ésta, el número de meses que le corresponde en caso de acceder al seguro.

⁵ Las causas de terminación de las relaciones de trabajo se establecen en los artículos 53 de la Ley Federal del Trabajo y 55 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios.



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

Antigüedad	Meses de seguro
De 0 a menos de 6 meses	0
De 6 meses a menos de 2 años	1
De 2 años a menos de 3 años	2
De 3 años a menos de 4 años	3
De 4 años a menos de 5 años	4
De 5 años a menos de 6 años	5
De 6 años en adelante	6

En cuanto al monto mensual del seguro de desempleo, para cada derechohabiente activo se toma en cuenta el mínimo entre el salario base de cotización (SBC) y el monto correspondiente a 3 salarios mínimos mensuales. Obteniendo la suma asegurada como el producto del número de meses que le corresponden por el monto mensual.

Dicha suma asegurada se multiplica por la probabilidad de rotación, que es la expectativa de salir del grupo por causa de rescisión de las relaciones de trabajo, que le corresponde a cada asegurado de acuerdo a su edad, dando como resultado el costo anual estimado del seguro para el 2015. Se anexa tabla de hipótesis biométricas que se derivan del Estudio Demográfico, realizado específicamente para la población derechohabiente del ISSEG y que incluye la probabilidad de rotación de los afiliados.

Para años posteriores, se proyecta el nuevo costo anual estimado del seguro considerando la nueva edad y antigüedad de cada derechohabiente. Asimismo, se proyecta un incremento anual al SBC y al salario mínimo de 3.5%, por concepto de inflación.

La proyección anual del costo del seguro y el ingreso por aumento de la cuota - aportación se agregan a las nivelaciones del Estudio Actuarial 2013 (EA2013), que es el programa estadístico que integra las proyecciones de ingreso y gasto del fondo de pensiones por los próximos 170 años y mediante las cuales se calcula el período de suficiencia del fondo.

III.2.2. Consideraciones de la metodología:

(i). Para la valuación del costo del seguro, se considera un grupo cerrado; es decir, no se está tomando en cuenta nuevas afiliaciones, debido a que no se cuenta con información de las condiciones de los nuevos cotizantes.



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

(ii). Las proyecciones de ingreso y costo anual del seguro se realizaron con las nivelaciones del Estudio Actuarial 2013; las cuales podrían modificarse considerablemente bajo las condiciones del Estudio Actuarial 2014, que está en proceso de elaboración.

III.2.3. Valuación.

Considerando los resultados del Estudio Actuarial 2013, la proyección del costo anual del seguro de desempleo y de los ingresos estimados nos muestra que el 1% adicional que se cobrará de cuota-aportación no es suficiente para financiar el otorgamiento de este seguro.

Año	Costo anual del Seguro	Ingreso Cuota-Aportación	Diferencia
2015	\$ 70,625,730.28	\$ 54,301,097.77	-\$ 16,324,632.51
2016	\$ 75,737,261.86	\$ 55,588,119.17	-\$ 20,149,142.68
2017	\$ 80,218,247.55	\$ 56,824,690.65	-\$ 23,393,556.90
2018	\$ 83,786,548.52	\$ 58,025,105.92	-\$ 25,761,442.60

III.2.4. Implicaciones actuariales.

La aplicación del seguro de desempleo representa una reducción de 9 años en el período de viabilidad financiera del fondo de pensiones del ISSEG, considerando un rendimiento del 5% real. Los diferentes escenarios se muestran en la siguiente tabla:

Escenario	Año de descapitalización EA 2013	Año de descapitalización EA 2013 con seguro de desempleo y 1% más de cuota-aportación
3%	2043	2042
4%	2050	2048
5%	2092	2083

IV. Opinión Financiera y Presupuestal.

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.

De acuerdo a las proyecciones actuariales, resulta financieramente inviable el otorgamiento de dicho seguro.



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

Es responsabilidad de la Dirección del ISSEG presentar para aprobación de su Consejo Directivo las estimaciones presupuestales tanto de ingreso como egreso que sustenten una administración adecuada del fondo de pensiones. El ISSEG, al ser un organismo público descentralizado con patrimonio propio, no recibe recurso presupuestal por parte del Estado o la Federación. En caso de que el Instituto tenga que soportar dicha carga financiera y al ser insuficientes los recursos provenientes del aumento de la cuota - aportación propuesto, se tendría que obtener suficiencia presupuestal de la reserva líquida del fondo de pensiones.

V. Consideraciones adicionales:

(i). Es necesario contar con la validación externa de las implicaciones actuariales por parte de un despacho certificado en la materia.

(ii). Actualmente la cuota que aportan los trabajadores afiliados al ISSEG es de 16,50%, la más alta del país; la siguiente es la del estado de Puebla, donde aportan el 13%.

(iii). La iniciativa hace referencia a cuentas y subcuentas individuales del trabajador, que no se manejan en el ISSEG por contar con un método de financiamiento de capitalización colectiva, no individual.

(iv). En algunos puntos de la iniciativa se hace referencia a cotizaciones semanales, cuando en el Instituto se opera con cotizaciones quincenales.

(v). La propia Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, prevé la obligación del Consejo Directivo del ISSEG de evaluar periódicamente la viabilidad del fondo de pensiones:

«**Artículo 113.** El Consejo Directivo evaluará por lo menos cada cuatro años, la viabilidad financiera del Instituto y, en su caso, propondrá al titular del Poder Ejecutivo, las reformas y adiciones que estime pertinentes a esta Ley.»

Esto es, toda modificación que implique ajustes en las prestaciones que otorga el ISSEG tiene un efecto inmediato sobre la viabilidad del fondo de pensiones, de ahí la necesidad de que cualquier cambio en la norma en análisis debe partir del impacto financiero que se genera como efecto para las otras prestaciones, para el fondo mismo y para la viabilidad de este.

El dictamen formulado por la Comisión de Justicia, de la Quincuagésima Octava Legislatura relativo a la iniciativa de Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, presentada por el titular del Poder Ejecutivo del Estado, consignó, sobre el particular:

«**R).- Se propone fijar la obligatoriedad para revisar periódicamente la viabilidad financiera del Instituto.-** Se establece que el Consejo Directivo tenga la obligación de



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

evaluar cuando menos cada cuatro años la viabilidad financiera del Instituto, para que en su caso, proponga al Ejecutivo del Estado que inicie las reformas y adiciones que se estimen pertinentes a la Ley.

...

Todas las instituciones de seguridad social de nuestro país y muchas del mundo se enfrentan actualmente a la terrible posibilidad de una insuficiencia de recursos para poder satisfacer las pensiones y prestaciones de seguridad social a las que están obligadas. Esta insuficiencia se debe fundamentalmente a causas de tipo natural y otras que se han originado por la deficiente administración de sus recursos.

Ante el ineludible proceso natural de envejecimiento demográfico que experimentará el país en las futuras décadas, se prevé que la sociedad deberá desplegar esfuerzos enormes para asegurar la viabilidad y el equilibrio financiero del régimen de seguridad social prevaiente, prevenir riesgos y proveer recursos para el pago de pensiones dignas y suficientes.

El aumento en la esperanza de vida de la población en México provocó no sólo que se aumentara el número de trabajadores que arriban a la edad del retiro laboral, sino también que se incrementara el número de años en los cuales se les paga su pensión. Las afortunadas circunstancias que han permitido el aumento de la esperanza de vida de los mexicanos, al punto de alcanzar los setenta y cuatro años en promedio, han tenido una consecuencia ruinoso para las instituciones de seguridad social. El número creciente de jubilados y el mayor tiempo de duración del período jubilatorio debilitan los recursos que los organismos de seguridad social tienen, hasta llegar a hacer imposible su viabilidad económica si no se establece el requisito de edad mínima, aunado al de antigüedad en el trabajo, para poder tener derecho a la jubilación.

En la actualidad, uno de cada tres mexicanos tiene menos de quince años de edad, mientras que uno de cada veinte tiene sesenta y cinco años o más. Sin embargo, en el año 2050 esta composición se verá profundamente alterada, ya que se prevé que uno de cada siete mexicanos estará en edad escolar, en tanto que los adultos mayores representarán a uno de cada cuatro habitantes en el país (CONAPO, El Envejecimiento Demográfico de México: Retos y perspectivas 1999).

Por otra parte, la disminución en la tasa de fecundidad, aunada al decrecimiento en la tasa de mortalidad, produjo el envejecimiento de la población, lo cual, a su vez, contribuyó a que sean cada vez menos los trabajadores que aportan a los institutos de seguridad social, frente a los trabajadores que se pensionan.

...

La Comisión que dictamina, para tomar medidas de este tipo, tuvo en cuenta, invariablemente, el beneficio del Instituto que equivale al beneficio de todos y cada uno de sus afiliados y beneficiarios.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Las peticiones de contenido económico que implicaban un incremento al monto de las aportaciones a cargo del Estado, o la disminución en los requisitos de la antigüedad o edad para obtener pensiones de vejez o jubilatorias, tuvieron que desecharse porque no resultan acordes con los estudios actuarial y financiero que se consideraron por quienes elaboraron el documento base de la iniciativa. Hubiesen sido ociosos los numerosos cálculos, estudios y análisis de cientos de variables que inciden en el sistema de seguridad social de Guanajuato.

Hubiese sido ocioso también, el estudio actuarial en que se basó el esquema propuesto. La Comisión desechó cualquier variación propuesta que pudiera conducir a la inviabilidad del esquema que la iniciativa contiene. Insistimos en que tienen mayor conocimiento de los problemas administrativos y financieros, de los estudios actuariales y del sistema operativo del Instituto, quienes dialogaron para elaborar la iniciativa.»⁶

El argumento que el legislador guanajuatense estableció en el año 2002, sigue vigente.

Por su parte, el Órgano de Control y Vigilancia del Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, emitió opinión con base en las consideraciones y términos siguientes:

«1.- En el mes de enero del 2014 entro en vigencia la última reforma a la Ley del Instituto de Seguridad Social. Mediante la cual se incrementan de manera gradual el porcentaje de cuotas que va desde un 15.30% durante el primer año de vigencia de la misma, es decir 2014, y hasta un 16.50% a partir del quinto año de vigencia, es decir 2018, para el caso de los cotizantes y en el caso del patrón desde un 20.75% durante el primer año de vigencia de la misma, es decir 2014, y hasta un 23.75% a partir del quinto año de vigencia, es decir 2018. Efectos de dicha reforma que como se desprende del texto anterior aún no se concluye de tal manera que el impacto que pueda generar en los asegurados es incierta.

2.- Comparativamente con los porcentajes de aportación actuales de nuestro Instituto de Seguridad Social y otros Institutos del país que operan bajo el mismo esquema, es de los más caros, incrementar la aportación del trabajador en estos momentos provocaría incertidumbre sobre los efectos de dos reformas que repercuten directamente sobre sus ingresos.

⁶ Dictamen formulado por la Comisión de Justicia, de la Quincuagésima Octava Legislatura relativo a la iniciativa de Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, presentada por el titular del Poder Ejecutivo del Estado. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso del Estado de Guanajuato. Segunda Época. Año II. Segundo Período Ordinario. LVIII Congreso Constitucional del Estado. TOMO II. No. 49. Sesión del 8 de agosto de 2002, pp. 20, 23 y 25.



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

3.- Desde el punto de vista jurídico, para que materialmente se actualicen los supuestos contenidos en el artículo 100 bis en sus fracciones I y II, consideramos que necesariamente tales determinaciones son resultado invariable de un laudo laboral, por lo que acceder al beneficio resultaría además de oneroso, lento e incierto para el trabajador, de lo anterior consideramos que más bien sería correcto que fuera resultado de una penalización extra a las diversas prestaciones que un trabajador pudiera reclamar en juicio a su empleador como consecuencia de un despido injustificado y no como seguro de desempleo, como se pretende.

4.- Consideramos el costo beneficio de la propuesta, incrementar las aportaciones de los trabajadores para el sostenimiento de este beneficio, afecta a la mayoría por ser estos quienes mantienen una estabilidad laboral sustentada en una relación laboral de estatus Base, beneficiándose una minoría, bajo esquemas de contrataciones por honorarios, temporales o por esquemas similares, que de ninguna manera incentiva a los empleadores para resolver el problema del desempleo.

En tal virtud, le expreso que la opinión del Órgano de Control y Vigilancia del Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, es en el sentido de **no considerar viable la aprobación del dictamen de la iniciativa de reformas y adiciones de diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, propuesta formulada por el Diputado J. Marco Antonio Miranda Mazcorro de la Representación Parlamentaria del Partido Nueva Alianza, por considerar que en este momento existe incertidumbre de los trabajadores que cotizan a Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato sobre el impacto real que financieramente le pueda generar sobre sus ingresos, el proceso de actualización a las aportaciones que se describen en el punto 1 uno del presente oficio, además de considerar que el proceso para acceder a dicha prestación sería oneroso y lento que poco beneficiaría a quienes pretendieran hacer uso de él.»**

De igual forma, se transcribe de manera literal la opinión del Instituto de Investigaciones Legislativas de este Congreso del Estado:

«CONSIDERACIONES TEÓRICAS Y MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

El hombre en cuanto persona posee una dignidad esencial. Su lugar en la historia, se ha debido a una lucha incesante para que aquella le sea respetada. Poco a poco, los regímenes políticos fueron reconociendo esa dignidad y, por tanto, un cúmulo de derechos fundamentales: *los derechos humanos* y, con ello, una esfera inviolable de los mismos. No cabe duda que los cuerpos constitucionales de los estados modernos, parten de esa premisa básica a la que se vincula y estrecha, consecuentemente, el dogma de la separación de poderes como garantía indiscutible de respeto a aquellos.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

En este sentido, cabe citar lo expresado por el autor de ciencia y teoría política, el maestro Héctor González Uribe quien señala lo siguiente: *La sociedad, pues, ni por su naturaleza ni por sus fines es superior al hombre. El hombre, como persona, es una realidad que trasciende a la sociedad, tanto en el orden axiológico como en el ontológico.*⁷

De ahí que el trabajo como derecho humano, sea una cuestión trascendental que custodiar por parte de la sociedad mayor que es el estado y, desde luego, debe tomar en consideración que de acuerdo con su propia naturaleza, contribuye a dignificar a la persona. A partir de él hay una ocupación natural que trasciende en el orden social, gracias a la solidaridad entre los hombres: *En el orden existencial, la sociedad le da al hombre la posibilidad concreta de realizar su personalidad física y moral y de alcanzar la plenitud de su desarrollo. Sin ella, no podría llegar a las cumbres del conocimiento, del arte y del amor. El hombre, replegado sobre sí mismo en un egoísmo solipsista, sería un ente imperfecto y mutilado.*⁸

Pero, el trabajo no solo le permite a la persona humana, contar con los elementos necesarios para cumplir su fin propio, sino completar su naturaleza individual y proyectarse hacia los demás con el propósito de transformar su medio en función de valores, para así evitar el ocio y el tedio; en pocas palabras lo vano de su existencia. En este terreno, el estado con todo su aparato técnico y político debe estar al servicio de la persona, puesto que el bien público temporal no es sino el medio idóneo para su realización: *En cambio, cuando están de por medio los valores trascendentes del hombre _moralidad, religión, decisión del destino individual_ es la sociedad la que debe subordinarse y acatar los fines y valores supremos de la persona humana. El bien común adquiere así una categoría instrumental, intermedia. Es tan solo el conjunto de condiciones materiales y espirituales necesarias para que la persona alcance el desarrollo pleno de todas sus potencialidades.*⁸

Como es del conocimiento de todos, hasta hace poco no existía en México una cultura jurídica desarrollada en materia de seguro de desempleo, como tampoco cuerpos de normas que lo regulasen.

Hasta el advenimiento del nuevo milenio, no se había legislado en torno a la temática. Sin embargo, la expansión del derecho ha ido produciendo no solamente una aculturación en ese tema, con la clara influencia, desde luego, de la evolución y tratamiento de los derechos humanos; sino también, los primeros brotes legislativos sobre el seguro de desempleo en muchos países, entre ellos México.

En ese mismo orden de ideas, debemos destacar que la Declaración Universal de los Derechos Humanos, previene en sus artículos 23 y 25 el seguro de desempleo.

El artículo 23 señala:

⁷ González Uribe, Héctor. *Hombre y estado*, Estudios político-constitucionales. Edit. Porrúa; México 1988; p. 66. ⁸ *Ibidem*; p. 67.

⁸ *Ibidem*; p. 70



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.⁹

Por su parte, el artículo 25 establece:

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, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad.¹⁰

Cabe señalar que en el contexto internacional, la Organización Internacional del Trabajo ha considerado la seguridad social como: *la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.¹¹*

En Europa, la mayoría de sus países han legislado en materia de seguro de desempleo, tal es el caso de Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Islandia, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, San Marino, Suecia y Suiza.

Citamos el ejemplo de Malta, país en cuyo sistema de seguridad social se da cobertura a los trabajadores asalariados contra el riesgo de la pérdida total de un empleo, precisándose haber cotizado un periodo previo de 50 semanas, de las que 20 deben estar comprendidas en los dos años anteriores a la pérdida del mismo; o bien, verbigracia Alemania, en el que para percibir las prestaciones por desempleo, se requiere haber perdido un empleo anterior, no realizar actividad y estar inscrito como demandante de empleo. Además de ello, se precisa acreditar un periodo de cotización mínima de doce meses, durante los dos últimos años antes de la inscripción como demandante de empleo.

Debe aludirse al caso de Japón y Arabia Saudita en Asia, así como Australia y Nueva Zelanda en Oceanía.

Por lo que se refiere a América, los países que cuentan con una legislación al respecto son: Argentina, Barbados, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de Norteamérica, República Dominicana y Uruguay.

⁹ <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001790/179018m.pdf>

¹⁰ *ibidem*.

¹¹ <http://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/OficinadelasNacionesUnidas/es/quees2/Paginas/Organismos%20Especializados/OIT.aspx>



H. CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO

Como ejemplo de los sistemas de seguridad social americanos, Canadá tiene legislado un programa federal que asegura las consecuencias de la pérdida de un empleo o de la suspensión de ganancias a causa de la enfermedad, la maternidad, la adopción u otras, a través del cual se perciben prestaciones ordinarias (como consecuencia de la pérdida de empleo) y prestaciones especiales debidas a otras causas; prestaciones que pueden percibirse, siempre que estén inscritos como demandantes de empleo y hayan cotizado previamente durante 52 semanas, si bien dicho período puede variar en función del nivel de desempleo de la provincia de residencia; o bien el caso de Ecuador, país en cuyo sistema de seguridad social, se da cobertura a trabajadores dependientes en el sector privado y público, excluyéndose a los trabajadores voluntarios y cuya fuente de financiamiento está en las cotizaciones (2% del trabajador y 1% del empleador), y para lo cual el trabajador debe acreditar 24 meses de cotizaciones y haber permanecido 60 días desempleado.

En lo que concierne al orden jurídico normativo de nuestro país, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo primero de la Constitución Política de la República, en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

En este mismo sentido, el artículo 123 del mismo cuerpo normativo máximo del país, previene en su primer párrafo que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

Por su parte la fracción XXIX del Apartado A del mismo artículo 123 antes citado, estatuye que es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

Sin embargo, aun cuando el artículo 123 de nuestra Constitución Política, hace una referencia a la cesación involuntaria del trabajo, en realidad la Ley del Seguro Social solamente previene en su artículo 154 la hipótesis de la cesantía en edad avanzada:

Para los efectos de esta ley existe cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados a partir de los sesenta años de edad.

Es algo indiscutible que la pérdida involuntaria del trabajo, afecta no solamente al trabajador, sino también seriamente a la familia, en virtud de que quien en circunstancias normales veía por ella en lo económico, se ve privado en forma repentina de la fuente de ingresos, a través de la cual puede brindar los medios de subsistencia necesarios para su natural desarrollo, progreso y perfeccionamiento.



H. CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO

De ahí que como una asignatura pendiente en el ámbito nacional, se haya legislado en algunas entidades federativas a favor de la protección del empleo, como es el caso del Estado de México que cuenta con una Ley del Seguro de Desempleo y el de Baja California con su Ley de Protección al Empleo; así como también, se encuentren pendientes de dictaminar algunas iniciativas al respecto, como lo son la de Ley de la Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo a nivel federal, así como la de Ley de Seguro de Desempleo en el Estado de Aguascalientes.

ANÁLISIS DE LA INICIATIVA

Hemos de apuntar primeramente, desde un punto de vista teórico, que el tema de la propuesta de reforma se inserta en el género del seguro de desempleo, pero concretamente en una de sus vertientes: la pérdida involuntaria del empleo.

En efecto, de acuerdo con los alcances de la acepción seguro de desempleo que se da a la iniciativa, este atañe a la seguridad social pero no en general, por cuanto a que su objeto está dirigido a los trabajadores del estado desempleados.

De acuerdo con la exposición de motivos, el iniciante plantea incorporar a la Ley de Seguridad Social en vigor una protección a los trabajadores al servicio del Estado en materia de seguro de desempleo, concretamente a aquellos que se sitúen en la eventualidad de la pérdida del empleo sin causa imputable a ellos.

Cita en forma general una tesis de Jurisprudencia, según la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, a principios del 2001, que el seguro por cesación involuntaria del trabajo no podrá otorgarse al derechohabiente por despido, en atención a que el desempleo es una causa involuntaria, es decir, el trabajador es ajeno a su despido.

Aduce que es necesario agregar a los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, la protección por pérdida de empleo de manera tal, que todo trabajador sea de base o interino que haya cotizado, cuando menos seis meses al Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, pueda acceder a una renta de hasta tres salarios mínimos de acuerdo con sus cotizaciones por un plazo de tiempo que no excederá de seis meses.

Se señalan luego, las cantidades que deberán aportar tanto el trabajador como el estado; los poderes, organismos y ayuntamientos para poder garantizar la prestación, así como también, se establecen ciertos candados: temporalidad máxima de seis meses, tope de tres salarios a la renta que el trabajador y limitación de gozar del seguro una vez cada cinco años.

Propone adicionar un artículo 5 a fin de incorporar en una fracción IX la prestación consistente en la pérdida involuntaria del empleo, así como adicionar un párrafo final al propio apartado, con el objeto de establecer la previsión para cubrir las prestaciones en especie del seguro, a través de la aportación de una cuota equivalente al .25 % y del .75% sobre el salario base de cotización, a cargo del trabajador y la patronal, gobierno del estado, respectivamente. (En realidad la denominación correcta



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

en un sentido técnico, de acuerdo con la ley actual debe ser la de los poderes, organismos y ayuntamientos).

La modificación del artículo 18, para el efecto de incrementar, consecuentemente, la cuota de los trabajadores sobre el salario base de cotización que perciban del 16.50 al 16.75, especificándose la equivalente al .25 para financiar el seguro de desempleo. En este mismo sentido, la modificación del artículo 19, para el efecto de incrementar, consecuentemente, la aportación de los poderes, organismos y ayuntamientos, en su caso, del 23.75 % al 24.50, especificándose la equivalente al .75 para financiar el seguro de desempleo. (En la iniciativa se aduce de adición de ambos artículos, aunque en realidad se trata en su sentido estrictamente técnico de la reforma de los artículos 18 y 19 que cambian su contenido original).

De igual manera plantea adicionar a la denominación del Capítulo Noveno "Del seguro de retiro": "...y de la pérdida involuntaria del empleo"; así como de un artículo 53 C que contemple la protección por pérdida involuntaria del empleo.

La suma, por último, de un capítulo Décimo Quinto Bis "De la pérdida involuntaria del empleo", al que se adiciona un artículo 100 Bis que consta de once fracciones, relativas a los supuestos normativos de la pérdida involuntaria del trabajo; y, finalmente, dos artículos transitorios referentes a la entrada en vigor de la reforma, el primero y al mandato para establecer las reglas de operación del seguro de pérdida involuntaria del empleo, así como los lineamientos administrativos a cargo del Instituto de Seguridad Social del Estado, el segundo, en un plazo de noventa días.

La iniciativa en sí misma, si bien responde a una hipótesis normativa justa: la protección del derecho del trabajador al servicio del estado, cuando por causa intempestiva y ajena a él, se ha visto de manera imprevista desprovisto de su trabajo, lo que de suyo habla de la bondad del planteamiento; también lo es que debe ser examinada y valorada con suma atención, no sólo en el contexto estrictamente normativo, sino por el tema de que se trata, se debe revisar a la luz de aspectos de orden financiero.

En efecto, si se atiende a los argumentos y reflexiones que se han plasmado en la parte teórica de la presente opinión y que desde luego, se tienen aquí por reproducidos, sin dejar de tomar en cuenta que el propósito del iniciante es noble; no obstante ello, deberá sopesarse la viabilidad o no de la propuesta, por cuanto no se advierte del contenido de la exposición de motivos de la iniciativa, la presencia de un fundamento de carácter técnico que, en todo caso, es necesario e imprescindible tomar en cuenta para dar luz y llevar a buen destino una modificación de amplio espectro en el sistema de seguridad social del estado: un estudio económico financiero de orden actuarial que permita realizar un análisis, a la profundidad requerida, del impacto financiero que tendría la reforma, por lo que concierne tanto al porcentaje de aportación en lo que atañe a los asegurados, como también al porcentaje de la aportación que corresponda a los poderes, organismos y ayuntamientos.

Elo es así, en atención a que para los efectos de que pudiera considerarse factible una modificación de semejantes dimensiones, se precisa de la forma legislativa que, desde luego, debe ser sustentada



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

en una debida proyección financiera, de lo que será la propia materia del pretendido seguro por pérdida involuntaria del empleo.

En este orden de ideas, no debe pasarse por alto que hay un universo de **50,077** asegurados activos que cotizan al Instituto, mientras que **264** asegurados, disfrutan actualmente del régimen de permanencia voluntaria¹². De ese gran total y por exclusión lógica, solamente una mínima parte actualizaría la hipótesis normativa de la pérdida involuntaria del empleo. No se cuenta por otro lado, ni informa la iniciativa, con datos duros que dejen claro la incidencia de desempleo involuntario que se presenta y genere tanto por los Poderes, los organismos o los ayuntamientos.

Además de lo anterior, no se establece en la propuesta cuál sería el destino, en su caso, de todo el gran remanente que resultara de la concentración del .25% y .75% equivalentes a las partes de las cuotas de aportaciones para el financiamiento del seguro de desempleo, por parte del asegurado y de los poderes, organismos y ayuntamientos, respectivamente, que no fueran finalmente aplicados a dicha prestación.

Por último y en atención al otro aspecto del encargo hecho por la Comisión responsable del trámite parlamentario de la iniciativa que nos ocupa, relativo al ejercicio de comparación con las legislaciones de las entidades federativas de la República; del cuadro que se adjunta a la presente opinión y cuyos datos se arrojan en columnas relativas a: entidad legislativa, legislación vigente, prestación por pérdida involuntaria del empleo y observaciones; puede obtenerse que **en ninguna de las entidades federativas**, en el Distrito Federal, así como tampoco en el orden federal, se ha legislado *en sus respectivas leyes de seguridad social* sobre la materia de seguro de desempleo.

Dos de esas entidades cuentan con leyes de protección al empleo, esto es, Baja California y el Estado de México: Ley de Protección al Empleo para el Estado de Baja California y Ley del Seguro de Desempleo para el Estado de México, que tienen por objeto establecer las bases y regulaciones para operar el Sistema de Protección al Empleo; así como instituir y regular el Seguro de Protección al Desempleo, la primera y establecer las bases para el otorgamiento de un Seguro de Desempleo, de carácter temporal, en el contexto de una Contingencia Laboral declarada por el Gobernador del Estado, para quienes, pudiendo y queriendo trabajar, pierdan su empleo formal, así como fomentar su desarrollo laboral, a través de una cultura emprendedora a fin de que accedan a mejores niveles de bienestar mediante programas y acciones de carácter laboral, económico, educativo y social que les procure un desarrollo económico y social integral, la segunda, respectivamente.

Tanto en el Estado de Aguascalientes, como a nivel federal, finalmente, obran en trámite legislativo las iniciativas de Ley de Seguro de Desempleo y Ley de la Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo, respectivamente.

¹² Datos al 31 de mayo del presente año, obtenidos telefónicamente de la Dirección de Prestaciones Sociales.



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

CONCLUSIÓN

En consecuencia, este Instituto estima que si bien la iniciativa formulada por la Representación Parlamentaria del Partido Nueva Alianza, se trata de un planteamiento loable, no se cuenta con la información técnica financiera para la toma de decisión legislativa, pues no se debe olvidar que los porcentajes de la cotización no son de ninguna suerte caprichosos o aventurados, sino antes bien, obedecen a estudios actuariales que tienen su base en proyecciones sistemáticas a partir de diversas variables, merced a las que ha sido factible llegar a determinar en la ley que se pretende reformar, la cuota base de cotización tanto para el propio empleado o servidor público, como para los poderes, organismos y ayuntamientos.

De esta suerte, no se considera, bajo el planteamiento de la iniciativa viable legislar el tema.»

Una vez analizadas la iniciativa, la Comisión de Justicia de esta Sexagésima Tercera Legislatura coincidimos con las opiniones que se emitieron con motivo de esta propuesta, pues si bien no podemos negar que la propuesta pudiera significar un beneficio para el trabajador, lo que en principio sería plausible y loable, como legisladores debemos ser cuidadosos en la materia de seguridad social, ya que como quedó asentando líneas arriba, toda modificación a la ley de la materia que implique ajustes en las prestaciones que otorga el Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, tiene un efecto inmediato sobre la viabilidad del fondo de pensiones, de ahí que siempre se deba partir de un estudio de impacto financiero que se genera como efecto para las otras prestaciones, para el fondo mismo y para la viabilidad de éste.

El tema de la viabilidad financiera del Instituto es de suma trascendencia, pues de no existir ésta se correría el riesgo de llevar al Instituto a una insuficiencia de recursos para poder satisfacer las pensiones y prestaciones de seguridad social. Sabemos que existen causas naturales, como el envejecimiento demográfico, que pueden provocar insuficiencia financiera, pero debemos evitar otras causas que lleven al Instituto a ese inesperado escenario negativo, como el de incorporar una prestación sin un soporte financiero.

La viabilidad financiera del Instituto es de tal importancia que, por disposición de la propia Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato se prevé una evaluación por



**H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO**

lo menos cada cuatro años por parte del Consejo Directivo, como se aprecia del artículo siguiente:

«**Artículo 113.-** El Consejo Directivo evaluará por lo menos cada cuatro años, la viabilidad financiera del Instituto y, en su caso, propondrá al titular del Poder Ejecutivo, las reformas y adiciones que estime pertinentes a esta Ley.»

Otro aspecto que debemos de cuidar es que este tipo de prestaciones traen a su vez implicaciones, al verse reflejado en la obligación del trabajador de incrementar su cuota y, consecuentemente, la aportación de la parte patronal.

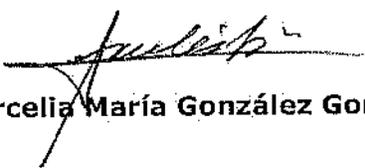
Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 97 fracción I y 149 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, se propone a la Asamblea el siguiente:

ACUERDO

Único. No resulta procedente la propuesta de reformas y adiciones a la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, contenida en la iniciativa presentada por el diputado J. Marco Antonio Miranda Mazcorro, de la Representación Parlamentaria del Partido Nueva Alianza de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato.

Guanajuato, Gto., a 4 de febrero de 2016

La Comisión de Justicia.

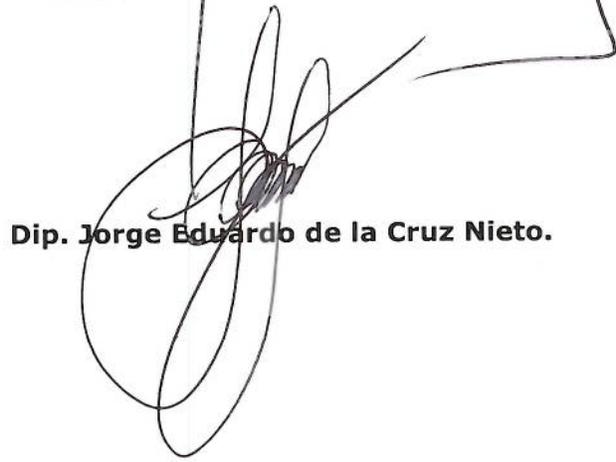

Dip. Arcelia María González González.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO


Dip. Juan José Álvarez Brunel.


Dip. Ricardo Torres Origel.


Dip. Jorge Eduardo de la Cruz Nieto.


Dip. María Beatriz Hernández Cruz.

La presente hoja de firmas corresponde al dictamen de la Comisión de Justicia relativo a la iniciativa de reforma y adiciones de la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, en materia de seguro de desempleo, formulada por el diputado J. Marco Antonio Miranda Mazcorro, de la Representación Parlamentaria del Partido Nueva Alianza, de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato