



Diputado Luis Vargas Gutiérrez

Presidente del Congreso del Estado de Guanajuato
Sexagésima Tercera Legislatura
P r e s e n t e.

Diputada Arcelia María González González, y diputado Rigoberto Paredes Villagómez, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 56, fracción II, de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 167, fracción II, y 209 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, me permito someter a la consideración de esta Honorable Asamblea, la presente iniciativa que propone 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 de 20 de diciembre de 2017; en atención a la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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 seguirá 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:

DECRETO

Artículo Único.- Se adicionan 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, para quedar en los siguientes términos:



Artículo Primero a Artículo Séptimo. ...

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.

Guanajuato, Gto., a 8 de marzo de 2018

Diputada


Arcelia María González González

Diputado


Rigoberto Paredes Villagómez