

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 16 DE JUNIO DE DOS MIL OCHO.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

1

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS
220/2008	<p style="text-align: center;">LISTA OFICIAL EXTRAORDINARIA OCHO DE 2008</p> <p>AMPARO EN REVISIÓN promovido por Alma Rosa Sandoval Rodríguez y coagraviados, contra actos del Congreso de la Unión y otras autoridades, consistente en la expedición y aplicación de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de marzo de dos mil siete, así como del artículo 7° de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de mil novecientos ochenta y seis.</p> <p>(PONENCIA DE LA SEÑORA MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS)</p>	<p style="text-align: center;">3 A 91</p> <p>EN LISTA.</p>

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL EN PLENO

SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA, CELEBRADA EL LUNES 16 DE JUNIO DOS MIL OCHO.

A S I S T E N C I A:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.

SEÑORES MINISTROS:

SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.

MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.

JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.

JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.

MARIANO AZUELA GÜITRÓN.

SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ.

OLGA MA. DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO.

JUAN N. SILVA MEZA.

AUSENTE: SEÑOR MINISTRO:

GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 10:40 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE, GUILLERMO I. ORTIZ

MAYAGOITIA: Se abre la sesión.

Señor secretario, sírvase dar cuenta con los asuntos del día.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor ministro presidente, con mucho gusto.

Se somete a la consideración de los señores ministros el proyecto del acta relativa a la sesión pública número 58 ordinaria, celebrada el jueves cinco de junio en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: A consideración de los señores ministros el acta con la que se dio cuenta, si no hay observaciones les consulto su aprobación en votación económica.

(VOTACIÓN FAVORABLE)
APROBADA EL ACTA.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

Sí señor ministro presidente. Gracias.

AMPARO EN REVISIÓN NÚMERO 220/2008. PROMOVIDO POR ALMA ROSA SANDOVAL RODRÍGUEZ Y COAGRAVIADOS, CONTRA ACTOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y OTRAS AUTORIDADES, CONSISTENTE EN LA EXPEDICIÓN Y APLICACIÓN DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL SIETE, ASÍ COMO DEL ARTÍCULO 7º DE LA LEY DEL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN Y GACETAS GUBERNAMENTALES, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTICUATRO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SEIS.

La ponencia es de la señora ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, y en ella se propone:

PRIMERO. SE MODIFICA LA SENTENCIA RECURRIDA.

SEGUNDO. SE SOBRESEE EN LOS JUICIOS DE GARANTÍAS 25/2007, 77/2007 Y 98/2007, PROMOVIDOS POR ALFREDO JESÚS BALDERAS PEDRERO, ISIDORO GONZÁLEZ HERNÁNDEZ Y CRISTIAN DE JESÚS TEJANÓN HERNÁNDEZ.

TERCERO. LA JUSTICIA DE LA UNIÓN AMPARA Y PROTEGE AL RESTO DE LOS QUEJOSOS PRECISADOS EN EL RESULTANDO TERCERO DE LA PRESENTE EJECUTORIA, EN CONTRA DE LOS ARTÍCULOS 25, SEGUNDO Y TERCER PÁRRAFOS; 136 Y 251 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN VIGOR, PARA LOS EFECTOS PRECISADOS EN LOS CONSIDERANDOS TRIGÉSIMO SEGUNDO, DÉCIMO SEGUNDO Y DÉCIMO OCTAVO DEL PRESENTE FALLO, RESPECTIVAMENTE.

CUARTO. CON LA SALVEDAD ANTERIOR, LA JUSTICIA DE LA UNIÓN NO AMPARA NI PROTEGE A LOS QUEJOSOS ANTES

PRECISADOS EN CONTRA DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN VIGOR, ASÍ COMO EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 7 DE LA LEY DEL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN Y GACETAS GUBERNAMENTALES.

NOTIFÍQUESE; "...".

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Tiene la palabra la señora ministra Luna Ramos, para la presentación del asunto.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente. Señor presidente, señores ministros, como todos ustedes saben, el asunto con el que se acaba de dar cuenta es el primero de los diez que están listados para la discusión de este Pleno, bajo las ponencias de cada uno de los señores ministros, con el fin de que tratándose de un asunto tan numeroso pueda integrarse lo más pronto jurisprudencia.

El Amparo en Revisión 220/2008, con el que se acaba de dar cuenta, fue promovido por la señora Alma Rosa Sandoval Rodríguez en contra del Congreso de la Unión, el presidente de la República, el Secretario de Gobernación, respecto de los actos consistentes en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado en su integridad, así como del artículo 7º de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas gubernamentales, publicada el veinticuatro de diciembre de mil novecientos ochenta y seis.

Una vez que fue presentada esta demanda ante el Juzgado Auxiliar en el Distrito Federal con competencia en toda la República, el juez de Distrito admitió a trámite y les señaló como número de demanda, como número de juicio de amparo el 1/2007, al que se acumularon otras demandas idénticas en actos y en autoridades reclamadas, que fueron de la número 2/2007 a la 100/2007.

Debo señalar que los autorizados en términos del artículo 27 en todas las demandas son exactamente la misma persona, el licenciado Eduardo Miranda Esquivel.

Por acuerdo de veintisiete de septiembre de dos mil siete, el juez de Distrito tuvo por ofrecidas pruebas documentales correspondientes a recibos de salarios de los trabajadores; debo mencionar que tratándose de estas solicitudes se tuvieron como pruebas aquéllas que fueron presentadas en originales, o bien, aquéllas que fueron presentadas en copias certificadas; sin embargo, el juez desestimó la posibilidad de que se mandara al cotejo de recibos presentados en copias fotostáticas simples a los archivos de las dependencias o del Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado.

También, en este asunto se tuvo por admitida, recibida y desahogada la prueba pericial en materia de seguridad social y cálculos actuariales.

El trece de marzo de este año, el juez de Distrito dictó la sentencia correspondiente en este asunto y sus acumulados, en el que por principio de cuentas sobreseyó por falta de interés jurídico, respecto de tres juicios específicos, que fueron el 25, el 77 y el 98/2007, en virtud de que los quejosos no acreditaron su interés jurídico ni siquiera con los recibos de pago correspondientes. Por lo que se refiere a los demás asuntos, el juez de Distrito en la precisión de actos reclamados, tuvo por señalados como tales a diversos artículos de la Ley del ISSSTE de los cuales determinó que unos tenían el carácter de autoaplicativos y otros el carácter de heteroaplicativos; por lo que hacía a los artículos que determinó tenían el carácter de heteroaplicativos, el juez sobreseyó en el juicio, y por el resto de los artículos con excepción de dos, negó el amparo aun en el caso de que determinó, que eran autoaplicativos por considerar que no se había acreditado encontrarse en el supuesto

de la norma, y concedió el amparo de manera específica por lo que hace a los artículos 20 y 25 de la Ley del ISSSTE.

El recurso de revisión en contra de esta sentencia fue promovido por el autorizado para oír notificaciones por la parte quejosa, y por parte del subdirector de amparos, en la Cámara de Diputados.

El trámite que en la Suprema Corte de Justicia de la Nación se dio por parte del presidente de la Corte a estos recursos, fue el determinar como número de expediente el 220/2008, se turnó en este caso a mi ponencia, y se dio vista al agente del Ministerio Público Federal, quien solicitó el sobreseimiento por lo que se refiere a los artículos 20 y 25. En el proyecto que ahora se somete a la consideración de los señores ministros, y que es de manera muy similar a los otros nueve que vienen listados en esta misma ocasión, se determinó por principio de cuentas la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fundamento en el artículo 107, fracción VIII, inciso a) de la Constitución, el artículo 84, fracción I, inciso a) de la Ley de Amparo, el 10, fracción II, inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el acuerdo plenario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 5/2001, en virtud de que prevalece el problema de constitucionalidad para su análisis ante este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y esto lo hace de importancia y trascendencia. En cuanto a la legitimación por lo que hace al autorizado para oír notificaciones por parte de los quejosos, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por reconocida la personalidad del autorizado, y por reconocida la legitimación en el proyecto correspondiente de acuerdo al reconocimiento expreso que se hizo también en autos por parte del juez de Distrito. Por lo que se refiere a la autoridad, subdirector de amparos de la Cámara de Diputados, el juez, en términos del Acuerdo 21/2007, en sus artículos 4° y 5° del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la firma electrónica para

seguimiento de los expedientes, fue reconocida implícitamente porque el juez de Distrito, al tomar en cuenta lo expuesto en su informe justificado, determinó que era una autoridad de las que sí tenía legitimación para comparecer en el juicio, y por tanto, esta misma legitimación de acuerdo a una tesis jurisprudencial, fue aceptada en el recurso de revisión. En cuanto a la oportunidad, también debo señalar que conforme al propio Acuerdo que he señalado del Consejo de la Judicatura Federal 21/2007, las partes en el juicio que solicitaron la asignación de firma electrónica, y que realizaban consultas respectivas, se acordó que esa consulta tenía la calidad de notificación para efectos del cómputo de los plazos respectivos, y en el caso de la Cámara de Diputados, realizó una consulta el 14 de marzo de 2008, y a partir de ese momento, al día siguiente empezó a correr el plazo para efectos de la interposición del recurso de revisión, y en el caso del autorizado para oír notificaciones por la parte quejosa, le fue notificada la sentencia del juez de Distrito, el 14 de marzo de 2008. Por tanto, si ambos recursos fueron presentados, uno el de las autoridades el día 4, y el de los quejosos el día 7, los dos se consideraron haber sido presentados oportunamente. Con posterioridad, el proyecto dedica un apartado al análisis de si debe o no proceder la suplencia de la queja tratándose del presente asunto. Posteriormente en el Apartado de procedencia, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, confirma el sobreseimiento de los juicios 25, 77 y 78 por no haberse impugnado adecuadamente conforme lo estableció el juez de Distrito sin acreditar el interés jurídico. Se hace un capítulo específico de precisión de los actos reclamados en virtud de que hay un agravio específico en el que se determina que el juez excluyó el estudio integral de la Ley y determinó de manera específica analizar cada uno de los artículos que él consideraba se habían impugnado, por esta razón en el proyecto lo que se determina es una modificación en este sentido para determinar que debe de analizarse la Ley en su integridad en virtud de que existen conceptos de violación y agravios

específicos que se refieren precisamente a toda la Ley como son aquellos relacionados con el procedimiento legislativo y con la retroactividad de la ley entre otros. Por otra parte, el proyecto pasa a la delimitación de la naturaleza jurídica de la Ley de la materia, hay un estudio de que si los artículos son auto aplicativos o heteroaplicativos y en un momento dado si debe de sobreseerse o no respecto de alguno de ellos o bien analizarse la Ley en su integridad como sistema a la luz de los conceptos de violación que abarcan de alguna manera la impugnación de toda la Ley, hay consideraciones preliminares en un apartado específico en el que se analiza el alcance de las garantías que se estiman transgredidas por las autoridades, tales como el derecho a la salud, el principio de retroactividad de la ley y el principio de seguridad social; por otro lado, ya se inicia prácticamente la contestación de cada uno de los agravios que se formulan por parte de los recurrentes, en primer lugar, los formulados por la parte quejosa relacionado con las violaciones al procedimiento legislativo y aquí no hago un enunciado específico de cada uno de los subtítulos que en un momento dado fueron analizados por lo que hace a este tipo de violaciones para no hacer demasiada prolongada la presentación pero se fueron analizando seis sub incisos más en este primer gran rubro que es el análisis de las violaciones al procedimiento legislativo.

Por otro lado, también se analiza el mecanismo de transición de los regímenes de pensiones con seis sub incisos que también fueron analizados punto por punto en el proyecto respectivo, en la exclusión de seguros y presentaciones en el nuevo régimen de seguridad social, para determinar si dicho régimen viola las garantías de retroactividad de la ley, no confiscación y seguridad social y se analizan además seis sub puntos relacionados con este rubro.

Se analiza también en el seguro de riesgos de trabajo e invalidez y vida y dentro de este gran tema también aparecen doce sub rubros

más analizando cada uno de los argumentos que se hicieron valer por la parte quejosa y tomando en consideración no sólo los de los agravios que en este momento se hicieron, sino todos aquellos que de alguna manera toman relación con estos puntos. También se analizó lo relacionado con las prestaciones sociales y culturales con dos sub rubros en esta materia, el régimen anterior modificado relativo a los seguros de jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios y cesantía en edad avanzada, con tres sub rubros en esta parte; también se analizó el incremento de las cuotas del trabajador para determinar si el incremento del monto es desproporcional, deberá analizarse si es mayor en relación con el incremento de los salarios de 2007.

Por otro lado, también se analiza el cómputo del tiempo de servicios en caso de licencias sin goce de sueldo o concebida por enfermedad no profesional. Otro rubro analizado es la inclusión de los trabajadores del ISSSTE, al régimen de seguridad social de la Ley reclamada; otro rubro muy importante es el de las pensiones el cual tiene en su haber cinco sub rubros más que están referidos con ellas y que el proyecto se hace cargo puntualmente de cada una. Otro es la transferencia de derechos con tres sub rubros cada uno para determinar si existe la posibilidad o no de la migración del ISSSTE al Seguro Social o viceversa; también se analizó el embargo de los recursos de las sub-cuentas individuales; la rescisión de los contratos de créditos hipotecarios; la prescripción de los créditos a favor del Instituto; la estructura y atribuciones del ISSSTE, y en esto debo mencionar que también se abrieron siete sub-rubros para analizar el tema correspondiente; el funcionamiento del PENSIONISSSTE; la privatización del régimen de seguridad social en la que también se abrieron tres sub-rubros más; los trabajadores por honorarios, también con tres temas adicionales más; convenio de incorporación voluntaria al régimen obligatorio con dos sub-rubros, y jurisdicción para la solución de controversias; la figura del

concubinato; concepción legal del Sindicato; la Ley del ISSSTE es reglamentaria del artículo 123, Apartado B), fracción XI, de la Constitución General de la República. Y aquí lo que se pretende es determinar si el contenido de la Ley reclamada, permite admitir que es reglamentaria del citado precepto constitucional, en el cual se fijan los principios mínimos orientados de la regulación legal, de la Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Descuentos al salario de los trabajadores, para cubrir pagos vencidos derivados de créditos otorgados por el Instituto, y suspensión de las prestaciones de seguridad social, por incumplimiento de las Dependencias y entidades en el entero de las cuotas y aportaciones respectivas. Aquí se abren tres sub-rubros más, en el análisis de este tema.

El artículo 7º, de la Ley del Diario Oficial y Gacetas gubernamentales que también es uno de los actos reclamados; y por último, se analiza el recurso de las autoridades responsables, referido de manera específica a los artículos 20 y 25 de la Ley del ISSSTE.

Esta es en términos generales señor presidente, señora y señores ministros, los temas que se plantean en el proyecto que ahora está a la consideración de los señores ministros, para su análisis y discusión.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora ministra. Señores ministros para la buena marcha de este asunto, haré la conducción de la sesión, ateniéndome al problemario que registra ya el proyecto que está a su consideración; y en atención a la anterior, el primer tema a tratar es el de la **Competencia de este Tribunal Pleno** para resolver los recursos de revisión. Si alguno tiene objeción a este tema sírvase manifestarlo.

(VOTACIÓN FAVORABLE)**NO HABIÉNDOLA, ESTIMO SUPERADO EL TEMA DE LA COMPETENCIA.**

Paso al de la **legitimación**, en el proyecto se reconoce al abogado de los quejosos, a quien suscribió los recursos por parte de la Cámara de Diputados, por parte de la Cámara de Senadores, así como al sub-procurador fiscal como representante del titular del Poder Ejecutivo. En este tema de **legitimación**, alguien tiene objeción.

(VOTACIÓN FAVORABLE)**NO HABIÉNDOLA, LO ESTIMO SUPERADO TAMBIÉN.**

Y paso al de la **oportunidad de los recursos de revisión**, aquí el proyecto registra una novedad, tratándose de los recursos hechos valer por las autoridades responsables, y es la notificación mediante correo electrónico que por convenio que ellas mismas aceptaron con el Consejo de la Judicatura Federal, así se les hizo. Se registra la fecha en que se abrió el correo electrónico y quedaron enteradas de las sentencias las autoridades responsables, y a partir de ese momento se hace el cómputo.

Si alguno de los señores ministros tiene comentarios o está en contra de este criterio.

Señor ministro Gudiño, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: En la propuesta del proyecto es que los recursos se encuentran interpuestos de manera oportuna, con lo cual estoy de acuerdo. En este rubro, parecería una cuestión menor pero no por ello, dejamos de destacar el hecho de que se invoca el Acuerdo General 21/2007 del Consejo de la Judicatura Federal, como el fundamento esencial de la notificación de la sentencia a la autoridad responsable, cuando en ese aspecto lo importante es el artículo 34, fracción I, de la Ley de Amparo, en que

se prevé que para las autoridades responsables, las notificaciones surtirán efecto desde la hora en que hayan quedado legalmente hechas. Se hace depender la debida notificación a la autoridad de un Acuerdo del Consejo, que no tiene el carácter de ley, y que por consiguiente, no puede invocarse como fundamento predominante por sobre la Ley de Amparo, por lo que solo se sugiere invertir el modo en que se invoca la aplicación de dicho Acuerdo, esencialmente por el precedente que se sustentaría.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se toma nota de la observación.
Señora ministra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Así es señor, tomo nota y con mucho gusto invertimos el orden en el fundamento.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Como la intervención del señor ministro Gudiño no afecta la decisión, estimo superado también este punto de la oportunidad de los recursos de revisión hechos valer.

Pasamos al tema de suplencia de la queja, que encuentran los señores ministros desarrollados a partir de la página 20 en adelante, del proyecto.

Se propone que como los recurrentes del abogado de la parte quejosa pide que se supla la queja y hace suyo el contenido de las ochenta y tres demandas que como modelo se localizaron, se haga el estudio extenso de este caso a partir de todos esos planteamientos.

Está a la consideración del Pleno este tema.
Señor ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Sí, el proyecto anuncia que la sentencia recurrida se analizará supliendo la queja deficiente aun ante la ausencia de agravios. Si bien se está de acuerdo con tal anuncio, se considera que técnicamente debería hacerse sólo al momento de examinar los conceptos de violación y agravios que conllevarían a una concesión del amparo en donde se justifica la suplencia precisamente para subsanar las deficiencias del argumento que en su caso conduce a la declaratoria de un fallo favorable para los quejosos; en cambio, como se verá a lo largo del proyecto, se acude a tal suplencia para confirmar sobreseimientos y para negar el amparo respecto de la mayoría de los preceptos reclamados, aspectos de los que no se advierte la utilidad de una suplencia de queja si finalmente en esos rubros no les será favorable la resolución a los peticionarios.

Me parece que el anuncio de la suplencia en los términos expresados en el proyecto, esto es al inicio del estudio, en realidad pretende justificar un examen oficioso del asunto, lo cual técnicamente no sería el adecuado, sino invocar la suplencia justo en los casos en que es pertinente. Se reitera: cuando se llega a declarar fundado algún agravio o concepto de violación que redunde en beneficio para los peticionarios.

Como este tema está íntimamente ligado con el relativo a la naturaleza de la Ley del ISSSTE que se impugna; es decir, respecto a sí puede reclamarse como un sistema o si tiene que reclamarse precepto por precepto, en este caso me reservo abundar más en este tema cuando se trate el otro aspecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: El tema que aborda el señor ministro Gudiño sobre cuándo se puede hacer uso de la figura

de suplencia en la deficiencia de la queja ha sido muy debatido en este Órgano Colegiado, en las Salas, en los Tribunales de Circuito, y en general en todo el sistema judicial de la República, y a primera vista parecería que la posición que asume el señor ministro Gudiño pudiera ser muy atendible; sin embargo, yo estimo que no obedece a la lógica, porque si para determinar si suplo tengo que establecer que la suplencia es para otorgar el amparo, pues para decidir esa cuestión ya tuve que examinar el problema.

Yo creo que la suplencia en la deficiencia de la queja implica que si el juzgador advierte que hay argumentos que son dignos de examinarse para llegar a una conclusión determinada, debe hacerse la suplencia en la deficiencia de la queja, y si el resultado del estudio de lo que se analiza supliendo lleva a negar el amparo, esa es la conclusión lógica del análisis que se ha hecho, porque de otra manera tendríamos una especie de juego un poquito contradictorio, que tendríamos que estudiar el tema, pero no decirlo, sino ir reservando los temas novedosos y solamente aquellos que pudieran conducir al otorgamiento del amparo ya los pusiéramos en el proyecto, pero ya habríamos suplido, porque ya habríamos hecho el estudio de toda la temática para hacer esa separación; de modo tal, que yo siempre he defendido la postura que de algún modo recoge el proyecto, temas novedosos, y sobre todo como se dijo aquí, si aún hay algún agravio en el que se dice: que se toma en cuenta todos los planteamientos que se hacen en todos los asuntos, pues en principio, habría que definir que se debe estudiar esos temas independientemente de cuál vaya a ser el resultado; aun, recuerdo que en algunos asuntos en donde hay obligación de suplir la deficiencia de la queja, después de que se hace el análisis de lo que está planteado, y se llega a la conclusión de que son infundados los agravios o los conceptos de violación según el caso, se llega a decir: y además, debe decirse que no se encontraron elementos que

podieran ser favorables en cuanto a suplir la deficiencia de la queja. Por ello, yo en este aspecto, coincido con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente, si vemos el problemario, yo estoy en la página 11, el Tema IV, se refiere a suplencia de la queja, el Tema V, a sobreseimiento, y luego el VI, a precisión de actos reclamados, y el VII, a naturaleza de la Ley del ISSSTE; creo que lo que está planteando el señor ministro Gudiño, es una cuestión de cuál es el alcance de la suplencia, él por supuesto de su intervención yo infiero que no está en contra de la suplencia, y no podría estarlo, porque se trata de una materia de trabajo, pero sí, cuál es el alcance que estamos teniendo en este caso, la suplencia de la queja, me parece que en este caso, no lleva a saber si es una suplencia de queja estrictamente de conceptos, o es una suplencia de queja que nos va a llevar a abordar los actos reclamados en su conjunto, la naturaleza de la Ley del ISSSTE; yo sugeriría, que pasáramos al Tema V que es el sobreseimiento y lo relacionado con suplencia, precisión de actos reclamados y naturaleza de la Ley de ISSSTE, lo analizáramos conjuntamente, porque ahí es donde me parece que cobra sentido su inquietud; insisto, que vamos a suplir, evidentemente tenemos que suplir, pero qué vamos a suplir para analizar como lo decía el señor ministro Gudiño artículo por artículo, o vamos a suplir para entender que estamos frente a un sistema integral y a él nos tenemos que referir de esa manera; por eso insisto, creo que vale la pena en este momento pasar al Tema V, reservar el IV, para cuando lo analicemos junto con el VI y con el VII, e integralmente tomemos una posición acerca de qué es lo que vamos a estudiar como materia de la revisión; y dos, cómo nos vamos a acercar o cómo vamos a abordar...

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Consulto al Pleno la moción del señor ministro Cossío, de alterar el orden de nuestro estudio, para atender de manera primordial antes de la suplencia de queja, el tema del sobreseimiento total de algunos juicios de amparo, por no haberse demostrado interés jurídico.

Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Yo me permito disentir de lo propuesto por el señor ministro Cossío, a mí me parece que la posición del ministro Gudiño, es muy clara, y la otra posición también es muy clara; en qué consisten, el ministro Gudiño dice: sólo debe suplirse cuando esto va a favorecer a la trabajadora en el caso, no debe suplirse cuando no va a llevar a favorecer al trabajador; y la posición que yo he defendido es, cuando se adviertan que hay temas que no se están planteando expresamente, pero es conveniente analizarlos sin saber todavía si van a favorecer o perjudicar, entramos a estudiar; en otras palabras, la posición del ministro Gudiño implica, estudio, y si veo que le favorece; entonces, suplo y lo introduzco en el proyecto.

Mi posición es, yo por lo pronto suplo, independientemente del resultado a que lleguemos; entonces, para mí pues sí esto se tiene que definir, porque si prospera la posición del ministro Gudiño, pues toda la suplencia que se haga y que no tenga como resultado beneficiar a los trabajadores, tendría que eliminarse.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente.

Yo creo que desde el punto de vista de estricta técnica jurídica, el ministro Gudiño tiene razón en cuanto que resulta que se haga uno

cargo de la suplencia de la queja si es que no es para favorecer; sin embargo, esto es muy fácil de entender, cuando realmente se trata de un asunto, en el que la temática está reducida a uno o a dos puntos jurídicos; pero aquí como vimos de la lectura del problemario, nos está indicando que los temas a resolver son muchísimos, y que no podemos de entrada empezar a descartar la posibilidad de suplir la deficiencia de la queja.

Por esa razón creo yo que se hace de manera enunciativa para poder analizar en todos los temas la suplencia de la queja y bueno, una vez analizada pues ya ésta nos llevará a en un momento dado a amparar, a negar o a sobreseer, pero yo creo que no podemos establecer la técnica que determina el señor ministro Gudiño, porque de lo contrario en un asunto tan amplio como éste sería prácticamente contraproducente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Permítanme antes de continuar con la discusión, a la moción del señor ministro Cossío, está la oposición del ministro Azuela quien prefiere que el problemario se lleve en el orden en que aparece y que el tema del sobreseimiento no resultará afectado por lo que decidamos por ahora en materia de suplencia de queja.

Con la responsabilidad de conducir la discusión, me sujeto estrictamente al problemario para evitar discusiones que no nos lleven a avances reales en el asunto.

Entonces para hablar de suplencia de la queja tiene la palabra el señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor presidente, yo creo que no debemos perder de vista que en materia laboral, la suplencia de la queja opera a favor del trabajador en la forma más amplia, aun ante la ausencia de agravios, esta figura

jurídica frente a otras cuestiones tiene por objeto suavizar, atemperar los tecnicismos jurídicos del juicio de amparo para dar prioridad, para privilegiar a la verdad jurídica por encima de todo.

Por lo tanto yo estimo que está correcta la forma en que es tratado en el proyecto el aspecto de la suplencia de la queja.

Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministros Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Se han planteado varios temas muy importantes, el señor ministro Cossío propone que este tema se relacione con el punto quinto del sobreseimiento, es que este tema del sobreseimiento es paradigmático de lo que está sucediendo, en primer lugar, quiero, en relación con lo que dijo el ministro Azuela, esta es la diferencia justamente entre suplencia de la queja y revisión oficiosa, cuando hay revisión oficiosa se hace un cargo de todos los puntos y los estudia para confirmarlos o para revocarlos para estar de acuerdo o no estar de acuerdo, eso es una revisión oficiosa de las que ordenan los Códigos de Procedimientos Civiles, por ejemplo, en materia familiar.

Pero aquí no estamos en una revisión oficiosa, tampoco la suplencia de la queja evita que el juez estudie, sino simplemente que cuando advierta de manera notoria que se violó un derecho en contra del trabajador, subsane esa violación concediendo el beneficio del amparo, pero cuando no, simplemente basta con que el final diga: "No encontrando queja deficiente que suplir de oficio", el mismo nombre lo indica es una queja deficiente y si es para negar el amparo, dónde está la deficiencia de la queja.

En el caso del sobreseimiento no se está supliendo la queja, se están supliendo los agravios, porque no hay agravio que impugne el sobreseimiento y entonces vamos a llegar, pues no, no

necesariamente da lo mismo ¿no? Por eso yo estoy de acuerdo que si quieren que se vote primero lo de la suplencia de la queja y después lo aplicamos punto por punto.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor presidente, en aras de la funcionalidad de la sesión y dado que usted ya afirmó que seguiría el problemario, declino hacer uso de la palabra.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Bueno, nosotros hicimos algún ejercicio un poco distinto en esta materia de la suplencia de la queja, nosotros no nos quedamos con el 76 bis, fracción IV de esta Ley de Amparo. ¿por qué razón? Bueno porque si bien es cierto que se están tutelando derechos de trabajadores más bien nosotros pensamos o pareciera que, hacer una analogía con el artículo 224 de la Ley de Amparo en materia agraria, en donde se tutelan derechos sociales, porque muchos de estos amparos son promovidos por derechohabientes de los trabajadores; y los derechohabientes no podemos presumirlos como trabajadores, ni tampoco los podríamos colocar en estas hipótesis de suplencia; por eso nosotros vamos un poco más allá y pensamos que haciendo una analogía con este artículo 224 de la Ley de Amparo, podríamos inclusive tener una suplencia mucho más amplia, mejorar inclusive los agravios, los conceptos de violación inclusive, ante la ausencia de éstos, pueden mejorarse todos los actos reclamados.

Ésa es una propuesta en razón de que pensamos que los derechohabientes de los trabajadores pues no son estrictamente trabajadores.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Juan Silva Meza, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente.

Yo creo que, en un tanto en la línea que señala la señora ministra y constreñido exclusivamente a este tema del problemario concreto del planteamiento del proyecto, tal vez lo que al señor ministro Gudiño no le complazca, sean los argumentos limitados de la fracción IV, del 76-Bis y que pudiera tener otra interpretación; otra interpretación que justifique precisamente la suplencia de la queja, no solamente en función de la materia laboral, sino la naturaleza de los sujetos beneficiados con las prestaciones o la naturaleza de la protección que existe en el artículo 123, concretamente en este tema; que eso nos daría esta situación de mayor amplitud en función de la suplencia de la queja, no solamente –sí derivado desde luego de la materia laboral ¡claro!- en función de la evolución histórica y jurisprudencial que ha tenido este tema de la suplencia de la queja en materia laboral; pero asociado no solamente a la calidad de la materia, sino de los sujetos y de la naturaleza de los derechos fundamentales que están en juego, previstos en el 123; esto es, un mayor desarrollo; pero en función de lo que se dice en este Apartado de la suplencia de la queja.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, daré mi punto de vista, si a bien lo tienen.

Creo que estamos frente a una solicitud de suplencia de queja modalizada.

El abogado de la parte quejosa nos dijo, tengo conocimiento de que hay ochenta y tres modelos de demanda, hago mía toda esa argumentación que no se planteó en el escrito inicial de demanda, y en suplencia de queja, solicito que se estudie toda esta problemática.

Conozco la argumentación del señor ministro Gudiño, de que una cosa es suplir la queja; y otra distinta es la revisión de oficio.

Pero a mí, a través de los años me ha convencido la postura del señor ministro Azuela; si hay un argumento externado y decimos simplemente, no da lugar a suplir la queja deficiente, tuvimos que elaborar todo un proceso jurídico mental para descartar ese argumento y entonces, queda una decisión sin razones, no te suplo porque aun en el supuesto de estudiarlo, eso no me llevaría a concederte el amparo.

Estando expresa la petición de la parte quejosa; estando en materia laboral, donde la tesis que aparece en la página veintiuno del proyecto, es muy clara en el sentido que indicó el señor ministro Valls, de que opera en forma total ante la ausencia total de agravios, la suplencia de queja, en tres casos: en materia penal, tratándose del inculpado; laboral atinente al trabajador o respecto de menores e incapaces, en términos del 76; está aparte la suplencia en materia agraria, que tiene otras características; allá hemos dicho que se trata en realidad de suplencia de la defensa y no solamente de la queja.

Mi posición personal es por una suplencia abierta de la queja que nos lleve al estudio de los planteamientos; de los que se ocupa el proyecto –por cierto; y que son los que se plantearon en los ochenta y tres tipos de demanda registrados-

Señor ministro Franco, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor presidente.

Yo simplemente quiero llamar la atención del Pleno, quizás haya otros precedentes que yo desconozca; pero que este criterio que se está adoptando, rebasa el señalado en la tesis a la que se ha hecho mención.

Si ustedes se fijan, esta tesis que está transcrita en las páginas veintiuno y veintidós, se refiere a un caso específico, es decir, hay suplencia absoluta en la materia, cuando estamos en el supuesto de que la Suprema Corte, ya haya declarado inconstitucional la Ley, y consecuentemente, entonces, opera la suplencia absoluta. Yo no sé, si existan, insisto, lo buscamos, yo no encontré algún otro precedente, pero nada más llamo la atención, a que esta tesis se refiere, estrictamente, exclusivamente a la fracción I, del 76-Bis que dice específicamente: “En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia”. En todos los demás casos, el encabezado del 76-Bis, se refiere a cuando hay deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como de los agravios formulados. Gracias señor ministro presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Sí. Sólo aclararía, que si bien, es muy atinado lo que señala el ministro Franco González Salas, en el sentido de que esto se estableció, en relación con la suplencia cuando hay jurisprudencia. Sin embargo, toda la parte final de la tesis, establece un criterio que es valedero, porque en la parte final de la tesis, ahí ya dice con claridad, que si se hace un análisis del proceso legislativo de reforma en mil novecientos cincuenta y uno, a los artículos 107 de la Constitución, 76 de la Ley citada, esto pone de manifiesto, que dicha suplencia debe ser total, ya que se surte

aun, ante la ausencia de conceptos de violación o agravios, como acontece en las materias penal, tratándose del inculpado, laboral, atinente al trabajador o respecto de menores incapaces, que es lo que mencionó el señor ministro presidente, o sea, quizás aquí, pues lo único que podría sugerirse, como se desprende en lo atinente de la jurisprudencia número “tanto”, porque sí hay una parte que está dando estas reglas de la suplencia total.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Agrego, si me lo permiten, que esta es la tesis que seleccionó, la Comisión de Secretarios que estudió este documento, pero hay otras que son igualmente claras, en el sentido de que la suplencia de queja procede en forma total, al menos en estas tres materias.

¿Algo más en torno a la suplencia?

Entonces, tome intención de votación nominal, señor secretario, en torno a la propuesta de suplir la queja, luego determinaremos la extensión de este ejercicio.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor ministro presidente, con mucho gusto.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Por la más amplia suplencia, aclarando que no debe de caerse en el ocio, sino que ésta será indicada por probabilidades de pertinencia.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Por una amplia suplencia, sin comprometer la extensión de la misma.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: En el mismo sentido, y además, prometiendo agregar las tesis que en un momento dado establecen ya por este Pleno, que también puede hacerse este tipo de suplencia, entratándose de materia laboral, no necesariamente de inconstitucionalidad de una Ley.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: En contra de la forma en que está planteada.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: En los términos en que votaron, el ministro Aguirre, Cossío, la ministra Luna Ramos, el ministro Franco González Salas.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: En los mismos términos.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Por la más amplia suplencia.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: También, por la más amplia suplencia, pero sí hago la sugerencia de que, si no existen las tesis, que se construya el argumento, precisamente que lo sostenga y que de aquí salga la tesis.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA: En los mismos términos, por la más amplia suplencia.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, una mayoría de nueve ministros han manifestado su intención de voto, en favor del proyecto, por la suplencia amplia.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Lleve registro de esta intención de votación, señor secretario, para facilitar la decisión, en su momento.

El tema siguiente, aparece enunciado como: SOBRESEIMIENTO TOTAL DE JUICIOS DE AMPARO, POR NO HABERSE DEMOSTRADO EL INTERÉS JURÍDICO DE LOS QUEJOSOS. La mayoría de los trabajadores al servicio del Estado, allegaron a los juicios correspondientes, recibos de pago u otras constancias que los acreditan como trabajadores, los sobreseimientos que decretó el

señor juez, obedecen a que, bien, o no se aportó este documento, o, aportaron sólo copia simple de un comprobante de percepciones y descuentos, y por lo tanto la propuesta es de confirmar estos sobreseimientos.

Está a consideración del Pleno.

Señor ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Bueno de inicio no estoy de acuerdo con confirmar estos sobreseimientos, si precisamente como se indicó, esa determinación no fue combatida por los quejosos, que es a quien perjudica. Yo no entiendo cómo es que no la combatieron, a la mejor no interpusieron recurso; por tanto, consideramos que esa omisión sería suficiente para dejar intocadas esas determinaciones por falta de impugnación, de lo contrario se hace una revisión oficiosa de los sobreseimientos, respaldada en una supuesta suplencia de queja, para finalmente confirmarlos. Francamente, no me resulta muy congruente esta posición, aunque es cierto que si los quejosos ahí indicados, sólo exhibieron copia simple de sus constancias de percepciones, carecen de interés jurídico, en eso creo que no hay problema; el problema es en confirmar en suplencia de la queja un sobreseimiento que no fue impugnado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Alguna otra opinión? Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente. Creo que en ese sentido tiene razón el ministro Gudiño, creo que en engrose eso se podría arreglar, lo que sucedió fue esto: en tres juicios de amparo no presentaron más que copias simples de los recibos de pago; se solicitó la información al Instituto de Servicios y Seguridad Social para los Trabajadores del Estado, y en un caso

dijo que no tenía vigentes sus derechos; en otro caso dijo que no existía en la base de datos el nombre de este trabajador, y en el otro caso fue omiso. De tal manera que no quedó acreditado el interés jurídico de estos tres trabajadores; entonces, por esta razón, lo que el ministro Gudiño dice es: no podemos confirmar si no hay agravio específico respecto del sobreseimiento, lo que debemos de hacer en todo caso es dejar intocado el sobreseimiento correspondiente. Yo no le vería ningún inconveniente, sería simplemente, en lugar de confirmar, con los mismos argumentos dejar intocado el sobreseimiento.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: En pro de esta postura, hago notar que en la petición de que se tomaran en cuenta los conceptos de violación hechos valer en todas las demandas presentadas contra la Ley del ISSSTE, no puede aparecer ningún agravio respecto de un sobreseimiento, ni siquiera en la petición de suplencia que nos hicieron los quejosos, aparece el tema de estos sobreseimientos. La situación jurídica será la misma, vía confirmación o declarar intocado el sobreseimiento. Si esto facilita la salida y la señora ministra ponente lo ha propuesto como intocado, consulto al Pleno la intención de voto a mano levantada en favor de esta decisión.

(VOTACIÓN FAVORABLE).

Estimo superado este tema del sobreseimiento total de algunos juicios de amparo.

El siguiente tema se refiere a la precisión de los actos reclamados, y tiene que ver con un argumento de la propia parte quejosa, que dice: el juez de Distrito descontextualizó los conceptos de violación y los relacionó única y exclusivamente con determinados preceptos de la Ley del ISSSTE, cuando la intención de la parte quejosa es la impugnación total de la nueva Ley; inclusive señalaron el número

total de artículos formales de la Ley, así como todos los que componen el régimen de tránsito.

Está a consideración de los señores ministros este tema.

Ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: No comparto en este aspecto la propuesta del proyecto. Según se informa en el proyecto, el juez de Distrito dictó sentencias uniformes en las que sobreseyó respecto a los artículos siguientes de la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: El artículo 63 por heteroaplicativo. 71 no trasciende a la esfera jurídica de los gobernados. 95 por heteroaplicativo. 106 no trasciende a la esfera jurídica de los gobernados. 110 no trasciende a la esfera jurídica de los gobernados. 149 heteroaplicativo. 170 no trasciende a la esfera jurídica de los gobernados. 171 no trasciende a la esfera jurídica de los gobernados. 204 heteroaplicativo. 210 no trasciende a la esfera jurídica de los gobernados. 220 no trasciende a la esfera jurídica de los gobernados. 222 no trasciende a la esfera jurídica de los gobernados. 225 heteroaplicativo. 226 no trasciende a la esfera jurídica de los gobernados. 234 no trasciende a la esfera jurídica de los gobernados. 239 no trasciende a la esfera jurídica de los gobernados y 247 no trasciende a la esfera jurídica de los gobernados.

De lo anterior se desprende que solamente cinco artículos fueron sobreseydos por heteroaplicativos, todos los demás por no causarle perjuicio alguno al quejoso. Y hay que recordar que la idea de perjuicio de interés jurídico es el eje en el que gira todo el sistema de amparo.

El juez negó el amparo respecto a algunos artículos que estimó que sí eran autoaplicativos y concedió, finalmente, el amparo por lo que

hace a los artículos 20 y 25. Además, negó el amparo respecto del artículo 7° de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales. De este punto no me ocuparé por el momento.

Bien, previamente al estudio que llevó a semejantes determinaciones, el juez precisó que estos preceptos constituían los actos reclamados, pese a que los quejosos habían señalado como tal a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en sí misma considerada. Su argumento fue que en los conceptos de violación se hacía valer en específico la inconstitucionalidad de tales disposiciones.

En el Considerando Sexto el proyecto examina un agravio formulado por los quejosos, cuya importancia es mayúscula porque, de estimarlo fundado, se tergiversaría la naturaleza del recuso de revisión. Sostiene que el juez erró al no tener como reclamada la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en su integridad, como un todo, y en lugar de ello expurgar preceptos y hacer el estudio de su constitucionalidad individualmente considerados.

El proyecto estima que el agravio es fundado. Tal conclusión se hace derivar de estas premisas: A.- El señalamiento de los actos reclamados en la demanda; la discusión, expedición, refrendo y publicación de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, integrada por doscientos cincuenta artículos y cuarenta y siete transitorios. Y B.- El cúmulo de conceptos de violación aducidos, cuya síntesis se hace entre las fojas veintiséis a veintinueve del proyecto que se pone a nuestra consideración.

De lo anterior, el proyecto concluye: “De lo antes expuesto se puede advertir que asiste la razón a la parte quejosa, en cuanto señala que el juez descontextualizó los conceptos de violación esgrimidos en la

demanda de garantías, al aislar y estudiar por separado algunos de los preceptos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, pues como quedó apuntado, dicho ordenamiento legal se reclamó en su integridad y los aludidos conceptos de violación están enderezados a demostrar la inconstitucionalidad del nuevo régimen de seguridad que prevé.”

Dice el proyecto: “No pasa inadvertido para este Alto Tribunal, que en sus conceptos de violación la parte quejosa hace referencia específica a determinados preceptos de la Ley impugnada; sin embargo, se advierte que ello lo realiza con la finalidad de destacar las disposiciones legales que afectan cada uno de los seguros y demás prestaciones económicas, y en la especie que comprende el nuevo régimen de seguridad social que regula la Ley reclamada”.

Acto seguido, el proyecto sostiene que consecuentemente el Pleno debe entrar al estudio de la constitucionalidad de toda la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y no sobre la base de lo que dijo el juez de Distrito y su relación con los agravios que se hubieran vertido, sino sobre la base de los conceptos de violación, los agravios y los argumentos hechos valer en otras demandas de amparo relacionadas.

Después se ofrece un estudio pormenorizado de todos y cada uno de los motivos de inconstitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley, prescindiendo del análisis de si los preceptos individualmente considerados son de índole autoaplicativa o heteroaplicativa, porque parte de la premisa de que dado el planteamiento de los quejosos, la Ley es autoaplicativa; nótese sin embargo, que lo que hace en sus más de cuatrocientas fojas, no es examinar la inconstitucionalidad de la Ley, sino la inconstitucionalidad de normas individualmente consideradas, y ni siquiera de todas sino sólo de algunas.

Con todo respeto, no me parece adecuada la base metodológica del proyecto.

En primer lugar, hago notar que, que hay acuerdo unánime en nuestra jurisprudencia y en la doctrina más reconocida, en que, grosso modo, las normas sólo pueden ser tachadas de contravenir la Constitución por tres razones:

Por lesionar los derechos que la misma confiere a los gobernados; por modificar la esfera de competencia de los órganos del Estado; y tres, por emanar de un procedimiento legislativo viciado.

De estas tres causas de inconstitucionalidad de las normas generales, sólo la última podría ser predicable respecto del conjunto al que pertenecieren, esto respecto al cuerpo normativo que la contuviera, llámese ley o código.

En efecto, si el cuerpo normativo denominado Código Civil, por ejemplo, fuera aprobado en las Cámaras por una votación menor de la exigida por la Constitución, habría un vicio de inconstitucionalidad, de tal manera que alcanzaría al todo y no nada más a las partes.

En esta hipótesis pues, el código en sí mismo considerado se reputaría contrario a la Constitución, y no solamente a alguno de sus preceptos, por la técnica de amparo contra leyes; sin embargo, la impugnación de un ordenamiento por vicios de su proceso de creación, está únicamente vinculada a aquellos de sus dispositivos que causen perjuicio al quejoso, de modo que no puede establecerse a favor de dicho sujeto una declaración general de inconstitucionalidad, sino una limitada a las porciones normativas que afectan su esfera jurídica. En cambio, las otras dos sólo pueden ser predicadas respecto a disposiciones individualmente consideradas; por ejemplo, la lesión de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución como causa de inconstitucionalidad.

Siempre supone una relación antinómica entre supuestos normativos; es decir, una contradicción entre las hipótesis de hecho y las consecuencias jurídicas de una norma constitucional, con las hipótesis de hecho y las consecuencias jurídicas de una norma legal, como cuando una norma constitucional prohíbe la discriminación por razón de género, y una norma legal contenida en el Código Civil, establece un derecho a favor nada más de los varones, por el solo hecho de serlo y lo niego respecto de las mujeres.

En este caso así, la inconstitucionalidad no podría predicarse del conjunto normativo denominado Código Civil, sino únicamente respecto de las disposiciones que en específico estableciera el supuesto contrario a la Constitución, y a lo más respecto de normas que estuviesen directamente relacionadas con dicho supuesto en una relación de interdependencia y subordinación. Así, en una demanda de amparo se señala que el acto reclamado lo constituye toda una ley, el Código Civil, la Ley Aduanera, la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, etcétera; los únicos alegatos viables, serían: 1º.- El que se cuestionara el procedimiento legislativo, en la medida de que hubiera preceptos que afectaran la esfera jurídica del quejoso; y 2º.- El que se cuestionaran todos y cada uno de los supuestos normativos contenidos en todas las disposiciones que la conformaran; por cualquiera de estas dos causas: a).- Por lesionar los derechos fundamentales establecidos en la Constitución, o b).- Por alterar el régimen de competencias que ahí se dispusiera, y siempre y cuando fueran autoaplicativas, o siendo heteroaplicativas, se demostrara que hay acto de aplicación, pero si en la demanda de amparo únicamente se hacen valer: 1.- Violaciones al procedimientos legislativo, y 2.- El cuestionamiento de aspectos que derivan sólo de ciertos preceptos específicamente determinados, aunque sean muchos, o la mayoría, por lo más que se diga que se reclama al cuerpo normativo en su conjunto, lo que

procede es estimar que sólo el primer grupo de conceptos de violación puede válidamente tenerse como referidos a la ley, como cuerpo normativo, aunque limitados a los preceptos que menoscaban la esfera de derechos del quejoso; mientras que el segundo sólo podría tenerse referido a las disposiciones que directamente contengan él o los supuestos normativos cuestionados. Justo esto es lo que acaece en el caso concreto.

Los quejosos aducen violaciones al procedimiento legislativo, y es correcto que en el proyecto se diga que hay que examinarlos tal cual, dirigidos a cuestionar la constitucionalidad de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en su conjunto, publicación en día inhábil, falta de refrendo, de no participación en la Comisión de Estudios Legislativos, etcétera, pero exclusivamente en la medida de que se impugnen preceptos que materialmente afecten su esfera jurídica. Razón por la que una cuestión primaria es establecer qué dispositivos, en específico, en concreto, son precisamente los que ocasionan tal afectación, para de ahí partir al examen de los vicios de procedimiento de formación de la ley que se atribuyen, cuestión que desde mi particular punto de vista, se omite en el proyecto en consulta.

Pero el resto de los agravios, los que se reseñan sobre las fojas 26 a 29 del proyecto, no están dirigidos a cuestionar todas y cada una de las disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sino sólo aquellas en donde los quejosos creen encontrar normas que violan derechos adquiridos, privatizan un régimen que a su entender, debe permanecer ajeno la intervención de particulares. Esto significa, que no puede tenerse como materia de estudio en la presente revisión a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como un todo, salvo por lo que hace a las pretendidas violaciones al procedimiento legislativo, y en tanto

existan disposiciones que afecten, desde ya la esfera jurídica de los quejosos. Puede tenerse como materia de examen, las disposiciones en las que específicamente se encuentren los supuestos normativos cuestionados por los quejosos, y de las que deriva, según su parecer, afectación de derechos adquiridos y la privatización de un estado de cosas que debe ser de naturaleza pública.

Si esto es así, y francamente no veo cómo podría concluirse lo contrario, ha de constatarse que antes de decidir la cuestión misma de inconstitucionalidad, si las normas individualmente consideradas son de carácter auto o heteroaplicativo, también tendría que determinarse si los quejosos entran o no dentro del ámbito personal de validez de las disposiciones impugnadas. De modo que si ello no fuera así, no cabría el examen de constitucionalidad por falta de interés jurídico.

Así pues, como procedió el juez de Distrito, ubicó preceptos que eran reclamados y los estudió, y estudió las condiciones de auto heteroaplicación y su ámbito personal de validez; en cambio de proceder como sugiere el proyecto se obtendría un contrasentido, pongo un ejemplo, a fin de clarificarlo imaginemos cuando se abrogó el Código Civil de mil ochocientos ochenta y cuatro y se sustituyó por el de mil novecientos veintinueve, un hipotético quejoso se doliera del nuevo ordenamiento, aduciendo que se trata de un conjunto normativo que modifica en general sus derechos civiles, pues el anterior ordenamiento ha quedado abrogado, bajo esa premisa en su demanda, expone conceptos de violación en donde alega la inconstitucionalidad de normas referidas a las actas de registro civil, a las causas del divorcio, a la capacidad para heredar, a las reglas sobre la interpretación de contratos, a la definición de mutuo y reglas sobre designación del Director del Registro de la Propiedad, podemos honestamente concluir que como el quejoso dijo que lo reclamado era el código en su totalidad, por razón de modificar sus

derechos civiles, es el caso de examinar no solo la constitucionalidad de las normas que regulan las actas de registro civil, las causas de divorcio, la capacidad para heredar, etc., y que reclama expresamente, sino también las contenidas en el mismo ordenamiento referido a domicilio, personalidad, matrimonio, posesión, donación y demás y podríamos poner otro ejemplo perteneciente a la materia penal, imaginemos que en un amparo se impugna todo el Código Penal, como un sistema, pero únicamente se vierten conceptos de violación respecto a un artículo que se le aplicó al quejoso y por el que se permitía la analogía o la mayoría de razón al determinar el tipo penal; entonces el juez tendría que estudiar toda la constitucionalidad todos los artículos del Código Penal, cuando en realidad solamente le están reclamando en el fondo un precepto que establece un tipo penal que a su consideración del quejoso es inconstitucional, no y por qué no y por que antes de entrar a dicho estudio, habría que establecer primero cuáles son las normas precisamente reclamadas, y dentro de ellas cuáles son heteroaplicativas o autoaplicativas y cuáles son aquéllas que afectan la esfera jurídica del quejoso, por ejemplo las que regula la designación de Director del Registro Civil, del Registro Público por ejemplo en el ejemplo que puse y que no le pueden parar perjuicio así como muchas otras, para abono de lo anterior, véase la naturaleza de los preceptos respecto de los cuales en el proyecto se propone: conceder el amparo. Todos son heteroaplicativos y además no es verdad que se examinan todos los preceptos de la Ley, sino solo aquellos respecto de los cuales el juez emitió su pronunciamiento. ¿Qué garantía constitucional se viola en perjuicio de los quejosos? Ninguna, mientras no haya acto de aplicación, tiene algún sentido la concesión del amparo no en tanto no se demuestre que haya acto de aplicación, lo mismo puede decirse de la negativa de amparo que se propone respecto de los demás preceptos de carácter heteroaplicativos, si no hay acto de aplicación, negar el amparo significa truncar el derecho del quejoso de impugnar esas

disposiciones cuando en un futuro se decrete en su perjuicio un acto de aplicación.

Por otra parte, el proyecto al prescindir de la sentencia del juez de Distrito y entrar al examen de la totalidad de la ley con base en los conceptos de violación los agravios y los argumentos aducidos en demandas de amparo diversas bajo la premisa de que está supliendo la queja pero sin explicar porqué suple para negar y sobreseer en casi todos los casos, al no ocuparse de establecer si las normas son auto o heteroaplicativas, ni si su ámbito personal de validez los destinatarios de la misma alcanza a los quejosos, en realidad lo que hace es un estudio abstracto de constitucionalidad, propio de las acciones de Inconstitucionalidad, no del juicio de amparo. Gracias a ese análisis en las que se prescinde de actos de aplicación y de la precisión del ámbito personal de validez de las normas y ello es inviable en el juicio de amparo; en el juicio de amparo contra leyes se requiere que el quejoso demuestre estar ubicado en la hipótesis de hecho de las normas que es su destinatario y que hay actos de aplicación o que desde ya causa afectación a su esfera jurídica, si ello no ocurre al examinar la constitucionalidad de las mismas es imposible; la ley podrá ser todo lo inconstitucional que se quiera, pero si el quejoso no está dentro del ámbito de aplicación de la misma, o estándolo no ha sufrido el acto de aplicación correspondiente no puede ni examinarse, ni menos aún concederse el amparo que hay en su contra.

Numerosos precedentes abonan lo anterior, voy a leer únicamente los rubros de las tesis: **"LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA"**. (Esta es del Pleno). (Una de la Tercera Sala, de la anterior Tercera Sala): **"INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO CONTRA LEYES. NO SE ACREDITA ÚNICAMENTE POR LA CIRCUNSTANCIA DE QUE SE**

TRATE DE UNA LEY AUTOAPLICATIVA". (Otra de la anterior Tercera Sala): **" LEY AUTOAPLICATIVA. CUANDO SE RECLAMA CON MOTIVO DE UN ACTO CONCRETO DE APLICACIÓN, ÉSTE DEBE AGRAVIAR AL QUEJOSO".** (Otra de la Tercera Sala): **"LEY AUTOAPLICATIVA. LA DETERMINACIÓN DE CUÁNDO PUEDE INTENTARSE EL JUICIO DE AMPARO CONTRA UNA QUE SE ESTIME INCONSTITUCIONAL, CONSTITUYE UN PROBLEMA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA Y COMO TAL DEBE RESOLVERSE.** (Otra que habla de la Ley Autoaplicativa), (De la Segunda Sala, también): **"LEY AUTOAPLICATIVA. INTERÉS JURÍDICO EN AMPARO CONTRA",** y dice esa tesis: **"CUANDO SE PROMUEVE EL AMPARO EN CONTRA DE UNA LEY ALEGANDO QUE SU SOLA EXPEDICIÓN CAUSA PERJUICIO AL QUEJOSO, ES NECESARIO QUE ÉSTE PRUEBE EN LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL QUE ES SUJETO DE LA NORMA Y QUE SUS DISPOSICIONES AFECTAN SU INTERÉS JURÍDICO, PUES NO BASTA PARA TENERLO POR DEMOSTRADO, EL QUE EN LA DEMANDA DE AMPARO SE HUBIERA DECLARADO BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD, QUE SE ESTÁ DENTRO DE LOS PRECEPTOS DE LA NORMA".** (Hay otra del Pleno): **"LEY AUTOAPLICATIVA. QUIÉNES PUEDEN IMPUGNARLA DENTRO DEL TÉRMINO DE LOS TREINTA DÍAS SIGUIENTES AL DE SU ENTRADA EN VIGOR".**

Así las cosas, creo haberles demostrado, que aceptar la propuesta metodológica del proyecto sentaría un precedente difícilmente aceptable; cualquier quejoso podría impugnar toda una ley con motivo de su sola expedición aunque no contenga preceptos que desde ya le depare perjuicio y que incluso ni siquiera afecte su esfera jurídica al destinarse.

En resumen, yo creo que de acuerdo con la técnica del amparo, los sistemas jurídicos en cuanto a tales, no son ni autoaplicativos, ni

heteroaplicativos; son las normas jurídicas que los integran las que pueden ser autoaplicativas o heteroaplicativas. Segundo.- El carácter autoaplicativo de una norma concreta es independiente de interés jurídico para reclamarla; es decir, una norma autoaplicativa no por ese solo hecho afecta la esfera jurídica de los particulares, como parece desprenderse del proyecto. Tercero.- Son actos reclamados en el amparo contra leyes las normas concretas no los sistemas, pues aun suponiendo sin conceder que esto fuera procedente, no todas las normas que integran a ese sistema serían inconstitucionales; no todas afectarían la esfera del particular, ni tampoco todas serían autoaplicativas.

De ahí la necesidad de reclamar todas y cada una de las normas que se consideren inconstitucionales, así como del examen particularizado de todas y cada una de las normas impugnadas. Tal pertenencia a un sistema no cambia toda la naturaleza de todas las normas. Cuarto.- En consecuencia, para impugnar un sistema se requiere impugnar todas y cada una de las normas que lo integran; lo que la Suprema Corte haya hecho o no haya hecho en materia fiscal o en otras materias no prueba que el criterio por ese solo hecho sea correcto; en todo caso lo que queda claro, es la necesidad de revisarlo y ésta es una oportunidad magnífica. Quinto.- En el amparo indirecto los preceptos de la Ley son actos reclamados; en el amparo directo son motivos de inconformidad. De ahí que en el amparo indirecto ante el juez de Distrito, como el que se está revisando, la suplencia de la queja no puede extenderse a incluir preceptos no reclamados, porque sería incluir nuevos actos con la única exención de la existencia de jurisprudencia por la obligatoriedad que tiene para el juez lo que no acontece en el caso.

Por último, quisiera hacer unas consideraciones finales respecto de la sentencia que dictó el juez, que a mi juicio se trata de una

magnífica sentencia en cuanto al apego formal a la técnica de amparo.

El proyecto se desocupa del estudio de la sentencia dictada por el juez de Distrito y sin más propone un estudio abstinicio del examen de la constitucionalidad de la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales. Este proceder me parece desafortunado y no solo por las razones jurídicas que adelanté en el documento que acabo de leer. Pensemos en esto: se creó un Juzgado Especializado para analizar la demanda; se le dotó de jurisdicción en todo el país; se le proveyó de infraestructura para que al final en la revisión, la Corte desestime su trabajo y emprenda el estudio como si nada hubiera ocurrido.

Creo que la sentencia del juez está muy bien hecha desde el punto de vista formal, podemos no estar de acuerdo con sus conclusiones, pero ése es otro aspecto. Hay que reconocer su trabajo; su sentencia debe ser la base; el punto de partida; hay que aprovechar sus argumentos y su metodología. ¡Claro!, con las adecuaciones a que haya lugar y ¡claro! en donde exista un agravio para impugnarla. También estimo que debe ser contrastada con los agravios y nada más con los agravios vertidos en el recurso de revisión. La sentencia y los agravios son el límite de nuestra jurisdicción: no procedamos como un Tribunal de revisión oficiosa; no hagamos estudios abstractos de constitucionalidad; hagamos una sentencia de revisión con apego a la técnica de amparo; la que indica precisamente cuál es el ámbito que debemos atenernos: la sentencia y los agravios, y nada más.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO.- Gracias señor ministro presidente.

Quiero afirmar que el proyecto no dice que debamos de producir una Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, comentada y expurgada por la Suprema Corte. Esto es, aun asumiendo la suplencia de la queja deficiente no necesitamos hurgar en todos los extremos que nos lleven a la conclusión que he apuntado. Estamos entonces condicionados a la racionalidad; a la probabilidad argumentativa y al desarrollo de esto, en principio, serle favorable al trabajador.

Cuál es la tensión que nos invoca el señor ministro Gudiño. Si decimos que la Ley es autoaplicativa y estamos analizando toda la Ley; ulteriormente cuando haya actos de aplicación concretos de una norma, ya no va a poder ser discutida en su constitucionalidad, porque ya se estudió en estos asuntos, solamente por vicios propios del acto de aplicación; lo cual es otro cantar, entonces es más conveniente para el trabajador llevarnos el asunto con la técnica rígida de agravio; análisis del mismo; lucubración o argumentación por parte del Tribunal constitucional y, conclusión, lo cual, a mi juicio, anula la posibilidad de suplencia. Él dice: los sistemas no son autoaplicativos o heteroaplicativos; las normas sí son o pueden ser autoaplicativas o heteroaplicativas. Yo me quedo reflexionando al respecto y llego a la conclusión de que no es del todo exacto esta afirmación, un sistema en sí mismo puede incluir la autoaplicación total, esto qué quiere decir, que las normas torales del mismo tengan que ver con autoaplicación o con heteroaplicación, existiendo probablemente algunas cuestiones secundarias meramente accesorias que no afecten al sistema.

Ahora bien, qué es lo que se está haciendo en el proyecto, en el proyecto se está, a mi juicio, dando la mayor apertura para los

trabajadores pero sin perder algo de vista, se dice que doscientos treinta y siete mil amparos involucran la suerte y destino jurídico respecto de la Ley del Instituto mencionado, de dos millones o tres millones de personas; bueno, ellos ya decidieron jugar su baza, y yo pienso que en el amparo contra leyes y en el amparo en revisión no se puede estar jugando con un argumento un día y al día siguiente con otro, comprometieron para bien o para mal su situación jurídica, démosle entonces la mayor anchura a sus intereses para efectos del análisis.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente. Yo creo que el problema que plantea el señor ministro Gudiño, como él lo mencionó, es realmente un problema de enorme importancia técnica, y yo no creo que lo podamos soslayar.

Yo, en este asunto, cuando se resolvió la Contradicción de Tesis 27/2005-PL, que tenía que ver con costo de lo vendido, yo no sostuve una posición semejante a la que ahora se está teniendo en el proyecto, por qué razón, porque a mí sí no me parece que haya como se dijo en esa contradicción de tesis, una especie de núcleo esencial de la autoaplicabilidad y que la condición de la autoaplicabilidad nos lleve a suponer que todo el ordenamiento tiene una situación de autoaplicación; en ese caso yo diferí y emití el correspondiente voto particular.

Sin embargo, creo que aquí hay una modalidad que nos puede llevar a una posición razonablemente intermedia.

Lo que el ministro Gudiño dice, y creo que tiene toda la razón, es que no confundamos el combate integral que se hace en los agravios que pudo reformular la parte quejosa en su momento,

partiendo del hecho de que tomaba todo aquello que se dijo en las ochenta y tantas demandas con un problema que es completamente distinto, que es aplicación y perjuicio.

Yo insisto, que yo diga: hago míos los conceptos de invalidez, en este caso de agravio, que plantearon el resto de las personas que acudieron al amparo, pues es un problema de análisis integral y otro es el problema de si a mí en lo concreto y en lo particular tiene aplicación, tiene afectación ese precepto o esos preceptos; entonces, aquí en realidad no estamos haciendo una suplencia de actos porque está impugnado el sistema en su totalidad.

Creo que una solución que se puede hacer para darle sentido también a la suplencia que la acabamos de votar y aceptar por una mayoría de nueve votos contra uno, es el siguiente: Analicemos a partir de la totalidad de los agravios planteados el sistema en su conjunto y por vía de efectos individualicemos éstos, sólo aquéllos que se encuentran en la situación específica de hecho que les llevaría a hacer o que pudiera recibir los mismos efectos del amparo; por ejemplo, si en el artículo 71, que se dijo en el documento del ministro Gudiño que no se trascendía a la esfera jurídica de los gobernados, tiene que ver con las condiciones de que el ISSSTE va a realizar una serie de programas de prevención de enfermedades, uno podría decir: y a ti qué más te da si no hay un programa de prevención de enfermedades; pero, claro, podría acontecer una situación, que el no tener un programa de prevención de enfermedades afectara mi derecho a la salud, no mi derecho a la seguridad social, sino mi derecho a la salud; lo estoy poniendo en condiciones absolutamente hipotéticas, y ahí sí podría tener un efecto; entonces, creo que esto salva o si no salva, al menos armoniza dos situaciones: Uno, el que nosotros no podemos generar los actos reclamados, eso sí me parece muy mal; dos, no podríamos nosotros también suponer que todo es autoaplicativo y que el

concepto de perjuicio es absolutamente irrelevante, pues si con eso abre el artículo 107 constitucional, y 3. Armonizar la idea de que tenemos una suplencia general para analizar el sistema en su conjunto en cuanto a sistema, y si, ahí sí, individualizar los efectos partiendo de la condición concreta que cada uno de estos quejosos tuviera, en la situación que se pudiera plantear, es una solución que se me ocurre, porque insisto, en este caso tiene la peculiaridad que hemos aceptado ya como suplencia de queja, levantar la totalidad de los conceptos que han planteado otras personas. Sintetizo entonces la propuesta, para no manejar inadecuadamente la técnica de amparo a la que nos llama el señor ministro Gudiño, y creo que tiene razón, pero tampoco para dejar sin efectos la condición de suplencia, lo que podríamos hacer es: analizar el sistema en su conjunto, e individualizar los efectos de las resoluciones dependiendo de la condición concreta de los quejosos; si mostramos que un precepto al final del día tiene una condición de heteroaplicación, pues evidentemente no vamos a generar ese efecto, si establecemos que no le trasciende a su esfera jurídica, pues tampoco lo establecemos. Yo entiendo que no es una solución técnicamente ortodoxa como lo expuso el señor ministro Gudiño, pero también insisto, toda vez que nos hicimos cargo de una amplia suplencia, me parece que hay peculiaridades en el caso, que tenemos que respetar, porque si no, de otra forma dejaríamos sin sentido aquello que estuvimos aceptando como tal. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Probablemente la conclusión a la que arribe coincida con la que acaba de exponer el señor ministro José Ramón Cossío, pero quizá difiera también en que por lo menos así lo interpreto, como que la situación de hecho de este asunto nos debe llevar, decía el ministro Aguirre Anguiano: a tener una gran amplitud, aquí como que nos alejamos de la técnica

del amparo, y yo pienso que debemos realizar un esfuerzo dentro de la técnica del amparo, si en algo ha avanzado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sido en jurisprudencias y criterios relacionados con el amparo, cuando vemos controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, frecuentemente decimos que eso es una materia en la que se lleva, pues propiamente de 1995 a la fecha, doce años, pero si nos remontamos al inicio del amparo, pues obviamente hay una gran distinción. Entonces, no porque en este caso se dan muchos destinatarios de la norma, muchos quejosos, vamos a olvidar la técnica del amparo, y ahí es donde a mí me parece muy importante el planteamiento del señor ministro Gudiño. Tratemos de resolver técnicamente, y me parece que como están planteadas las cosas, tenemos que resolver técnicamente y podemos hacerlo, nada más que llegando a una conclusión diferente a la que llega el ministro Gudiño, y por qué, él dice: atengámonos a los agravios, pues hay un agravio que dice: la sentencia recurrida transgrede los principios de congruencia y exhaustividad, porque yo señalé como acto reclamado la Ley del ISSSTE, y el juez se puso a examinar preceptos aislados, luego hay agravio, y entonces el agravio nos obliga a ver si efectivamente planteó como acto reclamado la Ley del ISSSTE, y resulta que sí lo planteó como acto reclamado. Ahora, se adelanta el señor ministro Gudiño a un problema de si es Ley autoaplicativa o Ley heteroaplicativa, si los distintos conceptos de violación se referían a determinados artículos específicos, y yo creo que él mismo en su intervención está dando la solución. En principio hay acto reclamado y es la Ley del ISSSTE, lo demás ya va a ser el análisis de los agravios que se plantean, suplidos en su deficiencia lo que ya hemos aceptado, y para mí qué es lo que encontramos: se reclama la Ley del ISSSTE, se reclaman específicamente determinados preceptos, y para el propósito del proyecto, primero hay planteamientos que tienen que ver con toda la Ley del ISSSTE y que derivan de algo muy sencillo donde en principio pienso que ya hay un interés jurídico

¿en qué situación quedan las personas que sujetos a una ley donde se establecen una serie de prestaciones, de sistemas, de cuotas, etcétera, queda abrogada? Y se les va a aplicar una nueva ley, ahí hay un interés general jurídico de: me están alterando mi situación, para bien o para mal eso va a ser problema ya del estudio de los conceptos de violación, pero en principio me cambiaron las reglas del juego ¿Por qué? Porque me dejaron sin la ley que regulaba mi situación y ahí es donde yo advierto que habría coherencia en el documento del ministro Gudiño sobre la base del interés jurídico, que es un interés jurídico que no entra al fondo del asunto, yo entiendo que esta causal de improcedencia queda en una frontera, es muy sutil ¿cuándo hay interés jurídico y cuándo es fundado el agravio del concepto de violación? Sin embargo, aquí yo creo que todos tenemos que admitir que interés jurídico por reclamar toda una ley global en cuanto a argumentos que tengan que ver con la ley global sí existe y para mí básicamente qué es lo que se está planteando en forma general.

Primero.- Violaciones de procedimiento, no podemos decir se incurrió en violación de procedimiento respecto del artículo 3, pero no respecto del 10 ó del 40, no, violación de procedimientos, eso es respecto de toda la Ley ¿porqué? Porque la ley fue la que se aprobó, hubo el Decreto promulgatorio de la Ley, hubo la comunicación del Congreso al Titular del Ejecutivo para que se publicara la Ley, violación al procedimiento, será fundado o será infundado eso va a ser otro problema, estamos en los prolegómenos de este asunto que para las partes es sencillísimo, pero como que los jueces siempre vivimos esa situación, que las partes dicen es clarísimo, evidente y uno dice lo mismo me dijo la otra parte, lo que resulta que para mi juez es complicadísimo y tenemos que verlo con detalle, paso a paso, y entonces en este sentido habría ese elemento -violaciones de procedimiento-, pero no sólo eso sino que después se hace un planteamiento también de índole general que manejaba el señor

ministro Cossío, el sistema de la seguridad social, hay violaciones, se pretende al artículo 123 constitucional, Apartado B, fracción XI, que habla de la seguridad social y ahí se dan una serie de planteamientos que no se refieren de suyo a ninguno de los artículos en particular, sino se refieren a todo el sistema, yo tenía este sistema que pienso que respondía al artículo 123 constitucional en el Apartado que indiqué y en la fracción que indiqué, se establece una nueva ley, yo pienso que está violentando ese artículo constitucional que toda la ley ¿por qué? Porque es lo que está iniciando su vigencia y que afecta a todos los destinatarios de la norma y dentro de ellos los que hemos pedido amparo y qué otro planteamiento, hay un planteamiento de violación al 133 constitucional, hay tratados internacionales, hay convenios que establecen ciertos principios en materia de seguridad social a los que se comprometió el Estado mexicano cuando los aprobó el Senado de la República, el Senado de la República dio el visto bueno ante la aceptación del ejecutivo Federal, que firmó el presidente de la República con todos los matices que han ido estableciendo las jurisprudencias de la Corte, pero que finalmente hubo el compromiso del Estado mexicano de aceptar esos compromisos internacionales en materia de seguridad social, insisto, habrá razón o no, eso va a ser posterior, pero por lo pronto ahí ya habría un planteamiento también de índole general ¿qué pasa con todos los planteamientos específicos? Y aquí es donde se da mi coincidencia con el ministro Cossío, si llegaran a prosperar los planteamientos de índole general, se acabo el problema; si se dice, toda la Ley es inconstitucional, pues es inconstitucional, en relación con los quejosos porque estamos en materia de amparo, y no podemos nosotros invalidar la Ley, pero respecto de los quejosos habría ese pronunciamiento.

Ahora, no prosperan las razones que se dan contra la Ley en general, pues entonces tendremos que ir examinando los planteamientos respecto de cada uno de los preceptos, ¿cómo?

Como lo quiere el ministro Gudiño, pues esto es lo propio del amparo. Si yo estoy impugnando un precepto del que soy completamente ajeno, bueno, pues es inoperante mi concepto, incluso, pues podría hasta sobreseerse el juicio en relación con ese artículo. Yo veo los artículos que desmenuzó el señor ministro Gudiño, en relación con la sentencia del juez de Distrito, y coincido que es muy buena sentencia, podrá tener razón, podrá no tener razón en parte todo, pues esa es la labor que estamos realizando.

Yo hice también el desglose de todos estos artículos y pienso que algunos, que considero que no tenían nada que ver con los interesados, pues de suyo tienen que ver con el sistema y en ese sentido, pues sí tienen que ver, quizás en eso, si es que llegamos hasta allá, pues tendríamos que entrar a ese análisis detallado.

En resumen. Yo considero que es correcto el proyecto, cuando nos está señalando, que es fundado el agravio relativo a la congruencia y exhaustividad, porque sí hay elementos de tipo general relativos a toda la Ley, que el juez no estudió, que de pasadita en razón de algún precepto dijo algo; es cierto, pero no lo dijo en relación con toda la Ley, como de suyo estaba planteado, coincido pues con el ministro Cossío, finalmente se trata un poco de integrar los dos aspectos, y yo iría en esa línea.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora ministra Luna Ramos, tiene la palabra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Señor ministro presidente, creo que pidió la palabra antes la señora ministra Sánchez Cordero.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: La anoté después.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: ¡Ah! Perfecto, está bien.

Gracias señor presidente.

En la misma línea del señor ministro Cossío y del señor ministro Mariano Azuela, lo que sucede es esto. Si nosotros vemos la demanda de amparo, en la demanda se promueve el juicio de amparo, diciendo: por la Ley del ISSSTE, en sus doscientos cincuenta y cuatro artículos, y sus cuarenta y siete transitorios, así de manera específica y textual, se señalan los actos reclamados, y luego dice, el artículo 7º, de la Ley del Diario Oficial de la Federación. Ahora, qué sucede, en los conceptos de invalidez se va de manera destacada, refiriéndose a determinados artículos, de ahí la postura del señor juez de Distrito, que en lo personal también coincido en que es una buena técnica de amparo; sin embargo, por qué se está declarando fundado el agravio en contra de la forma en que analizó el juez esto, bueno, por principios de cuentas dice el juez: de los artículos que me estás reclamando, primero hace la diferenciación, hay artículos autoaplicativos y artículos heteroaplicativos.

Por los heteroaplicativos, te sobreseo; por los autoaplicativos analizo si tienes interés jurídico, si estás en el supuesto de la norma, ahí hace otra división, y separa los que dice: estos son autoaplicativos pero no estás en el supuesto de la norma y también te sobreseo; y por estos, que yo considero que sí estás en posibilidades de impugnarlo, ¿por qué? Porque como trabajador te afectan, son los que analizo en partir; y entonces se circunscribe a determinado número de asuntos que son el: 5, el 6, el 14, el 24, el 29, el 36, el 94, el 109, el 160, 167, 169, 189 y 254, y al 7 de la Ley del Diario Oficial, a esos circunscribe su litis, el juez de Distrito.

Ahora, ¿qué es lo que sucede en los agravios? Lo que nos están diciendo en el agravio es, el juez de Distrito analizó de manera pormenorizada nada más determinados artículos, pero yo te pido

que como trabajador me analices en suplencia de la queja, todos aquellos conceptos encaminados a combatir, los diversos artículos que pueden estar señalados en otras demandas, o en otros agravios, que forman parte también de la impugnación y que me lo analices como sistema, como sistema en suplencia de la queja y porque hago míos los agravios de otras demandas.

Esas tres razones da el recurrente; entonces, en virtud de esto lo que se dice en el proyecto es: Efectivamente se trata de un sistema y al tratarse de un sistema hay leyes autoaplicativas y heteroaplicativas; sin embargo, si nosotros no tomamos en cuenta que son trabajadores, que opera la suplencia de la queja, que se están acogiendo a los argumentos de otras demandas, y que finalmente se trata de un sistema, por esa razón entramos al análisis de todo.

Ahora, yo creo que esto también es importante mencionar, desde el momento en que se está diciendo que se reclama la Ley en su integridad, también debemos de tomar en consideración que hay conceptos de violación que están referidos a tirar la Ley en su integridad, y para muestra dos botones inmediatamente, que son la irretroactividad de la Ley, y que es el procedimiento legislativo; en cualquiera de estos dos casos, al determinar que fueran fundados los conceptos de violación, la Ley quedaría prácticamente nulificada. Entonces, bueno, tenemos conceptos de violación por principio de cuentas, que impugnan toda la Ley, y por otro lado nos está diciendo el quejoso: “Toma en cuenta suplencia de queja, toma en cuenta que es un sistema, y toma en cuenta que hago míos los argumentos de todas las demandas”, en esa virtud, la idea es analizarlo como un sistema.

Ahora, tiene toda la razón el señor ministro Gudiño cuando dice: “Esto no es técnica de amparo, esto es técnica de análisis

abstracto”, con lo cual yo coincido plenamente; sin embargo, si tomamos en consideración que se trata precisamente de una suplencia de la queja, de argumentos no de actos reclamados, porque la Ley está reclamada en su integridad, y que sí podemos hacerlo, ¿por qué?, porque estamos en el supuesto del 76 Bis, fracción IV, entonces, por esa razón yo creo que sí podríamos establecer incluso una tesis que como sistema, aun cuando existen artículos autoaplicativos y artículos heteroaplicativos, tratándose del sistema, tratándose de la suplencia, y tratándose de verse acogido a los argumentos de las otras demandas, se analizará excepcionalmente como que si se tratara de una cuestión autoaplicativa, se podría hasta sacar ese sistema, que no es la regla general, simplemente que hay razones específicas que así lo justifican, y entonces entramos al análisis de todo esto.

Una vez que entramos al análisis de todo esto por supuesto lo primero que vamos a ver son los grandes temas que abarcan la totalidad de la Ley: retroactividad, proceso legislativo. Si éstos prosperan se acabó, si no prosperan pasamos a los temas siguientes, los temas siguientes que vienen desglosándose ya van siendo de manera particularizada respecto de ciertos artículos del sistema que se da, por ejemplo, en una pensión específica, en un seguro específico; entonces, ya en este caso concreto tenemos que hacer lo que mencionaban los dos señores ministros, que de alguna manera ya ir determinando si en el caso concreto se trata de una pensión de viudez y el quejoso es un señor o una señora que no acredita ser viudo o viuda, porque lo único que presentaron con su demanda fue precisamente el recibo de pago a través del cual acreditaron que eran trabajadores, nada más, o sea, no estamos sabiendo ni qué antigüedad tienen, ni si son viudas o viudos, o si tienen derecho a pensiones de invalidez, o que si tienen préstamos; es decir, no tenemos noticia ya específica de este tipo de detalles, pero si lo analizamos como sistema, entrando de esta manera, ya en

cada caso concreto podemos ir declarando la inoperancia si es que no tenemos el elemento suficiente para poder determinar que hay la necesidad de amparar, porque no vamos a amparar por una cuestión de invalidez a alguien que no tiene un problema de invalidez, o por un problema de un seguro de viudez a alguien que ni siquiera es viudo, a lo mejor después lo agradece, pero bueno, de todas maneras lo cierto es que no podríamos de ninguna manera amparar por algo que no le está afectando en este momento; sin embargo, visto como sistema, como sistema entramos al análisis de todo sin hacer sobreseimientos específicos, que sería lo ortodoxo, que sería lo que normalmente se hace en juicio de amparo, y en eso coincido plenamente con el señor ministro Gudiño, pero en este caso concreto, tomando en consideración las particularidades, podríamos establecer un criterio de que no dividimos la contienda para separar auto y heteroaplicativas, pero ya en el momento en que entremos al análisis de cada tema específicamente, valoraremos la situación del caso concreto, y en un momento dado se desestimaré o se declarará la inoperancia respectiva del concepto y podemos continuar con el siguiente tema. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora ministra Sánchez Cordero.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Gracias señor ministro presidente.

Bueno, prácticamente ya me dejó sin materia la ministra Luna Ramos porque voy en ese mismo sentido; yo creo que la exposición del ministro Gudiño sin duda alguna es una exposición muy precisa y muy fina de lo que es la técnica de amparo; lamentablemente muchos de estos problemas que estamos analizando en este momento, ya tienen solución en la propuesta de la Nueva Ley de Amparo, tales como interés legítimo, tales como que no hay la

afectación directa e inmediata, y algún tipo de situaciones que ya están planteadas desde hace muchos, muchos años en esta nueva Ley de Amparo, precisamente por la técnica tan estricta del amparo que nos acaba de relatar el señor ministro Gudiño; pero por otra parte, precisamente y en la misma línea que ahí hizo uso de la palabra la ministra Luna Ramos, acabamos de votar y en amplísima suplencia de la queja por tratarse de estos, de derecho laboral de los trabajadores y derechos sociales de estos reclamos sociales y en esta amplia suplencia de la queja, en nuestra opinión, por supuesto que sí es posible analizar todo el sistema, y al final como lo decía el ministro Cossío, simplemente decidir y definir cómo se va a proteger a cada quejoso, es decir: cómo se van a ir particularizando los efectos de cada amparo; nosotros solamente agregaríamos que este estudio abstracto que se hace, se hace, en nuestra opinión por tratarse de derechos individuales homogéneos; entonces, sería la única deferencia que yo tendría, es decir: agregar este concepto de derechos individuales homogéneos, pero fuera de eso estoy totalmente de acuerdo en analizar el sistema completo, y en ir tratando de identificar y analizar y proteger a cada quejoso en lo particular, particularizando los efectos. Gracias presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor presidente.

A mí me quedan muchísimas dudas, muchísimas dudas, en tanto que me cuesta trabajo separarme de la idea de que eso nos llevaría o nos está llevando a analizar este asunto de manera abstracta; esto es, nos estamos saliendo, y se dice, estamos saliéndonos de los cauces ortodoxos, estrictos del amparo indirecto, pero es en donde hemos venido trabajando, esta Suprema Corte, ha dicho el ministro Azuela, a abordado muchísimos criterios y se ha avanzado mucho en ellos; inclusive, también, en este análisis de preceptos como parte

de un sistema, hemos estado en ello; pero sí me cuesta mucho trabajo, encontrar los argumentos de tal fuerza que nos lleven a justificar esta situación de excepción, porque hay muchos valladares del propio amparo con los que se puede uno encontrar, ya se ha dicho aquí, en función de una disposición de esta Ley, que analizar en abstracto después fuere aplicada a uno de los quejosos; esta situación, habría que hacerse cargo de ella, el principio de relatividad, el principio de instancia de parte agraviada, vamos, son situaciones que si se tienen que abordar; voy de acuerdo, si aquí se toma ese consenso, para lo que desde mi punto de vista es, hasta ahora en algunos temas, estamos construyendo como Suprema Corte, una acción de clase, no, prácticamente ahorita toda esta situación, algo parecido a alguna acción de clase, no digo que lo sea, pero las situaciones de excepciones nos dicen: por la particularidad de estos casos, por el número de quejosos, porque se impugna toda la Ley, en fin, y vamos nosotros en un esfuerzo argumentando para sacarlo totalmente del amparo, o sea, para darles unos cauces poco ortodoxos en función del amparo; a mí sí, hasta ahora, entiendo, entiendo y la exposición de la señora ministra Luna Ramos, desde todos los puntos creo que fue clarísima, clarísima para estos efectos; sin embargo, no obstante esa claridad, pero sí me mueve, me mueve a la reflexión estas situaciones que ha dicho en función de esa lógica con la cual la lleva, pero también eso nos llevaría creo, a cambiar la metodología y la estructura que tiene el proyecto, porque esto ya nos llevaría a hacer análisis también propuestos creo, implícitamente por el señor ministro Cossío, en tanto que analizaríamos para estos efectos todo, y después se irían inscribiendo cada caso concreto en función de los planteamientos, pero estos planteamientos que tendríamos que hacer nosotros serían en abstracto, no de otra manera, o partir de la situación de violan como sistema, ¿qué principios constitucionales?, ahí determinados, y una de dos, o se termina violentamente o analizamos cada uno de ellos, vamos, estas posiciones que si

ahorita se han mandado, aquí, me dejan estas inquietudes y creo que sí habría que hacer un esfuerzo en última instancia, lo propone la ministra, de construir el argumento de excepción pero que se hiciera cargo, desde luego, de esos temas de amparo que están por ahí pendientes de tomar una determinación en función de la naturaleza excepcional que ese asunto tiene, de ahí es donde yo lo asocio, aunque sé que para hacer una acción de clase le falta mucho a algo parecido que es a lo que más encuentro a una acción de clase.

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Gudiño.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Sí señor presidente, muchas gracias, debo confesar que me encuentro en una situación muy curiosa, muy paradójica todo mundo me da la razón pero nadie está de acuerdo conmigo entonces esto es algo fabuloso, que bueno, y de pronto me sentí en un mundo raro.

Bueno vamos a empezar por partes, el señor ministro Mariano Azuela, nos dice que sí hay interés para impugnar partes de la Ley y nos pone unos ejemplos, nada más que los criterios de él revolucionarían toda la jurisprudencia, en relación con el interés jurídico, por qué, porque el interés jurídico de acuerdo con la jurisprudencia desde la Quinta Época, debe ser la afectación del perjuicio personal, objetivo, actual y directo si no hay esto no hay interés.

Lo que pasa es que el señor ministro Azuela en una exposición muy sugerente, introduce el interés difuso si hubiera interés difuso, pues cualquier ciudadano podría impugnar la Ley del ISSSTE con la sola expectativa de que algún día será trabajador, pues es interés difuso, pero yo creo que estamos ante un caso de técnica de amparo.

También piensen ustedes lo que sucedería si esta tesis se invoca porque una tesis tiene carácter general, abstracto, impersonal en todos los amparos, bastará con que nos digan: impugno todo el Código Penal aunque nada más existan agravios para dos o tres artículos para que tengamos que examinarlo todo.

Muchos de los argumentos de la ministra Luna Ramos son tomados de las acciones de inconstitucionalidad y de las controversias de constitucionalidad que tienen una técnica distinta de la del amparo.

Por otro, dice que se trata de un caso muy especial, bueno en la jurisprudencia habría que manifestar en la tesis cuáles son estos casos especiales, por qué es especial, por el número, por qué es especial, porque se trata de Ley del ISSSTE, por qué es especial, pues habría que decirlo, porque viene un quejoso y nos alega esto mismo, y le decimos sabes que tu caso no reúne esa especialidad y va a decir por qué no la reúne y bueno yo no quisiera tener la responsabilidad de dar la respuesta.

Respecto de los efectos de la sentencia de amparo, es cierto, sí hay un vicio del proceso legislativo ese es suficiente para anular en perjuicio del quejoso, todas las disposiciones que afecten su interés jurídico, no toda la ley, nada más la que afecte su interés jurídico, y así lo dice en una tesis de la Segunda Sala, dice: "CONSTITUCIONALIDAD FORMAL. NO PUEDE PLANTEARSE EN EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LEYES, RESPECTO DE ACTOS DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE NO AFECTEN EN LA ESFERA JURÍDICA DEL QUEJOSO".

En esta tesis se señala que puede examinarse la constitucionalidad de una ley pero sólo en relación con los preceptos que específicamente afecten al quejoso.

Por último, en la sentencia del juez se dice que estando reclamada toda la Ley, se puede atraer en suplencia de la queja artículos no señalados, me parece que ésta es una decisión muy trascendente, porque si los artículos son actos reclamados, como integrantes de una Ley, entonces, lo procedente es sobreseer si son autoaplicativos y no afectan a la esfera jurídica, como correctamente a mi juicio lo hizo el juez de Distrito, en el resolutivo de su sentencia.

Dice: en términos de lo determinado en el Considerando Cuarto de esta sentencia; en el Considerando Cuarto, se relaciona todos los quejosos y dice que se sobresee en relación con los artículos que, o eran heteroaplicativos o no afectaban su interés jurídico.

Si se dice; no, son motivo de inconformidad, basta con que la Ley esté impugnada para que el juez pueda atraer de oficio todos los artículos no establecidos, pues entonces, sí hemos revolucionado realmente todo el juicio de amparo.

Yo creo que el problema no es tan complicado; ¡claro!, a partir de mi punto de vista.

Yo creo que si tomamos como base la sentencia del juez, que es una sentencia muy bien hecha y vamos analizando punto por punto; y como dice el ministro Azuela, cuando digamos: el juez dijo que esto era heteroaplicativo y es autoaplicativo, bueno, en suplencia de queja, que ya se votó, se modifica; pero tomando como base lo que el juez ya resolvió, no partiendo de cero, como al parecer interpreté, no sé si bien o mal.

Muchas gracias, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Cossío, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente.

Insisto, el planteamiento que hace el señor ministro Gudiño –y es también para congratularlo por ello, y lo veo yo muy, muy bien; pero no coincido con el asunto-

Él se dice: ¿por qué el caso es especial?; yo no creo que sea especial ni por el número, en eso coincido con el señor ministro Gudiño; creo que es especial por las razones técnicas que se dieron en el caso concreto.

A ver: yo soy un quejoso que vengo e impugno la Ley individualmente; digo, yo vengo a impugnar toda la Ley del ISSSTE, -y después voy a decirles cuál es la explicación a esto-

Segundo lugar, empiezo a formular mis conceptos de invalidez y los relaciono particularmente con ciertos preceptos; entonces el juez estima que lo que realmente están impugnados son esos preceptos respecto de los cuales se dieron los conceptos de violación.

Subo de nivel y en la revisión digo yo: hago míos todos los argumentos que están relacionados con esa misma Ley; consecuentemente, lo especial aquí es la forma en la que se reconstituyó en la revisión la totalidad de la cuestión litigiosa; eso es por un lado y creo que esto le hace o le da un carácter enormemente complejo al asunto por estas características de suplencia de queja, ya votada.

En segundo lugar, el ministro Gudiño pone un ejemplo muy interesante del Código Civil y qué pasó en la traslación del Código Civil de ochenta y cuatro, al Código Civil de veintinueve; pero yo creo que aquí también hay una situación muy importante: él dice que el hipotético quejoso aduciría que se trata de un conjunto normativo que modifique en general sus derechos civiles; pero es que aquí no vienen diciendo que en general, les modifican sus derechos

laborales o sus derechos más particulares a la seguridad social, sino que, al momento en que el Legislador actuó como actuó, modificó -y como decía el ministro Azuela ya luego veremos, éste es el fondo del asunto-, afectó un precepto constitucional; y justamente la reclamación es: yo tenía un régimen A; y este régimen A, se modificó; yo tenía unos derechos adquiridos y al haberse dado esta modificación de derechos adquiridos, estás modificando en su totalidad estas características y estos derechos.

El problema es que con ese planteamiento, no diciendo yo que se modificaron sus derechos, en particular el registro civil, las actas, la capacidad de heredar, etcétera, sino modificando en su totalidad el régimen al que yo creo que tengo un derecho adquirido como trabajador, ¿cómo enfrento yo entonces la condición del interés jurídico; cómo afecto yo la condición del perjuicio; qué es lo que tengo yo que hacer para ver el sistema que me están afectando mis condiciones generales de trabajo?, tengo que tomar caso por caso; es decir en el caso A, fíjense ustedes cómo se afecta lo que yo ya tenía a tantas semanas o aquí a tantas cuotas; o aquí a tantos porcentajes o aquí a tantas condiciones; yo creo que no es esa la afectación, no vengo a decir: “yo ya tenía una condición en el caso del retiro A, o del retiro B, o etcétera, lo que vengo a decirte Corte, es que yo tenía un derecho a la Ley prácticamente, a todo el sistema, con todas las características, fondos, cuotas, pensiones, etcétera, y lo que yo creo, que es, que al modificarse me la afectan”. Consecuentemente, yo no veo cómo, él, o no vería yo porqué él tiene que pulverizar sus conceptos de invalidez, artículo por artículo, cuando lo que está diciendo es: “este cambio a mí me afecta”; entonces, creo que la solución es: “vamos a ver si te afecta o no te afecta el cambio, o cuáles son las condiciones del cambio”. Dada esa respuesta, entonces sí es decir: “el sistema varió en esto, pasó esto, subió esto, se quitó lo otro, etcétera”. Ahora bien, ahí sí entramos a una condición de la individualización de los efectos, para

saber si esa persona puede ser o no amparada, y dos, si tenemos o no, una condición de sentencias relativas, que en eso creo que nadie estamos, en este momento, podemos tener opiniones externas, pero con esa legislación no vamos a juzgar, a la condición de los efectos relativos.

Yo creo que entonces, sí se da una condición de caso especial, no por las características naturales, o las características sociológicas del caso, sino por la razón, como nos están haciendo el planteamiento de la afectación a lo que estiman, que es la totalidad uno y dos, y más importante por haber utilizado la técnica de hacer suyos, y nosotros haberla aceptado, con fundamento procesal en ello, y de decir: “pues lo que estás impugnando es la totalidad del sistema”. Esto es lo que me parece que hace un caso particular; creo que la condición de autoaplicatividad o heteroaplicatividad, en este momento, de entrada, no es relevante, creo que en este momento lo que es relevante es analizar el sistema y posteriormente ver y decir: “analizado el sistema en sus términos como me propones, vamos a ver cuáles son las condiciones en este mismo sentido”. No acontecería eso con un quejoso individual, pues evidentemente no, el quejoso individual hace su demanda, sabemos cuál es a ciencia cierta sus conceptos, y se da.

Ahora qué pasa en el último caso, donde un quejoso en lo individual hubiere sido un solo amparo, nos hubiere hecho este planteamiento, que hubiera hecho un solo planteamiento diciendo: “yo no vengo a ver las condiciones particulares de las pensiones, y si me quitaste, o me pusiste eso, no me interesa, yo lo quiero es que me definas Suprema Corte, si tenía un derecho adquirido al sistema en su conjunto”. Creo que tendríamos que haber analizado el sistema en su conjunto, dependiendo de la característica particular de su concepto de violación. Ahí es donde me parece que está lo particular de este caso, y creo que la solución que se puede dar, que plantea

la ministra Luna Ramos, la ministra Sánchez Cordero y el ministro Azuela, es: ver el sistema como lo pretende él, y después ver si está en las condiciones de aplicabilidad de las normas concretas e ir ahí sí decantando para efectos de saber qué le estamos otorgando en el amparo, o qué le estamos negando.

Gracias señor ministro presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Creo que hemos mezclado algunos temas, al tratar esto, lo dejé correr porque están estrechamente vinculados y son los que trataremos a continuación. Pero me importa destacar, que en este Considerando Sexto de la demanda, lo único que se trata es precisar los actos reclamados, cuáles son los actos reclamados, leo el agravio, porque el agravio que aparece en la página veinticinco es fundamental. “En su primer agravio, la parte quejosa fundamentalmente alega, que la sentencia recurrida viola los principios de congruencia y exhaustividad que rigen las resoluciones judiciales, dado que el a quo soslayó, que reclamó en su integridad, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el treinta y uno de marzo de dos mil siete, al aislar y estudiar por separado, todos y cada uno de los artículos de la Ley, descontextualizando los planteamientos de inconstitucionalidad, que se hicieron valer en las demandas de garantías enderezados a demostrar, que el citado ordenamiento legal, modifica substancialmente el régimen de seguridad que regulaba la Ley abrogada, en perjuicio de los trabajadores del Estado.” Hasta aquí. Es decir, hay un agravio enderezado a decir: “lo que yo intento reclamar, es el nuevo régimen de seguridad social”. ¿Hay razones para esto? Desde luego las hay a lo largo de los agravios, hay argumentos precisos que van contra el nuevo régimen de seguridad social, y que de manera muy resumida y sintética, consisten en que, conforme a la Constitución, el régimen de seguridad social tiene que ser de solidaridad y de reparto y no de

financiamiento y cuentas individuales. Esto no digo que sea fundado ni infundado, solamente digo que hay argumentos en contra del régimen de seguridad social en su integridad. Se hace el estudio de estas afirmaciones y en la página veintinueve del proyecto, se concluye: “De lo antes expuesto se puede advertir que asiste razón a la parte quejosa, en cuanto señala que el juez federal descontextualizó los conceptos de violación esgrimidos en su demanda de garantías, al aislar y estudiar por separado algunos de los preceptos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, pues como quedó apuntado, dicho ordenamiento legal se reclamó en su integridad, y los aludidos conceptos de violación están enderezados a demostrar la inconstitucionalidad del nuevo régimen de seguridad que prevé”. Propone como consecuencia de esta declaración que se tengan como actos reclamados: uno, la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas gubernamentales publicada el veinticuatro de diciembre de mil novecientos ochenta y seis, específicamente su artículo 7. Y dos, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de marzo de dos mil siete, en su integridad, esto es toda la Ley.

Señores ministros, en amparo hemos visto en reiteradas ocasiones que se impugna la ley en su integridad, ya lo dijo el señor ministro Azuela, por violaciones de procedimiento, aquí se plantean mucho, o porque la estructura de un sistema como es el caso, se estima por el quejoso contraria a la Constitución, así abordamos el estudio de algún sistema fiscal considerado en su integridad, no creo que nos estemos apartando de la técnica de amparo, al decir: se reclamó la Ley en su integridad, y desde luego habrá que ver aquellos otros conceptos que se aducen respecto de normas propias, particulares de la Ley, pero yo no veo que estemos creando con esto una acción colectiva, que nos despeguemos de el estudio tradicional del juicio

de amparo, porque finalmente, de llegar a estimarse válido este concepto de violación, y de llegar a concederse el amparo, tendrá que ser exclusivamente a los quejosos que lo promovieron, a diferencia de las acciones de clase o grupales que alcanzan un beneficio indeterminado a todos los que sean favorecidos por la norma. Por lo tanto, yo me pronunciaré en los términos que señaló el señor ministro Cossío, este agravio nos permite hacer un estudio en conjunto, del nuevo sistema de seguridad social que establece la Ley, y a partir de ahí, si es que llegara a estimarse inconstitucional en todo o en alguna medida, se determinaría la consecuencia respecto de los quejosos conforme a la situación jurídica y al interés jurídico demostrado en autos.

Considero que ha sido suficientemente discutido el punto de la precisión de los actos reclamados, e instruyo al señor secretario para que tome intención de voto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí cómo no.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Cuando en un amparo contra leyes existe agravio deficiente o aun ausencia de agravio, la suplencia de la queja puede ser total en cuanto se refiera al sistema, pero en todo caso debe de tener como telón de fondo la pertinencia; esto quiere decir la congruencia, la probabilidad; esto quiere decir la cercanía al favorecimiento y la racionalidad que, repito debe de contemplar el análisis conjunto o separado de cada artículo.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ.- Yo, dadas las condiciones en que se planteó la impugnación, y posteriormente hicieron suyos los conceptos de violación o de agravio, estoy por el estudio del sistema en su integridad.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS.- Sí, también por el estudio del sistema en su integridad.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.- En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO.- En contra, por las razones que expuse y nada más agregando que debe declararse infundado el agravio, porque el juez en las páginas dieciocho y diecinueve da las razones, basadas en jurisprudencia, de por qué no examina en su totalidad el sistema.

En contra.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN.- Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ.- Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO.- Yo también con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA.- Yo estoy por el estudio del sistema en su integridad, haciendo una reserva en relación con las consideraciones.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE, ORTIZ MAYAGOITIA.- También voto en favor del proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.- Señor ministro presidente, han manifestado su intención de voto en favor del proyecto una mayoría de nueve señores ministros.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Bien, pues creo que llevamos un avance a paso seguro en el estudio de esta Ley, y decreto ahora el receso de esta sesión, para reanudarla en breves momentos.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 12:55 HRS.)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:20 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se reanuda la sesión y recuerdo a los señores ministros que convinimos que para la resolución de estos amparos sesionaríamos todos los días, incluyendo el miércoles y el viernes, si fuera necesario, hasta las dos y media de la tarde. El tema siguiente corresponde ya a la **naturaleza de la Ley del ISSSTE en vigor** y está desarrollado en las páginas treinta y uno a treinta y ocho del proyecto.

Aquí se sostiene en este apartado que el sistema de seguridad social que prevé la actual Ley del ISSSTE, es de naturaleza autoaplicativa. Este es el tema que está ahora a discusión de los señores ministros.

Señora ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente.

Bueno, de acuerdo a lo que, en lo que quedamos en el punto anterior, yo creo que sería conveniente hacer la adaptación en este punto, al determinar que si bien es cierto que hay artículos que tienen naturaleza autoaplicativa, también hay otros que no lo son; sin embargo, que es un sistema y que por esa razón como tal, se estaría analizando, pero se estaría analizando como autoaplicativo en su integridad, pero haciendo la explicación y para no dividir la continencia de la causa, y hay aquí en este preciso apartado, podría salir la tesis de la que hablábamos con anterioridad.

Si consideran que esto fuera conveniente, sería yo creo el apartado adecuado para poder hacer estos cambios.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Alguien más quiere intervenir sobre la naturaleza autoaplicativa?

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Muy brevemente, aun yo diría como un caso análogo, el que se nos presentó en la Segunda Sala, en revisiones en amparo directo, que de pronto proponíamos sobreseer en relación con un aspecto y estudiar respecto de otro, técnicamente y muy atinadamente, precisamente la ministra Luna Ramos hizo ver que esto no era correcto, que una vez que procede el juicio, pues procede, ya sea problema de inoperancia de agravias, si se advierte como en este caso, que se trata de una ley heteroaplicativa, que no se demuestra el interés jurídico, etcétera, lo cual sería ya respecto a ese precepto y por inoperancia de los conceptos de violación o agravios correspondientes.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Alguna manifestación en contra de la consideración de que el sistema resulta autoaplicativo.

No habiéndola, doy por superado este tema con la modificación que ha sugerido la señora ministra ponente.

Viene a continuación un **Apartado de Consideraciones Preliminares**, que va desde la página treinta y ocho hasta la setenta y seis, y que tiene como finalidad más que nada, hacer un resumen de los conceptos de violación que se habrán de examinar, los principales temas, los cuales ya nos dio cuenta la señora ministra.

Está a su consideración este apartado.

Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor presidente.

Aquí se trata de precisar y dar sentido y alcance a las principales garantías constitucionales, que se aducen violadas.

Esto, para mí, significó una toma de posiciones, conectando estas garantías con la Constitución, y analizando en términos generales los agravios aducidos.

Quiero leerles un breve documento que preparé en mi ponencia, en donde significó la toma de posiciones por mi parte, lo cual de no escuchar razones importantes...

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sí señor ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Yo tengo la impresión de que en este punto, como que solamente se están presentando los planteamientos, no se están resolviendo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: No.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Entonces hacer ahorita un planteamiento el señor ministro sobre una posición que ya tiene que ver quizás con el estudio, desde luego tengo duda de si no se estaría adelantando.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Todavía no señor ministro, lo que nos ha dicho Don Sergio Aguirre, es que no sólo hay un enunciado liso y llano, derecho a la salud, esto y lo otro, sino que se hace el esfuerzo de darle contenido a estas disposiciones constitucionales, es a lo que él llama una toma de posición sobre el alcance que aquí se da a las garantías.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Retiro mi moción.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Puede continuar señor ministro Aguirre.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor presidente.

La Constitución Política Mexicana, garantiza a todo individuo el derecho a no ser discriminado por origen étnico o nacional, por género, por edad, condición social, religión, preferencias, etcétera. Véase por favor el artículo 1º.

Igualmente, garantiza la educación. Véase el 3º.

El derecho a la protección de la salud. Véase el 4º.

Y como elemento esencial del derecho a un trabajo útil y socialmente digno, garantiza también la seguridad social de los trabajadores. Véase el artículo 123. Márquese énfasis en el Apartado B, y véase al detalle la fracción IX.

El estado de bienestar, por su parte, ha sido definido como un conjunto de instituciones públicas proveedoras de servicios sociales, dirigidas a mejorar las condiciones de vida y a procurar la igualdad de oportunidades de los ciudadanos.

También puede entenderse como la organización social y política, en la cual el estado asume el fomento y planificación del bienestar individual y colectivo, mediante la redistribución de los beneficios de su gestión económica, para lograr la cobertura de las necesidades

básicas de los miembros de la sociedad. Dicho estado de bienestar no puede ni debe descontextualizarse de la evolución histórica y cultural de cada una de las sociedades en las que ha sido implementado. Esto es, cada país, imprimirá en este esquema sus características culturales, legados institucionales y formas de organización peculiares.

El estado de bienestar, además, resulta un sistema relativamente moderno, y su antecedente más claro se identifica con los primeros programas estatales de previsión social, en la Alemania de Otto Von Bismarck, a finales del siglo XIX, a partir de los cuales se establecen las bases de seguridad social moderna, bajo el principio contributivo, trabajadores y patronos.

Esto es, se establece la obligatoriedad de financiar un sistema básico de previsión social. A saber: Seguro obligatorio de enfermedades. Junio de 1883. Seguro de accidentes de trabajo. Julio de 1884. Seguro de invalidez y vejez. Junio de 1889.

Ahora bien, histórica y conceptualmente los modelos o regímenes de seguridad social, han adoptado características específicas que permiten, al menos para efectos teóricos, clasificarlos como: sistemas residuales, vinculados con concepciones políticamente liberales, y me refiero a liberales en el sentido económico de la palabra Adam Smith o quien gusten, conforme a las cuales, la primera tarea de una política de bienestar social es, identificar a aquellos individuos que son genuinamente incapaces de contribuir productivamente a la sociedad, de aquellos que por voluntad propia no quieren hacerlo; los primeros constituyen un residuo social en la medida en que se hallan marginados del funcionamiento del libre mercado, y por tanto, bajo consideraciones, no de redistribución socioeconómica de ingresos, sino meramente humanitarias,

merecen ser ayudados. Se trata en esencia, más de una caridad social que de un derecho. Beneficencias públicas.

Hay otros sistemas clasificables como social demócratas, que parten de valor fundamental de la igualdad social y que presuponen como líneas rectoras la existencia de una economía no necesariamente de libre mercado y políticas sociales redistributivas. Este modelo de bienestar social, se fundamenta en que es conveniente excluir del ámbito de las relaciones capitalistas, esto es del libre mercado, ciertos bienes y servicios tales como el cuidado de la salud, la educación, la vivienda y la seguridad en el ingreso; por ello, el sistema social demócrata propone la universalización de estos servicios, acceso a todos, en la medida en que los derechos y obligaciones comprenden al conjunto de la sociedad y los bienes y servicios que satisfacen las necesidades básicas de sus miembros deben ser distribuidos igualitariamente, existen los sistemas, otra clasificación: corporativistas, en cuya concepción subyace el concepto de cohesión social y se caracteriza por otorgar beneficios a determinados grupos organizados con políticas sociales mutualistas, este modelo hereda formas de ayuda correspondientes a las instauradas por los gremios, cofradías, etc., y en tanto pone énfasis en la pertenencia al grupo, supone que ciertas personas, pueden llegar a ser excluidas de los beneficios de la seguridad social en la medida en que no pertenezcan a un grupo organizado, sindicato, burocracia, etc., entendido así el estado de bienestar y explicitadas las maneras en que teóricamente opera, podríamos considerar que la seguridad social, prevista en la Constitución mexicana, es dualista, esto es: garantiza una cobertura universal, —estaríamos hablando de la clasificación social demócrata en materia de educación, vivienda y salud— mientras que opta por un modelo corporativista en relación a los seguros de riesgos de trabajo, accidentes y seguros de vejez; asimismo, y desde su inicio, el mecanismo de financiamiento de la seguridad social garantizada por el artículo 123 constitucional, en ambos Apartados ha sido contributivo, tanto en un sentido fiscal,

como porque las cuotas que posibilitan el sistema mismo, las han aportado en distintas medidas los patrones, el estado y los trabajadores; en este contexto y dado el marco constitucional que nos rige el Estado está obligado a garantizar la seguridad social de los trabajadores pero esta obligación no se concibe como unilateral sino compartida, implica el ejercicio de solidaridad y con ello presupone en la generación de los beneficios deseados y deseables la corresponsabilidad del trabajador, la idea misma de democracia, corresponde a la de un sistema de vida fundado y en constante mejoramiento económico social y cultural del pueblo en el entendido de que este desarrollo deberá tenerse la concurrencia con responsabilidad social de los sectores públicos, social y privado, — véase el 25 constitucional— los nuevos regímenes de seguridad social que la Ley del ISSSTE prevé mantienen la participación solidaridad entre patrón, estado y trabajador, si bien colocan a este último frente a la opción entre un sistema mutualista en el cual todos cooperamos para todos, sistema que la Ley denomina de reparto y que se implica que los trabajadores en activo cotizan para pagar las jubilaciones de los que se retiren, o bien por un sistema de cuentas individuales, en el cual será responsabilidad de cada uno obtener los ingresos suficientes para subsistir una vez terminada la vida productiva, sistema parecido al actual del Instituto Mexicano del Seguro Social, con algunas variantes y que permite la portabilidad de las cotizaciones tanto en sector público como en privado y en el cual existe una pensión mínima garantizada por el Estado; no debe sin embargo, equipararse esta última posibilidad con la ausencia del Estado—patrón, optar por un régimen individual en lugar de mantenerse en la mutualidad en ningún caso exime al Estado de sus obligaciones en la materia; dos obligaciones, como Estado en sí y como patrón en sí.

Esta nueva Ley y los sistemas que incorporan, reflejan además una realidad social, económica y demográfica distinta a aquellas en la

cual fueron originalmente instaurados. El país es otro: tanto en términos de población económicamente activa, por edades, por desarrollo económico, por entorno mundial; y mal haría una ley, cualquier ley en ignorar la realidad fáctica que pretende regular. En ese sentido, el análisis de la constitucionalidad y de los artículos constitucionales que se mencionan en este apartado del proyecto, supone preservar el respeto a la seguridad social concebida como un instrumento de solidaridad y gestión del riesgo social y, a partir de ello, quizás reconocer, que los nuevos esquemas o sistemas de seguridad social nos dan la oportunidad de convertirnos en copartícipes de la previsión para nuestro futuro y en esa medida, asumirnos como sus ciudadanos y como meros individuos en estado de necesidad.

Yo recuerdo un bello poema de "Unamuno", que a riesgo de no ser muy exacto en su concepción dice así: "Todos somos de consumo, de la piña que formamos, yo soy nos otro; yo soy nos uno, todos nos tenemos que dar la mano".

Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Sí, señor presidente muchas gracias.

Yo quisiera hacer algunas consideraciones sobre la forma como yo entiendo, se inserta la seguridad social en el Estado mexicano. Este nuestro Estado mexicano que es la expresión política de un pueblo, cuyas aspiraciones fundamentales son tanto igualdad de oportunidades: en la vida social, económica, política y cultural, como una distribución equitativa de la riqueza socialmente generada. Este compromiso del Estado tiene su manifestación concreta en la

seguridad social, que consigna el artículo 123 constitucional en su Apartado B) fracción XI, misma consideración que representa la garantía total o al menos la lograda en cada caso contra los infortunios que asechan a la humanidad o que la hacen víctima de sus estragos; pero no persigue solamente la seguridad social, precaver o remediar los riesgos de trabajo, sino todos los supuestos en que se encuentra disminuida o perdida plenamente la capacidad del individuo; el fin de la seguridad social ha de consistir en la realidad de la justicia, al menos en lo social y en lo económico sin ningún calificativo que la restrinja, para ello ha de propender a la dignificación de todas las clases sociales y a colocarlas en un plano de igualdad.

Entre las finalidades del sistema de seguridad social se encuentra la de otorgar pensiones suficientes a quienes durante su vida productiva han contribuido con su esfuerzo personal en la generación de la riqueza colectiva; de tal forma, que el monto de éstas deba ser un reflejo de su trayectoria laboral; la realización efectiva de ese objetivo específico, requiere que haya una responsabilidad compartida por el trabajador; el Estado patrón y el Estado en sí mismo. Este último, -el Estado-, se constituye en el garante de las pensiones con lo que se fortalece el principio de solidaridad consistente en que los estratos de menores percepciones de la sociedad tienen asegurado un ingreso mínimo en el momento de separarse de la fuerza de trabajo por cualquiera de las eventualidades protegidas por la Constitución.

Conviene hacer estas precisiones en atención a que una parte fundamental del debate, que estamos iniciando, girará en torno a si la nueva Ley del ISSSTE cumple con los principios mínimos que establece la máxima Ley de la nación. Hay que tener en cuenta que la seguridad social es un concepto abstracto; que se actualiza en ramos de seguro y cada uno de éstos cubre riesgos distintos con

supuestos de financiamiento específicos; con requisitos propios y beneficios diferenciados. Por lo tanto, no es dable hacer una calificación o descalificación absoluta del nuevo sistema, como si éste fuera unitario e indivisible. De ahí que sea necesario, bajo la óptica de la solidaridad denunciada y los principios mínimos constitucionales, analizar los agravios presentados en los recursos de revisión.

El Estado mexicano debe ser, a través de sus instituciones, el garante de la seguridad social, independientemente de las formas que legalmente se adopten para llevar a cabo este compromiso, en las que, incluso, es factible la participación de entes privados, como ocurre en otras actividades públicas. La seguridad social, por la complejidad y la afectación que tiene en la vida personal y familiar del individuo, contiene aspectos jurídicos, financieros, actuariales, demográficos, médicos, sociales y políticos que no podemos soslayar. De ahí que una labor que tengamos que privilegiar en este Pleno, desde mi punto de vista, sea la de pronunciarnos sobre los aspectos de constitucionalidad.

Otro elemento importante a tomar en cuenta es el origen de la seguridad social que necesariamente es una relación laboral y la que nos ocupa, en este caso, es aquélla que vincula al individuo con el Estado-patrón, por lo que éste y el trabajador son corresponsales del sistema de seguridad social.

El ISSSTE participa en forma subsidiaria como entidad de seguridad social que recibe cuotas y aportaciones para cubrir los riesgos que se presenten y con ello cumple con su objeto de contribuir al bienestar de los trabajadores; de los pensionados y de los familiares derechohabientes.

Todo lo anterior, señoras ministras, señores ministros, servirá de base a su servidor en las posiciones que vaya asumiendo en los debates que recién iniciamos.

Muchas gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ.- Gracias señor presidente.

Estoy en la página treinta y ocho del proyecto en este Considerando Octavo, consideraciones preliminares, que como ustedes ven, no tiene otros componentes: el derecho a la salud, el principio de no retroactividad y después los temas relacionados con la seguridad social. Yo muy respetuosamente quisiera pedir que esta parte del proyecto se eliminara. Por qué razón: yo no coincido con muchas de las cuestiones que se dicen allí y creo que vamos a entrar en una discusión si está o bien o mal definida la seguridad social y está bien o mal definida la salud y el tema de la retroactividad.

En salud nos dice que la salud se presta básicamente a través de cierto tipo de servicios, pues habrá quien considere que eso es así o que es un derecho fundamental de exigibilidad directa. En retroactividad se establecen cuáles son las dos grandes teorías con las cuales se ha movido esta Suprema Corte y, sin embargo, poco después las retomamos; las utilizamos y las aplicamos con todo detalle, y en cuanto a la seguridad social, yo creo que ahí cada uno de nosotros tiene concepciones muy particulares que se irán viendo a lo largo de estos debates. No creo que tenga sentido poner algo que no todos compartamos o que nos encajone en una posición, sino vamos aplicando los criterios que tengamos de acuerdo con las condiciones que se fueran planteando, que se fueran desarrollando a lo largo del proyecto. Ésa sería mi petición, me siento incómodo con algunas de las afirmaciones, supongo que le pasará lo mismo a

algunos otros ministros; consecuentemente, no veo la necesidad de abrir un debate sobre cuál es la naturaleza jurídica del derecho a la salud en la Constitución mexicana.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señora ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor presidente. En este Considerando Octavo que va de la página 38 a la 76, como bien se señaló está referido exclusivamente a consideraciones preeliminarias y a consideraciones de tipo abstracto sobre algunas posibles violaciones a la Constitución en temas específicas.

Yo quisiera mencionar que cuando se han presentado en este Pleno algunos proyectos en los que se viene presentando un estudio abstracto de esta naturaleza, yo me he apartado de estos estudios y, precisamente recuerdo los dos últimos, uno de la señora ministra Sánchez Cordero en materia de derecho a la información y, otro, del señor ministro Azuela en materia de menores infractores; entonces, yo simple y sencillamente como encargada del engrose, desde luego que haré lo que este Pleno diga, pero en el caso de que el estudio quedara yo me aparto de este Considerando. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: O sea, en principio estaría de acuerdo en que se suprima.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Yo sí.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Silva Meza.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Coincido totalmente con las dos exposiciones anteriores, yo creo que este apartado no le quito mérito al estudio histórico que va desarrollando, etcétera, de la seguridad

social, etcétera, pero no deja de ser un posicionamiento del proyecto que va a influir al tratamiento del mismo; yo desde luego, coincido con algunas cuestiones pero con otras me aparto totalmente de ellas. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Gudiño Pelayo.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Señor presidente, en el mismo sentido, yo también coincido con la postura de los ministros que me precedieron en el uso de la palabra, no traje documento porque ahí me parecía excesivo, pero también estoy de acuerdo en que se suprima.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor ministro Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor presidente. En el mismo sentido, también en asuntos similares anteriores yo me he manifestado porque no debemos hacer consideraciones preeliminarias porque, finalmente, es muy difícil separar este marco de referencia respecto al fondo del asunto que vamos abordar y yo he estimado que en muchas ocasiones complica la discusión de los temas torales porque podemos diferir en matiz, en ciertas afirmaciones como lo mencionaba el ministro Cossío y la ministra Luna Ramos y, consecuentemente, creo que esta parte debe suprimirse y, por supuesto ha sido muy útil para tener ciertos referentes que aquí se señalan, pero en donde yo también en algunos casos me separo, inclusive, podría tener una visión totalmente diferente y, por ello, me sumo a la petición de que se sustraiga del proyecto esta parte. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Bueno, para elogiar la cortesía de quienes han pedido que suprimir esta parte, porque si se hubieran adelantado al ministro Aguirre Anguiano y al ministro Valls, nos habrían privado de oír su importante documento.

Yo creo que estas cuestiones que son bastante de tipo académico llegan a justificarse en los proyectos pero para efecto de engrose, cuando se parte ya de la coincidencia o de la coincidencia mayoritaria, en su caso, en cuanto a fortalecer determinadas argumentaciones, pero así de entrada en un proyecto cuando estamos oyendo que algunos no comparten algunos aspectos, pues pienso que la consecuencia lógica efectivamente es eliminarlo y nada se quita al estudio posterior.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Oí seis manifestaciones expresas en el sentido que esto se suprima, creo que es mi deber evitar algunas discusiones, diría yo “ociosas” como es la pertinencia y permanencia o no de este Considerando. Señor ministro Aguirre Anguiano.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: En alguna ocasión manifesté en este Pleno, cuando las posiciones, once posiciones eran totalmente encontradas, que el filósofo Toro, decía: “que cuando un hombre no sigue la marcha de sus compañeros es que oye un tambor diferente”; yo ya explicité el tambor que oigo, pero cuando lo mencioné en aquella ocasión, un amigo me dijo “cómo van con sus once tamborcitos”; yo creo que en el fondo tiene razón el señor ministro Cossío, comprometer los porqués, nos afectan a los acuerdos y, finalmente, cada quien puede tener guardada en su mollera, en su sesera la razón por la cual votó en determinado sentido pero siempre y cuando se existan las coincidencias para que esta Corte cumpla con su compromiso, que es resolver los casos concretos y señalar los precedentes. En ese mérito estoy de acuerdo con la propuesta.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Suficientemente discutido el punto, señor secretario consulte en votación nominal a los señores ministros su intención de voto, sobre si se suprime o queda en pie este Considerando.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, con mucho gusto.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Estoy por la supresión propuesta.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Igual.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: En el mismo sentido.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Igual.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Igual.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Por la supresión.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: También, por la supresión.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Igual.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA: También por la supresión.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente, los señores ministros han manifestado unánimemente su intención de voto en el sentido de suprimir este Considerando.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bien, oímos del mismo tambor en esta decisión.

El siguiente punto a tratar se refiere al **proceso legislativo**, lo encuentran desarrollado los señores ministros, a partir de la página 76, se hace el estudio de los conceptos de violación enderezados a

impugnar el proceso de formación de esta Ley, y se estiman infundados. Está a su consideración. Señor ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente, yo coincido parcialmente con el proyecto en los puntos 1, 3, 4 y 5, no así con el que está señalado con el número 2 en el proyecto en la página 87, y en el problemario en la 34, en lo que se refiere la falta de intervención de la Comisión de Estudios Legislativos. Como ustedes saben la Ley Orgánica, el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos prevé en su artículo 89, que la Comisión de Estudios Legislativos, conjuntamente con las otras Comisiones ordinarias que correspondan, hará el análisis de las iniciativas de leyes o decretos, y concurrirá a la formulación de los dictámenes respectivos, dicha Comisión se podrá dividir en las secciones o ramas que se estimen convenientes. Como lo señaló la parte, o las quejas, en el caso el Senado de la República, esta iniciativa de nueva Ley, se turnó a las Comisiones de Seguridad Social y Hacienda y Crédito Público, respectivamente. La respuesta que se da es el tipo que yo no he compartido en diversas ocasiones, de no importa si se dio alguna otra violación o no, porque lo que al final del día importa es si la misma se compurgó o no por el propio proceso legislativo, y particularmente por las intervenciones de la mayoría de los senadores en el Órgano plenario, yo creo que la necesidad, la forma de integración y la pluralidad en las Comisiones de dictamen legislativo tiene su razón de ser, el Senado tiene esa peculiaridad como todos ustedes saben de que la Comisión de Estudio Legislativos dictamine, a mí me parece que esta no es una de las violaciones compurgables, y por ende creo que en este aspecto, y lo cual tiene la consecuencia de afectarlo en su totalidad, la Ley es inválida, insisto, porque a mi parecer no es compurgable. No insisto en el caso, lo he tratado en otras ocasiones, y así es como habré de votar señor presidente. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Alguna otra participación, en el tema de proceso legislativo. No habiéndolas tome intención de voto nominal señor secretario.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Presidente, nada más leo tres párrafos, sobre el artículo 26 constitucional, precisamente el proyecto señala que los artículos 25 y 26 no se violan porque estos se refieren a procesos que son propios del Poder Ejecutivo y no del Poder Legislativo, con relación a lo anterior, me parece muy importante tener en cuenta la primera parte del artículo 26 constitucional, en donde se señala: El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

En un segundo párrafo, se habla de los fines del proyecto nacional, y en el tercer párrafo, se habla de los procedimientos que puede desarrollar el Ejecutivo Federal, referido a los procedimientos de participación y consulta popular para lograr el sistema nacional de planeación democrática, en la lectura del precepto pareciera que el Constituyente se refirió al Estado como Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en sus 3 niveles de gobierno Federal, Estatal y Municipal, en términos del artículo 3º, primer párrafo de la misma Constitución, de modo que tal término Estado, en el lenguaje constitucional ya tiene un significado específico referido en nuestra opinión a estos 3 niveles de gobierno y a los 3 Poderes de la Unión, de esto se sigue que si interpretáramos el párrafo primero en el sentido de que los 3 Poderes en los 3 niveles de gobierno, tienen la obligación de implementar sistemas de planeación democrática, la interrogante obligada sería determinar cuándo los van a utilizar y esto sería siempre que se tenga que ver con el desarrollo nacional específicamente en los temas de crecimiento, de la economía y de

democratización política social y cultural, en ese tenor cuando se refiere a esos temas siempre tiene que utilizarse el sistema de planeación democrática, de modo que siempre se debe de planear tomando en cuenta mecanismos democráticos, incluso diferentes a los meramente representativos, en efecto, una cosa sería el sistema representativo y otra cosa el sistema democrático y como tal, México es una República democrática, representativa y federal, de acuerdo con el artículo 49 de la Constitución y en esa medida parece ser que el proceso legislativo pretende consolidar los sistemas de representación y de representatividad pero el párrafo primero se refiere más a la planeación democrática y no tiene que ver en nuestra opinión con el diversos sistema de consultas y participación popular a que se refiere el párrafo y que corresponde al Ejecutivo. En esa virtud no obran en el expediente prueba alguna de que se les dio o no participación con antelación a este proceso legislativo para hacer esta planeación democrática en razón del desarrollo de este sistema; sin embargo, podría intentarse alguna interpretación de este artículo 26 constitucional, a efecto de que se diera ya un paso adicional en la construcción de lo que significa la planeación y la democratización en la planeación, pero nada es un tema aislado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Discutido el tema sírvase tomar intención de voto señor secretario en cuanto al proceso legislativo si son o no fundados los conceptos.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Con mucho gusto señor presidente.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Yo estoy a favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: En contra.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Yo estoy a favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: A favor del proyecto.

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: Yo también estoy a favor del proyecto aunque me gustaría que hicieran interpretación del artículo 26 para darles participación a quienes resulten afectados en la planeación.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: En contra del proyecto y en estos temas he estado de acuerdo en el criterio sostenido por el ministro Cossío, así hemos votado.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA: Mi voto será en favor del proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señor ministro presidente una mayoría de ocho votos que los señores ministros han manifestado su intención de voto en favor del proyecto, es decir del considerando 90.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Y por virtud de esta intención de voto alcanzamos la decisión de que queda en pie el proceso legislativo, no hay causa invalidante de la Ley en términos generales; sin embargo hay un tema que eliminamos de la parte dogmática o teórica que contenía las consideraciones preliminares y que desde mi punto de vista es capital de análisis preferente en este asunto, cuando votábamos si la ley es acto reclamado en lo general como sistema de seguridad social, yo afirmé que sí, que había dos tipos de conceptos de violación que van contra la Ley en su totalidad. Uno son los que se refieren al proceso legislativo; y otro, consiste en la aplicación retroactiva del nuevo régimen de pensiones. Este tema no viene en el problemario, me gustaría de viva voz planteárselos a los señores ministros con mi punto de vista, a efecto de que tengamos

tal vez la oportunidad de madurarlo y considerarlo probablemente para mañana.

En la demanda de garantías se afirma, que el nuevo sistema de pensiones es inconstitucional, porque ha sufrido un cambio de un sistema de solidaridad y de reparto, a otro que descansa fundamentalmente en aspectos financieros y de ahorro individual de cada uno de los trabajadores.

El sistema de transición previsto en las disposiciones transitorias de la Ley reclamada, dicen los quejosos, viola derechos adquiridos de los trabajadores, y más adelante, se nos dice: que lo atacado es la Ley en su totalidad, dice en la página treinta y cinco al final, bueno, desde el párrafo segundo. Ahora bien, como se indicó al inicio del presente considerando, el nuevo régimen de seguridad social que prevé la Ley impugnada, es substancialmente diverso al que regulaba la Ley abrogada, ya que de su análisis se advierten entre otros, los siguientes cambios fundamentales: Se agruparon veintiún seguros, servicios y prestaciones que contenía la Ley abrogada, en cuatro seguros, sólo en cuatro, análogos a los que tiene el Instituto Mexicano del Seguro Social, y un rubro de servicios sociales y culturales, esto, con la finalidad de facilitar la portabilidad de los derechos de seguridad social entre el sector público y privado, según se desprende de la exposición de motivos de la Ley reclamada, los cuatro seguros son: retiro de cesantía en edad avanzada y vejez; invalidez y vida; riesgos de trabajo y salud, estos cuatro seguros actuales que prevé la nueva Ley, sustituyen a los veintiún seguros que tenía la Ley anterior.

Siguen diciendo los quejosos. Para el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, se sustituye el sistema de reparto, que preveía la Ley abrogada, por el de cuentas individuales, que consiste fundamentalmente en que cada trabajador tendrá una cuenta en la

que se acumularán los recursos, con los que se pagará la pensión cuando se retire definitivamente del servicio; la cual, será administrada por un órgano de nueva creación denominado PENSIÓNISSSTE, o la administradora que elija el propio trabajador. Para el otorgamiento de una pensión, el trabajador deberá contratar un seguro o pensión; y en su caso, un seguro de sobrevivencia para familiares, derecho-habientes, con la aseguradora que elija.

Y ya la conclusión del proyecto es la siguiente, en la página treinta y siete. Establecido lo anterior debe señalarse, que de acuerdo a lo dispuesto en los artículos primero y segundo transitorios de la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a partir de la fecha en que ésta entró en vigor; esto es, el primero de abril de dos mil siete, se abrogó la Ley de veintisiete de diciembre de mil novecientos ochenta y tres.

En esa tesitura es evidente que todas las disposiciones que integran la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores, constituyen un sistema de naturaleza auto-aplicativa, ya que desde el inicio de su vigencia, se sujeta a los derechohabientes a un nuevo régimen de seguridad social, que como ya se dijo, es sustancialmente diferente al que regulaba la Ley abrogada.

Quedamos de acuerdo mayoritariamente en que efectivamente el sistema de seguridad social que prevé la Ley es autoaplicativo, a mí me queda muy claro porque es un sistema que se aplica en el día a día, a través de todas las obligaciones que el ISSSTE tiene que prestar a sus derechohabientes, a través también de los descuentos que son a cargo del patrón; entonces, habiéndose determinado esta autoaplicabilidad nos queda por ver si es o no retroactiva.

Los argumentos centrales de los quejosos son: Yo estaba sujeto a un régimen de seguridad social basado en los principios de solidaridad de reparto y de respaldo económico del Estado y ahora me llevan a un nuevo régimen de seguridad social que es completamente diferente, algunos seguros se han privatizado y hay cambios fundamentales en el sistema.

Para llegar a centrar mi opinión sobre el tema, en el estudio personal que hice encuentro que la finalidad esencial del Estado mexicano a través del Poder Legislativo, para reformar la Ley del ISSSTE, a través de esto, se buscan fortalecer al Instituto como premisa fundamental, pero para llegar a este fortalecimiento encuentro en el diseño de la nueva Ley, cuando menos tres medidas fundamentales que hacen que el nuevo régimen de seguridad social sea distinto del anterior.

Las medidas fundamentales: la primera, encuentro que hay aumento de cuotas a los trabajadores en activo, y aumento de edad y de años de servicio, todo esto progresivo para lograr las siguientes finalidades: obtener mayor fondeo para el Instituto, y 2, retrasar el beneficio de la pensión de retiro por razones de edad o de años de servicio, lo cual traerá como consecuencia más tiempo de cotización y menos tiempo de duración de la pensión.

Digámoslo así: Si el promedio de vida de un hombre en México es de setenta y cuatro años, el retiro a los cincuenta y cinco años da una durabilidad de la pensión muy distinto de si el retiro va a suceder a los sesenta años, habrá más cotizaciones y menos tiempo de duración de la pensión.

Otro cambio que advierto es al sistema de pensiones por la cuenta individual para los trabajadores en activo, pueden optar entre la cuenta individual que establece la nueva Ley, o la reducción, es

decir, o someterse a un régimen que establece el artículo décimo transitorio, que tiene como consecuencia la reducción de pensiones obligatorias a las que opcionalmente pueden acceder los actuales trabajadores en activo en dos aspectos: primero, el año de pensiones es año natural, está calculado en doce meses, contra trece meses que da actualmente el Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado, porque se paga un año de aguinaldo, ya no aparece previsto el mes de aguinaldo, y segundo, no se incrementa la pensión que se obtiene en términos del artículo décimo transitorio de la Ley, la pensión que se alcance queda, por así decirlo congelada, ya que no está previsto ningún mecanismo de actualización, pero hay una tercera finalidad que no es fácil descubrir en la Ley, y que yo la enunciaría como la intención de poner límite a la responsabilidad del Estado en materia de pensiones.

Conforme al nuevo sistema que aplica a los trabajadores que lo elijan, cuando estén en condiciones de retirarse, se les entregarán fondos para que compren, para que ellos adquieran de una empresa, iba a decir privada, pero son del sistema financiera nacional, de una aseguradora adquieran la pensión de retiro, y a diferencia de lo que actualmente sucede con el ISSSTE, que dice que cuando los fondos del ISSSTE, sean insuficientes, el Estado hará las aportaciones conducentes, qué va a pasar cuando un asegurado al final, al obtener su pensión, compre una pensión con una aseguradora.

A mí me surgen tres inquietudes; la primera es: de qué naturaleza es la relación entre el asegurado y la aseguradora, ¿va a ser un contrato mercantil?, como son los de seguros; segundo: ante qué órganos jurisdiccionales tendrá que acudir, para demandar el incumplimiento de parte de la aseguradora en lo que él estima que fue pactado; cuando la aseguradora incumple, tendrá que ir por la naturaleza de la relación, a un juicio mercantil de estricto derecho con lo cual se le excluye ya de un sistema diferente para los

trabajadores que demandan del ISSSTE, el cumplimiento de sus obligaciones; y tercero: qué posición guarda el Estado mexicano respecto de aquellas aseguradoras que llegaran a caer en suspensión de pagos o en quiebra; repito, cuando el ISSSTE, tiene insuficiencia de fondos, está el respaldo en automático del Estado mexicano; cuando una aseguradora con la cual se ha comprado la pensión incurra en quiebra o en insuficiencia de fondos, cuál es la posición del Estado, no está prevista hasta ahora; en la Ley General de Sociedades Mutualistas, el artículo 52-Bis, establece que las instituciones de seguros y fianzas autorizadas para operar seguros de pensiones derivados de la Ley de Seguridad Social, deben constituir reservas adicionales, una reserva matemática para hacer frente a los posibles incrementos en los índices de supervivencia, una reserva de fluctuación de inversiones, o afrontar variaciones en los rendimientos de inversiones y otra reserva de contingencia, para abrir posibles desviaciones de estadística de siniestralidad; hay disposiciones que tratan de manera especial a las compañías de seguros, como las hay para los bancos, el IPAF, es el fondo que garantiza la quiebra bancaria, pero hasta un límite predeterminado en la Ley que ya no cubre la totalidad de los fondos depositados en el banco.

En concreto señores ministros, a mí en lo particular en mi convicción personal, me convence el argumento de que el nuevo sistema que diseña la Ley actual del ISSSTE, contiene cambios trascendentales al sistema de pensiones de retiro, no considero, ni la constitucionalidad, ni la inconstitucionalidad de estos cambios en abstracto, probablemente conforme al 123 Apartado 11, de la Constitución, se pueda diseñar un sistema de seguridad social sobre estas bases, pero sí estoy convencido de que tener este régimen de seguridad social que establecía la Ley anterior, el régimen como tal es un derecho adquirido y que el cambio de régimen de seguridad social con estas modalidades, puede

estimarse retroactivo, que adolece el vicio de retroactividad para los trabajadores en activo, por qué, porque se les saca de él aunque se establece una opción, la opción no es quedarte como estás o ir a nuevo régimen sino ir a dos nuevas posibilidades que son diferentes: una, contrastantemente diferente con el régimen actual, otra se dice, se asemeja mucho al régimen actual, pero aun asemejándose mucho al régimen actual imprime modalidades muy importantes que desde mi punto de vista afectan derechos adquiridos.

Terminaré mi exposición diciendo que esto me llevaría a mí a la conclusión de declarar la inconstitucionalidad del artículo 10 en esta medida que no permite que los trabajadores en activo conserven el régimen de la Ley anterior, pero no en su totalidad, en el artículo 10 Transitorio, se hace un programa de transición en el que gradualmente se van aplicando nuevas edades y años de servicios y hay otra disposición de la Ley que aumenta la cuota de seguridad social a cargo del trabajador, como la aumenta en alguna medida también a cargo del Estado, el fondo de ahorros por cada peso que ahorre el trabajador el Estado tendrá que poner una cantidad mayor.

Creo que estos referentes, estos factores, el tiempo de servicios, edad y cuotas son propias de los dos sistemas, al aumentarse estos factores concretamente no se afecta la naturaleza jurídica del sistema de la Ley anterior, con esto quiero decir que dejaría yo a salvo y para estudio de su constitucionalidad uno a uno, el aumento de las cuotas, el aumento de la edad y el aumento de los tiempos de servicio.

Daré instrucciones de que les lleven a su domicilio la grabación de esta exposición que acabo de hacer con la finalidad de que la consideren, no está en el problemario, la pongo precisamente en este punto porque hablamos del estudio generalizado del sistema de pensiones y la dejaríamos para comentarla mañana, con esto

termino yo, pero el señor ministro Aguirre Anguiano ha pedido la palabra.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Gracias señor presidente, conforme usted iba desarrollando su postura yo encontraba argumentos por los cuales para mí, de saque, de arranque resulta inconvincente, y voy, sub reserva de hacer un estudio desde luego lo mas acucioso que pueda sobre el material que nos va a enviar hoy, voy a dar mi punto de vista y necesito tomar posiciones.

Veo al Estado como un instrumento de la sociedad, tiene valor instrumental de la sociedad y no lo veo como una superestructura todopoderosa, esto qué quiere decir, que me cuesta a mí mucho trabajo pensar que el instrumento no tenga limitaciones, escuché la siguiente expresión: Si no es el Estado quién, quién qué, quien puede todo, no, yo pienso que no, que el instrumento que es el Estado, está influido de las posibilidades; de las posibilidades concretas de una sociedad concreta y articulada en determinado momento.

No creo que el hombre sea un “son economicón”; pero desde luego, que el hombre, el ser humano, está influido por factores económicos. Mi pregunta es, si las limitaciones económicas del instrumento al servicio de la sociedad llamado Estado, no le dan para ser benefactor en el sentido paternalista; entra el burócrata a temprana edad a trabajar al servicio del Estado y hasta que se jubila; y dura ante su jubilación hasta que muera ¿y lo demás?, es problema de Leviatán; no, no lo puedo ver así; el Estado está condicionado a situaciones de carácter económico; ¿y cuáles son esas situaciones de carácter económico?; para cumplir con lo que precedía, se nos dice: se necesitan doce puntos adicionales del PIB en este país; ¿esto qué quiere decir?; perdónenme por la vulgaridad, señoras y

señores ministros: “una burrada incomprensible de recursos económicos”, algo imposible –repito-, imposible de cumplirse.

Ante esto, se me puede decir: pero es que el Estado paternalista, desde el momento y hora en que aumentó la edad; aumentó los años de servicios y las cuotas, no podía hacerlo porque estaba trabado en conexión con las leyes vigentes de cuando el burócrata empezó a trabajar al servicio del Estado; esto no lo concibo; no puede haber derecho creados en contra de las posibilidades reales del instrumento llamado Estado.

Ya veremos las particularidades del caso.

No me quería quedar el día de hoy, sin decir esto.

Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Una aclaración, señor ministro.

Estoy diciendo que estos factores son connaturales al sistema de pensiones de la Ley anterior, que debemos analizarlos uno a uno, ése es el caso de ISSSTELEÓN, donde se aumentaron únicamente los factores y esta Corte estimó constitucional la Ley.

Mi óptica es únicamente en cuanto a cambio de sistema, con respeto y reserva de estos temas.

Señor ministro Cossío, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor presidente.

Usted mismo lo decía, que lo que nos está proponiendo no está en el problemario; creo que ha implicado usted varias cosas, modificaciones al artículo 10, aunque no lo mencionó, creo que la otra parte es el 112, etcétera.

Yo quisiera pedirle a usted que levantara la sesión, para tener tiempo suficiente para reflexionar estas consideraciones y mañana pudiéramos seguir en la discusión del tema, señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Era mi idea.

Es simplemente un cruce adicional para cerrar esta sesión.

Señor ministro Gudiño, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Perdón, señor presidente.

Se nos quedó pendiente una votación ¿no?

SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO: No, es una reflexión.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: No, sí, la del señor ministro presidente es una reflexión; pero estábamos viendo lo de la garantía de audiencia que está en el tema nueve, ¿ya lo votamos?

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Sí.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: La señora ministra Sánchez Cordero, hizo la salvedad.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Sí, dos votos en contra y una salvedad.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Los dos votos en contra fueron de.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: El ministro Silva Meza y del ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO: Muchas gracias, me distraje. Gracias señor presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Bueno, se expresó intención de voto.

Pues estamos en los tiempos señalados, estamos casi a las dos y media de la tarde.

En consecuencia, levanto la sesión y convoco a los señores ministros para mañana, a las diez y media de la mañana.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 14:25 HORAS)