

IV. AMPARO EN REVISIÓN 229/2008*

1. ANTECEDENTES

a) Trámite ante Juez de Distrito

Mediante diversos escritos presentados el 16 y 17 de mayo de 2007 ante el ahora Juzgado Primero de Distrito Auxiliar, con competencia y jurisdicción en toda la República y residencia en el Distrito Federal, diversos quejosos solicitaron el amparo y la protección de la Justicia Federal contra actos del Congreso de la Unión, del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y del Secretario de Gobernación, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, por la aprobación, promulgación, expedición y refrendo de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE);⁶⁹ así como respecto del artículo 7o. de la Ley del Diario Oficial de la Fed-

* Publicado en el Semanario..., op. cit., Novena Época, Pleno, Tomo XXVIII, octubre de 2008, pág. 21; Reg. IUS: 168655.

⁶⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007.

ración y Gacetas Gubernamentales.⁷⁰ La parte quejosa señaló que con ambas leyes se violaban, en su perjuicio, las garantías consagradas en los artículos 1o., 4o., 13, 14, 16, 22, 26, 92 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El 20 de junio de 2007, el Juez de Distrito admitió la demanda de amparo registrándola con el número de expediente 68801/2007; asimismo, en virtud de que en diversas demandas se señalaron idénticos actos reclamados y autoridades responsables, con fundamento en el artículo 57, fracción II, de la Ley de Amparo, el mismo Juez ordenó que se acumularan a aquél los juicios de amparo cuyos números de expediente iban del 68802/2007 al 68900/2007. En la misma fecha requirió a las autoridades responsables su informe justificado.

Una vez que el Juez Federal tuvo por ofrecidas las pruebas y por rendidos los informes, agotados los trámites de ley, dictó sentencia el 24 de marzo de 2008, en la que resolvió lo siguiente:

- Sobreseer en los juicios de garantías 68821/2007, 68862/2007 y 68890/2007 porque los actores no acreditaron su interés jurídico, en tanto las pruebas documentales que ofrecieron para tal efecto obraban en copia simple.
- Por cuanto a los restantes juicios de garantías, sobreseyó lo que se refiere a los artículos 63, 95, 149, 204 y 225 de la ley impugnada son de naturaleza autoaplicativa y los quejosos no ofrecieron los medios de prueba para

⁷⁰ Publicada el 24 de diciembre de 1986.

acreditar un acto concreto de aplicación de dichos numerales, en su perjuicio.

- También se sobreseyó respecto a los artículos 71, 106, 110, 170, 171, 210, 220, 222, 226, 234, 239 y 247 de la Ley del ISSSTE, porque estas normas no habían trascendido la esfera jurídica de los quejosos en virtud de que su contenido se dirigía a las dependencias y entidades sujetas al régimen de la ley en estudio.
- Negó el amparo y protección de la Justicia Federal respecto a los artículos 50., 60., 14, 24, 29, 36, 94, 109, 160, 167, 169, 189 y 254 de la Ley del ISSSTE, por considerar infundados los conceptos de violación dirigidos a demostrar su inconstitucionalidad. Lo anterior, porque si bien es cierto que el dictamen pericial en materia de seguridad social y cálculos actuariales rendido, por el perito oficial, había demostrado que con la promulgación de la ley impugnada se afectó de manera sustancial el sistema de pensiones de los trabajadores del Estado, también lo es que ello era insuficiente para declarar su inconstitucionalidad, porque dicha afectación era de índole económica.
- Asimismo declaró infundados los argumentos esgrimidos para demostrar la inconstitucionalidad del artículo 70. de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales.
- En cambio, otorgó el amparo y protección de la Justicia Federal por cuanto hace a los artículos 20 y 25 de la Ley del ISSSTE, por considerar que violaban la garantía de

audiencia previa que consagra el artículo 14 de la Constitución General de la República, por no otorgar a los trabajadores y pensionados la oportunidad de alegar y probar lo que a su derecho convenga, previo al acto de privación de su salario y de los beneficios de seguridad social, lo que incidía de manera directa en los derechos de los trabajadores y pensionados que, por causas ajenas a ellos, se verían afectados, no obstante haber cubierto de manera oportuna sus aportaciones.

Inconformes con dicha sentencia, el representante de los quejoso, el Subdirector de Amparos y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como el Presidente de la República por conducto del Subprocurador Fiscal de Amparos, mediante diversos escritos presentados el 9 y 10 de abril, y el 8 de mayo, todos de 2008, respectivamente, ante el Juzgado Primero de Distrito Auxiliar con competencia en toda la República y residencia en el Distrito Federal, interpusieron recurso de revisión. El 15 de abril y 21 de mayo de 2008, el Juez Federal ordenó la remisión del expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para los efectos legales conducentes.

El Presidente del Alto Tribunal admitió los mencionados recursos de revisión el 6 y 29 de mayo de 2008; formó el expediente número 229/2008; ordenó notificar a las autoridades responsables y al agente del Ministerio Público de la Federación adscrito, así como turnar el asunto al señor Ministro Juan N. Silva Meza, a efecto de que formulara el proyecto de resolución respectivo o, en su caso, dictaminara sobre el trámite procedente.

El agente del Ministerio Público de la Federación, formuló su pedimento en el sentido de que se modificara la sentencia

recurrida y se decretara el sobreseimiento respecto de los artículos 20 y 25 de la Ley del ISSSTE en vigor.

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte se reconoció legalmente competente para conocer y resolver el recurso de revisión, en virtud de que se interponía en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en el que se planteaba la inconstitucionalidad de la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como del artículo 7o. de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, porque subsistía la materia de inconstitucionalidad respecto de la cual no existía algún criterio jurisprudencial que la resolviera, motivo por el cual su resolución entrañaba fijar un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional.

b) Trámite de los recursos de revisión

Como cuestión preliminar, el Alto Tribunal analizó y concedió la legitimación a los recurrentes, tanto de la persona autorizada por la parte quejosa como de quien se ostentó como Subdirector de Amparos y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. También determinó que ambos recursos se habían interpuesto oportunamente, de conformidad con la normativa aplicable.

El Tribunal en Pleno declaró firme el sobreseimiento de los juicios de amparo 68821/2007, 68862/2007 y 68890/2007, porque los afectados no impugnaron la sentencia.⁷¹

⁷¹ Sirvió de apoyo a esa consideración la jurisprudencia 3a./J. 7/91 de la extinta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO. LOS RESOLUTIVOS NO COMBATIDOS DEBEN DECLARARSE FIRMES.", publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VII, marzo de 1991, p. 60, Reg. IUS: 207035.

Además precisó que su análisis partiría del supuesto de que en materia laboral la suplencia de la queja opera a favor del trabajador, aun ante la ausencia de agravios, en tanto dicha figura jurídica tiene por objeto atemperar los tecnicismos del juicio de garantías, para dar relevancia a la verdad jurídica.⁷² Lo anterior porque en este caso los derechos controvertidos en el juicio de garantías eran eminentemente laborales en tanto se impugnaba la constitucionalidad de la Ley del ISSSTE, que es reglamentaria del artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución General de la República, y toda vez que quienes promovieron el presente recurso de revisión eran trabajadores al servicio del Estado.⁷³

2. PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS

La parte quejosa alegó que la sentencia recurrida contrariaba los principios de congruencia y exhaustividad que deben regir las resoluciones jurisdiccionales, ya que el Juez de Distrito 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 ISSSTE, cuando ella expresamente había señalado como acto reclamado todo el ordenamiento en su integridad, y esgrimido argumentos enderezados a demostrar que toda la ley era inconstitucional por derivar de un proceso legislativo viciado y por ser retroactiva, ya que desconocía los derechos

⁷² Como se advierte de la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a./J. 39/95, de rubro: "SUPLENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA LABORAL A FAVOR DEL TRABAJADOR. OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA TOTAL DE CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS.", publicada en el *Semanario...*, op. cit., Tomo II, septiembre de 1995, p. 333; Reg. IUS: 200727.

⁷³ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 105/2008, de rubro: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA DE TRABAJO. OPERA EN FAVOR DEL TRABAJADOR CUANDO EL ACTO RECLAMADO AFECTE ALGÚN INTERÉS FUNDAMENTAL TUTELADO POR EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL"; Reg. IUS: 168545 (ver tesis en página 268).

adquiridos por los trabajadores en materia de seguridad social, en tanto preveía un nuevo régimen sustancialmente diferente al que regulaba la ley anterior.

El Alto Tribunal le dio la razón a la parte quejosa, determinó que el agravio era fundado y lo procedente era modificar la sentencia recurrida para tener como actos reclamados:

- La Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, publicada el 24 de diciembre de 1986, específicamente su artículo 7o.; y
- La Ley del ISSSTE, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 31 de marzo de 2007, en su integridad.

a) *Naturaleza de la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*

El Tribunal en Pleno precisó que dicha ley se integra por disposiciones tanto de naturaleza autoaplicativa como heteroaplicativa; pero que en conjunto conforman un sistema que regula aspectos relativos al financiamiento y otorgamiento de las prestaciones, el cual comprende el nuevo régimen de seguridad social de los trabajadores del Estado, así como la conservación y transferencia de los derechos respectivos. Por tanto, y con apoyo en la suplencia total de la queja, expresó que todas las normas debían analizarse como autoaplicativas.

Si bien tratándose de normas heteroaplicativas, para la procedencia del juicio de amparo técnicamente se requiere la demostración de un acto concreto de aplicación en perjuicio del quejoso, el Alto Tribunal señaló que por las razones antes apun-

tadas, en este caso no operaba la citada regla y, por ende, lo procedente era revocar el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida, respecto de los artículos 63, 71, 95, 106, 110, 149, 170, 171, 204, 210, 220, 222, 225, 226, 234, 239 y 247 de la Ley del ISSSTE, sin que obstara a lo anterior el hecho de que algunos de esos numerales estuvieran dirigidos a las dependencias y entidades, así como a los diversos órganos de gobierno del Instituto, pues como ya quedó apuntado, las disposiciones que integran la ley conforman un sistema y como tal debía ser analizado en su integridad.

b) Naturaleza de las disposiciones transitorias

La parte quejosa adujo que los artículos transitorios de la ley impugnada violaban en su perjuicio las garantías individuales consagradas en los artículos 1o., 4o., 13, 14, 16 y 22 constitucionales, así como las garantías sociales establecidas en el Apartado B, fracción XI del artículo 123 de la propia Constitución.

Agregó que conforme a la doctrina, los artículos transitorios son accesorios a la ley en la que se incorporan; que su eficacia es temporal, se agotan una vez cumplido su objetivo, el cual es darle vigencia a la ley y servir como enlace con la anterior, al precisar circunstancias de índole temporal relacionadas con la eficacia, aplicación, aclaración, precisión, derogación y abrogación de las normas.

Por tanto, argumentó la quejosa, la función de las normas transitorias no era regular cuestiones de carácter permanente y definitivo, ni mucho menos establecer nuevos derechos u obligaciones a los gobernados, ni crear, modificar o suprimir institucio-

nes o figuras jurídicas de carácter permanente, como se pretendía con los transitorios de la ley impugnada.

El Alto Tribunal determinó que el concepto de violación referido era infundado, porque si bien es cierto que los artículos transitorios en ocasiones servían para fijar el alcance de la ley con la cual se relacionan, también lo es que al incluirse en ellos obligaciones y derechos específicos, o bien crear, modificar o suprimir instituciones jurídicas —como en el caso lo hacía la ley reclamada— no podía determinar su inconstitucionalidad, porque dichas disposiciones formaban parte integrante del ordenamiento legal.

Además, una violación constitucional sólo podría darse respecto del artículo 72, inciso f), de la propia Constitución, en el caso en que no se hubieran cumplido los requisitos, pasos o trámites propios del proceso legislativo, lo cual no se acreditó respecto del procedimiento en el que se aprobó la ley impugnada, por lo que tampoco podía estimarse que los artículos transitorios adolecieran de ese vicio, pues, como ya se dijo, forman parte integrante de la ley. En todo caso, se trataría de un defecto de técnica legislativa incluir en los artículos transitorios cuestiones sustantivas, pero ello no determina la inconstitucionalidad de la ley reclamada.

c) *Proceso legislativo*

La parte quejosa manifestó que habían existido vicios en el proceso legislativo que culminó con el Decreto que contiene la Ley del ISSSTE que, de ser fundados, provocarían la concesión del amparo respecto de toda la ley. El Tribunal en Pleno analizó estos argumentos de manera preferente y, por razón de método, los dividió en 5 apartados:

i. Audiencia previa

Los quejosos argumentaron que la nueva Ley del ISSSTE transgredía la garantía de audiencia, prevista por el artículo 14 constitucional, en virtud de que el Congreso de la Unión la aprobó sin escuchar previamente a los trabajadores destinatarios de la ley.

El Alto Tribunal determinó que el argumento anterior era infundado, en principio porque al Poder Legislativo no le es aplicable la garantía de previa audiencia y, de obligarlo a respetarla, se haría imposible o ineficaz su actividad; además de que no tiene porqué dar oportunidad de defensa a todas las personas que llegaran a encontrarse en los supuestos de las normas jurídicas que elabore, porque las leyes tienen como objeto la creación de situaciones jurídicas generales.⁷⁴

El Tribunal en Pleno concluyó que en las etapas por las que debe pasar una iniciativa de Decreto de ley expedida por el Congreso de la Unión, previstas en los artículos 71 y 72 constitucionales, no se prevé la relativa a que tuviera que realizar alguna consulta a los sujetos a quienes vayan dirigidas sus prescripciones lo cual tampoco deriva de algún otro precepto constitucional; de ahí que la falta de esta consulta u opinión, en el caso de la aprobación de la ley reclamada, no constitúa un vicio que provocara su oposición con la Constitución Federal; por tanto, era infundado el argumento relativo.

⁷⁴ Apoyó esta consideración los siguientes criterios de la Séptima Época, sustentadas por el Tribunal en Pleno, de rubros: "AUDIENCIA, GARANTÍA DE. OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS PARTICULARES." y "LEYES, NO RIGE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA TRATÁNDOSE DE LA EXPEDICIÓN DE.", publicados en el Informe 1982, Parte II, Materia Constitucional, tesis 1, p. 333; IUS: 815131; y Semanario..., op. cit., Volumen 18, Primera Parte, p. 74; Reg. IUS: 233787, respectivamente.

Agregó que en ese mismo orden de ideas, también era infundado el argumento expresado por la quejosa en el sentido que al no haber tomado parecer de los afectados, se había violado también el artículo 26 de la Constitución Federal, ya que éste no se refiere al proceso de creación de normas, sino a la forma en que el Estado llevará adelante la rectoría y planeación económica del país, y si bien sobre este tema prevé recoger las aspiraciones y demandas de diferentes sectores sociales para incorporarlas al plan de desarrollo económico, en el que el Congreso de la Unión tiene la intervención que la Constitución expresamente le confiere, esta previsión constitucional no lo obligaba a que antes de discutir y aprobar una ley realizara algún tipo de consulta a los gobernados destinatarios de dichas leyes.⁷⁵

ii. Intervención de la Comisión de Estudios Legislativos

La parte quejosa observó que en el proceso legislativo se omitió la participación de la Comisión de Estudios Legislativos en la elaboración del dictamen, el cual fue presentado únicamente por las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Seguridad Social por parte del Senado, lo cual consideró contrario a lo previsto en el artículo 89 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y que tal omisión provocaba la nulidad del procedimiento de creación de la ley, por no contar con los requisitos mínimos de transparencia e información y, con ello, violó el artículo 133 constitucional.

⁷⁵ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 106/2008, de rubro: "ISSSTE. LA FALTA DE CONSULTA U OPINIÓN A LOS SECTORES SOCIALES EN EL CASO DE LA APROBACIÓN DE LA LEY RELATIVA, NO CONSTITUYE UN VICIO EN EL PROCESO LEGISLATIVO QUE PROVOQUE SU INCONSTITUCIONALIDAD (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007)", Reg. IUS: 168638 (ver tesis en página 269).

El Tribunal en Pleno determinó que el concepto de violación referido era infundado y señaló que esa omisión no provocaba la inconstitucionalidad de la ley, toda vez que los vicios derivados del trabajo de las comisiones encargadas del dictamen, eran violaciones susceptibles de subsanarse por el Congreso de la Unión, que es el órgano que finalmente ejerce la facultad decisoria en el proceso legislativo.⁷⁶

Conforme a lo anterior, agregó que si bien la Comisión de Estudios Legislativos no había participado en la elaboración del dictamen correspondiente, la Constitución Federal establece, en relación con el proceso legislativo, dos etapas: la primera que es básicamente preparatoria y corre a cargo de comisiones que después de estudiar el tema correspondiente, formulan un dictamen y, la segunda, en que ambas Cámaras, tanto la de Origen como la Revisora, examinan las iniciativas de ley, intercambian opiniones a favor o en contra del proyecto, sea en lo general o sobre algún punto en particular y, finalmente, votan el proyecto de ley. En estas etapas o momentos el Poder Legislativo ejerce, tanto formal como materialmente, su facultad legislativa y crea la ley en sentido material.

iii. Fundamentación y motivación

La parte quejosa adujo que la Ley del ISSSTE no se encontraba debidamente fundada y motivada, sin precisar las razones o motivos por los cuales estimaba que transgredía dicha garantía, no obstante, en suplencia de la queja deficiente, el Tribunal en Pleno advirtió que el referido argumento era infundado.

⁷⁶ Argumento que se apoyó en la jurisprudencia P./J. 117/2004, de rubro: "PROCESO LEGISLATIVO. LOS VICIOS DERIVADOS DEL TRABAJO DE LAS COMISIONES ENCARGADAS DEL DICTAMEN SON SUSCEPTIBLES DE PURGARSE POR EL CONGRESO RESPECTIVO.", publicada en el Semanario..., op. cit., Noveno Época, Tomo XX, diciembre de 2004, p. 1111; Reg. IUS: 179813.

El Alto Tribunal recordó que la garantía de fundamentación es respetada por el legislador cuando actuaba dentro de los límites de las atribuciones que constitucionalmente tiene conferidas y la de motivación, cuando las leyes que emite se refieren a relaciones que reclaman ser jurídicamente reguladas.⁷⁷

Así, por una parte señaló que el artículo 123, apartado B de la Constitución General de la República establece que el Congreso de la Unión deberá expedir leyes sobre el trabajo que regirán entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, sin contravenir las bases mínimas que prevén aspectos de la seguridad social, entre otros aspectos.

Por otra parte encontró que la exposición de motivos de la nueva Ley del ISSSTE, señala que su creación obedecía a la necesidad de implementar un nuevo sistema de seguridad social que diera

... solución a un delicado problema social que se manifiesta día a día en la inconformidad de los derechohabientes del ISSSTE, en la grandísima deficiencia de sus servicios de salud, en la falta de recursos para financiar programas de beneficio colectivo y en el riesgo cierto de que en un lapso breve sea imposible financiar el pago de las pensiones, con la afectación a cientos de miles de familias que dependen de ese ingreso.

Con base en lo anterior expresó que la ley reclamada no violaba las garantías de fundamentación y motivación, toda vez que fue expedida por el Congreso de la Unión en ejercicio de

⁷⁷ Jurisprudencia 226 sustentada por el Pleno del Alto Tribunal, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.", publicada en el Apéndice 2000, Séptima Época, Tomo I, Jurisprudencia SCJN, p. 269; Reg. IUS: 900226.

la facultad que le confiere el artículo 123, apartado B, fracción XI, constitucional, habida cuenta que fue creada en atención a relaciones sociales que reclamaban ser jurídicamente reguladas, en tanto se advirtió la necesidad de implementar un nuevo sistema de seguridad social que hiciera viable, en términos financieros, el otorgamiento de las prestaciones económicas y sociales a que tienen derecho tanto los trabajadores en activo como sus familiares derechohabientes y pensionados.

iv. Refrendo

La parte quejosa expresó que la emisión de la Ley del ISSSTE, infringió lo establecido en el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que al haber sido promulgada por el Congreso de la Unión debió ser refrendada por todos los Secretarios de Estado y no únicamente por el Secretario de Gobernación.

Al respecto, el Tribunal en Pleno sostuvo que el refrendo promulgatorio de las leyes que expide el Congreso de la Unión corresponde exclusivamente al Secretario de Gobernación; de ahí que la omisión impugnada no fuera violatoria del artículo 92 constitucional.⁷⁸ Asimismo, manifestó que resultaba inadmisible la solicitud de la quejosa para modificar el criterio jurisprudencial expresado, debido a que carecía de legitimación para ello.⁷⁹

⁷⁸ Es aplicable la jurisprudencia P.J. 3/88, de rubro: "REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS. CORRESPONDE ÚNICAMENTE AL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN EL DE LAS LEYES APROBADAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN" publicado en el *Semanario...*, op. cit., Octava Época, Primera Parte-1, enero a junio de 1988, p. 160; Reg. IUS: 206091.

⁷⁹ Acorde con la jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala 2a./J. 15/2008, cuyo criterio comparte el Tribunal en Pleno, de rubro: "JURISPRUDENCIA. LAS PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA SOLICITAR LA MODIFICACIÓN DE LA ESTABLECIDA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.", publicado en el *Semanario...*, op. cit., Novena Época, febrero de 2008, tesis XXVII, p. 591; Reg. IUS: 170273.

v. Publicación de la ley en día inhábil

En otro aspecto, la parte quejosa estimó que la ley reclamada era inconstitucional por haber sido publicada en un día inhábil, el sábado 31 de marzo de 2007, lo que contravenía lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que establece que las actuaciones administrativas se practicarán en días hábiles.

El Alto Tribunal declaró que este argumento era inoperante al no existir la supuesta inconstitucionalidad, ya que en realidad lo que se alegaba era un conflicto entre dos normas secundarias;⁸⁰ a esto se agregaba que el hecho de que el Ejecutivo Federal tuviera a su cargo la publicación de las leyes federales, no lo constitúa en un acto administrativo regido por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, puesto que formaba parte de la última fase del proceso legislativo.

Bajo ese tenor, era obvio que la ley reclamada no era inconstitucional por haber sido publicada en día sábado, pues para ese efecto, de acuerdo a la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, todos los días son hábiles.⁸¹

Al no prosperar ninguno de los argumentos referentes a vicios del proceso legislativo, el Tribunal en Pleno procedió a examinar los demás argumentos.

⁸⁰ Conforme a la jurisprudencia del Tribunal en Pleno P/J. 25/2000, de rubro: "LEYES, INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS." publicado en el *Semanario..., op. cit.*, Novena Época, Tomo XI, marzo de 2000, p. 38; Reg. IUS: 192289.

⁸¹ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P/J. 107/2008, de rubro: "ISSSTE. LA PUBLICACIÓN DE LA LEY EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EN SÁBADO, NO LA HACE INCONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 168630 (Ver tesis en pagina 270).

vi. Retroactividad de la ley reclamada

Sobre este tema la parte quejosa sustancialmente argumentó que el nuevo sistema de seguridad social era inconstitucional, porque violaba derechos que fueron adquiridos por los trabajadores al amparo de la ley abrogada, habida cuenta que se incrementan las cuotas a cargo del trabajador y se aumenta la edad mínima para tener derecho a una pensión, lo que traía como consecuencia más tiempo de cotización y menos duración de la pensión.

El Alto Tribunal expresó que la irretroactividad de la ley es el principio de derecho según el cual las disposiciones contenidas en las normas jurídicas no deben ser aplicadas a los hechos que se realizaron antes de su entrada en vigor. Tiende a satisfacer uno de los fines primordiales del derecho, el de brindar seguridad jurídica, y su aplicación, aparentemente, no presenta mayores dificultades; las leyes únicamente rigen durante su período de vigencia y, por tanto, solamente regulan los hechos producidos entre la fecha de su entrada en vigor y la de su abrogación o derogación.

Sin embargo, cuando se trata de llevar a la práctica este principio, se suscitan diversos problemas que revisten gran complejidad, y pueden ser reducidos a los dos siguientes:

- Los actos jurídicos no siempre producen sus efectos instantáneamente; existe una infinidad de ellos que tienen la característica de prolongar sus efectos a lo largo del tiempo, en algunas ocasiones indefinidamente, y que se conocen como de trato sucesivo. Estas relaciones jurídicas se constituyen de conformidad con

las prescripciones de una determinada ley, y pueden seguir produciendo consecuencias después de que ésta ha sido sustituida por nuevos ordenamientos. Por esta razón, es necesario dilucidar si la ley antigua, a pesar de haber perdido su vigencia, debe regular los efectos que se producen después de que había entrado en vigor, o si, por el contrario, es la nueva ley la encargada de regular dichas consecuencias.

- La evolución de un sistema jurídico exige nuevas normas que satisfagan de mejor manera las cambiantes necesidades económicas, políticas y culturales de una comunidad. Estas nuevas normas contribuyen a la eliminación de prácticas e instituciones sociales que se consideran injustas o inconvenientes. Por esta razón, la aplicación retroactiva de la ley es frecuentemente un instrumento legítimo de progreso social y, por tanto, se plantea el problema de determinar desde el punto de vista jurídico, cuáles deben ser las excepciones al principio de irretroactividad de la ley.

Así, el Alto Tribunal precisó que, en principio, el problema puede presentarse, generalmente, como un conflicto de leyes emitidas sucesivamente y que tienden a regular un mismo hecho, un mismo acto o una misma situación.

Al respecto, recordó haber tomado en consideración como parámetros para determinar un conflicto de leyes, dos de las principales teorías elaboradas por la doctrina: a) La de "los derechos adquiridos frente a las expectativas de derechos" y b) La de "los componentes de la norma jurídica", como son: el supuesto y su consecuencia.

a) Conforme a la primera teoría, para determinar si los preceptos impugnados son o no violatorios de la garantía mencionada, es necesario precisar, en primer lugar, si los quejoso tenían ya dentro de su haber jurídico, los derechos y prestaciones a los que aluden o se trataba sólo de una expectativa de derecho.⁸²

Se trata de un derecho adquirido cuando el acto realizado introduce un bien, una facultad o un aprovechamiento al patrimonio de una persona y ese hecho ya no puede afectarse por la voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por disposición legal en contrario. En cambio, la expectativa de derecho es una esperanza o una pretensión de que se realice una determinada situación jurídica, pero que no entra al patrimonio de la persona.

En ese contexto, la expectativa de derecho corresponde al futuro, se trata de derechos que potencialmente podrían obtenerse, al momento de surtirse los supuestos establecidos en la propia ley, pero que al no haberse cubierto los requisitos previstos en la ley, no son actuales, por lo que en un momento dado, podrían ser afectados con un nuevo ordenamiento.

En conclusión, señaló la Corte, la ley es retroactiva cuando trata de modificar o destruir los derechos que una persona adquirió bajo la vigencia de la ley anterior, porque esos derechos

⁸² Lo anterior en términos del criterio sustentado por la Segunda Sala la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismo que comparte el Tribunal en Pleno, de rubro: "IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS.", publicada en el *Semanario...*, op. cit., Novena Época, Tomo XIII, junio de 2001, tesis 2a. LXXXVIII/2001, p. 306; Reg. IUS: 189448.

ya habían entrado en su patrimonio o esfera jurídica, pero no sucede lo mismo cuando se trata de expectativas de derechos.

b) Por otra parte, el Alto Tribunal señaló que, de acuerdo con la teoría de los componentes de la norma, ésta contiene un supuesto y una consecuencia, en el que si el primero se realiza, la segunda debe producirse, generándose así los derechos y obligaciones correspondientes. Sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo, por lo que para que pueda analizarse la retroactividad o irretroactividad de las normas, es necesario considerar las siguientes hipótesis que pueden generarse a través del tiempo:

- Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan de modo inmediato el supuesto y la consecuencia en ella regulados, no puede variarse, suprimirse o modificarse ese supuesto o la consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad de la norma, toda vez que ambos nacieron a la vida jurídica con anterioridad a la entrada en vigor de una nueva ley.
- Cuando la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si el supuesto y algunas de las consecuencias se realizan bajo la vigencia de una ley, y quedan pendientes algunas de las consecuencias jurídicas al momento de entrar en vigor una nueva disposición jurídica, dicha ley no podría modificar el supuesto ni las consecuencias ya realizadas.
- Cuando la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior no se producen durante su

vigencia, pero cuya realización no depende de los supuestos previstos en esa ley, sino únicamente estaban diferidas en el tiempo por el establecimiento de un plazo o término específico, en este caso, la nueva disposición tampoco podría suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, toda vez que estas últimas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley.

- Cuando para la ejecución o realización de las consecuencias previstas en la ley anterior, pendientes de producirse, fuese necesario que los supuestos señalados en la misma se realicen después de que entró en vigor la nueva norma, tales consecuencias deberán ejecutarse conforme a lo establecido en ésta, en atención a que antes de la vigencia de dicha ley, no se actualizaron ni ejecutaron ninguno de los componentes de la ley anterior (supuestos y consecuencias que acontecen bajo la vigencia de la nueva disposición).⁸³

El Alto Tribunal señaló que para estar en posibilidad de determinar si una disposición normativa es retroactiva con base en la teoría de los componentes de la norma, hay que tener en cuenta los distintos momentos en que se realizan los supuestos jurídicos, o las consecuencias que de ellos derivan y la fecha en que entra en vigor la nueva disposición.

Por tanto, de conformidad con el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como con

⁸³ Conforme al criterio sustentado por el Tribunal en Pleno, en la jurisprudencia P.J. 123/2001, de rubro: "RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA.", publicada en el *Semanario...*, op. cit., Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, p. 16; Reg. IUS: 188508.

las teorías admitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para interpretar el tema de retroactividad, resulta que una norma transgrede el precepto constitucional antes señalado cuando la ley trata de modificar o alterar derechos adquiridos o supuestos jurídicos y consecuencias de éstos, nacidos bajo la vigencia de una ley anterior, lo que sin lugar a dudas conculcaría en perjuicio de los gobernados dicha garantía individual, pero que no sucede cuando se está en presencia de meras expectativas de derecho o de situaciones que aún no se han realizado, o consecuencias no derivadas de los supuestos regulados en la ley anterior, pues en esos casos sí se permite que la nueva ley las regule.

El Alto Tribunal manifestó que las teorías mencionadas las ha elaborado la doctrina a fin de dar solución a los problemas que en la práctica presenta la aplicación del principio de irretroactividad de la ley; por tanto, sólo podrían ser aplicadas cuando exista un conflicto de leyes reglamentarias de derechos que consagra la Constitución, pero no de manera directa en los términos que se establecen constitucionalmente.

Así, determinó que no le asistía la razón a la quejosa cuando señalaba que esas teorías sólo se aplicaban "a situaciones derivadas de leyes reglamentarias o derivadas de convenciones contractuales", mas no a derechos derivados de garantías sociales consagradas en la Constitución Política, ya que el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sólo fija las garantías mínimas de seguridad social a favor de los trabajadores al servicio del Estado, y deja a la ley secundaria su regulación; es decir, impone al legislador reglamentar por medio de una ley los procedimientos, requisitos y modalidades necesarias para hacer efectivos

esos derechos sociales, sin que le establezca forma o lineamiento alguno para ejercer dicha facultad.

El Tribunal en Pleno procedió a dar respuesta al concepto de violación en el sentido de que el cambio de sistema previsto en la nueva Ley del ISSSTE violaba el principio de retroactividad, en tanto que desconocía derechos adquiridos por los trabajadores al amparo de la ley derogada. Para ello, consideró que el nuevo régimen de seguridad social en su integridad, por sí, no podía estimarse retroactivo en virtud de que regía hacia el futuro, es decir, a partir de que entró en vigor la ley reclamada y, por ende, el hecho de que conforme a ésta se requieran más años de edad o de cotización para tener derecho a una pensión y se aumenten las cuotas a cargo del trabajador, no podía dar lugar a estimar que desconocía derechos adquiridos al amparo de la ley derogada o que modificaba supuestos o sus consecuencias verificados durante la vigencia de ésta.

Por otra parte, el Alto Tribunal consideró que debía tenerse en cuenta la situación jurídica en la que se encontraban los derechohabientes del ISSSTE al entrar en vigor la ley reclamada, esto es, el primero de abril de 2007, a efecto de establecer si ésta violaba los derechos que, en su caso, pudieron haber adquirido al amparo de la ley anterior.

Por cuanto se refiere a los trabajadores que empezaran a cotizar al referido Instituto con posterioridad a la fecha mencionada, era evidente que no podían haber adquirido algún derecho al amparo de la ley derogada y, por ende, la nueva ley en nada les afectaba.

Tratándose de los jubilados o pensionados con anterioridad a la fecha en comento y sus familiares derechohabientes, la ley

reclamada no afecta los derechos que adquirieron durante la vigencia de la ley anterior, ya que en su artículo décimo octavo transitorio lo señala así expresamente. Además, que en su artículo décimo noveno transitorio establece que para el pago de las pensiones en curso, el Gobierno Federal transferirá al Instituto los recursos necesarios, los cuales no se considerarán ingresos de éste y su contabilidad deberá llevarse por separado.

Ahora bien, en relación con los trabajadores que a la entrada en vigor de la ley reclamada se encontraran cotizando al Instituto, el artículo quinto transitorio prevé las modalidades que se aplicarán a aquellos que no opten por la acreditación de bonos de pensión, pero no especifica a qué sistema se refieren esas modalidades. Sin embargo en la exposición de motivos se señala que el esquema de transición previsto en la ley reclamada, consistió en dejar elegir a los trabajadores que se encontraran en activo al primero de abril de 2007 entre mantenerse en el sistema de pensiones previsto en la ley anterior con ciertas modificaciones que se implementarían gradualmente, o bien, en migrar al nuevo sistema de "cuentas individuales" mediante la entrega de un bono de reconocimiento de beneficios pensionarios.

Con base en lo anterior, el Alto Tribunal concluyó que la ley reclamada no era retroactiva respecto de los trabajadores que se encontraban en activo al entrar en vigor la ley reclamada, en tanto se les concedía el derecho a elegir entre el anterior sistema de pensiones con ciertas modalidades y el nuevo.

Por último, precisó que la implementación del nuevo sistema de pensiones denominado de "cuentas individuales", tampoco daba lugar a estimar que la ley impugnada violaba la garantía de irretroactividad, ya que para efectos de la seguridad social,

el principio de solidaridad no podía entenderse en el sentido de que fuera responsabilidad del Estado financiar y proporcionar todos los beneficios respectivos como las pensiones y, menos aún, que éstas debieran cubrirse con las aportaciones de los trabajadores en activo y el subsidio del Gobierno Federal.

El Alto Tribunal concluyó que en el ámbito de la seguridad social de los trabajadores del Estado, el concepto de "solidaridad" se traducía en el esfuerzo conjunto de los trabajadores y del Estado en sí mismo considerado y en su calidad de patrón para garantizar el otorgamiento de las prestaciones constitucionales mínimas respectivas y proteger a quienes menos tienen, mediante una distribución equitativa de las cargas económicas.⁸⁴

3. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY IMPUGNADA

El Alto Tribunal expresó que la Ley del ISSSTE impugnada sólo había derogado parcialmente a la ley de la materia de 1983, en tanto las disposiciones de esta última seguían vigentes para quienes se jubilaron o pensionaron con anterioridad a la fecha en que entró en vigor la ley reclamada, y para aquellos trabajadores que a esa fecha se encontraban en activo y que optaron por mantenerse en el anterior sistema de pensiones con las modalidades previstas en el artículo décimo transitorio, el cual establece que "a los trabajadores que no opten por la acreditación de bonos de pensión del ISSSTE, se les aplicarán las siguientes modalidades:"

⁸⁴ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 109/2008, de rubro: "ISSSTE. CONCEPTO DE SOLIDARIDAD PARA EFECTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 168658 (ver tesis en página 271).

- Para tener derecho a una pensión por jubilación, se mantiene el requisito de 30 años de servicios para los hombres y 28 años de servicios para las mujeres, sin embargo, a partir del primero de enero de 2010 se exige como requisito adicional una edad mínima de 51 años para los hombres y 49 años para las mujeres, la cual se irá incrementado cada dos años hasta el 2028 para llegar a una edad mínima de 60 y 58 años, respectivamente [fracciones I, inciso a) y II, inciso a)].
- Para tener derecho a una pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, se mantiene el periodo mínimo de cotización de 15 años y el porcentaje del 50% al 95% del sueldo base de cotización de acuerdo a los años de servicio; sin embargo, a partir del primero de enero de 2010 la edad mínima se incrementa cada dos años hasta llegar a 60 años en el 2018. Es decir, cada dos años se incrementa un año de edad [fracciones I, inciso b) y II, inciso b)].
- Asimismo, para tener derecho a una pensión por cesantía en edad avanzada se mantiene el periodo mínimo de cotización de 10 años así como el porcentaje del 40% al 50% del sueldo base de cotización, de acuerdo a la edad del trabajador, en cambio, a partir del primero de enero de 2010 la edad mínima se incrementa cada dos años hasta llegar a los 65 años en el 2018 [fracciones I, inciso c) y II, inciso c)].
- Para el cómputo de los años de servicios se mantiene la regla de la ley anterior, consistente en que únicamente se tomará en consideración sólo uno de los empleos, aun cuando el trabajador hubiese desempeñado simultáneamente varios empleos cotizando al Instituto [fracción III].

- Para el cálculo de cualquier pensión, se tomará el promedio del sueldo básico disfrutado en el último año anterior a la fecha de la baja del trabajador "siempre y cuando el trabajador tenga una antigüedad mínima en el mismo puesto y nivel de tres años." De lo contrario, se tomará en cuenta "el sueldo inmediato anterior a dicho puesto que hubiere percibido el trabajador sin importar su antigüedad en el mismo" [fracción IV].
- Por cuanto se refiere a los riesgos de trabajo, los trabajadores y sus familiares derechohabientes en caso de fallecimiento de aquéllos, tendrán derecho a una pensión en términos de lo dispuesto para el seguro de riesgos de trabajo que prevé la ley reclamada, para lo cual, con cargo a los recursos que le transfiera el Gobierno Federal, el Instituto contratará una renta vitalicia a su favor, o en caso de fallecimiento, un seguro de sobrevivencia para sus familiares derechohabientes [fracción V].
- Para tener derecho a una pensión por invalidez se mantiene el periodo mínimo de cotización de 15 años y el porcentaje del 50% al 95% del sueldo base de cotización de acuerdo a los años de servicios [primer párrafo, fracción VI].
- En caso de muerte del trabajador, el otorgamiento de la pensión se condiciona a que éste haya cotizado cuando menos 15 años y se elimina la opción de que al fallecer, el trabajador haya cumplido 60 años de edad o más y haya cotizado cuando menos 10 años al Instituto [último párrafo, fracción VI].

Sobre lo expuesto, el Alto Tribunal expresó que las modalidades previstas en el artículo décimo transitorio se referían

exclusivamente al sistema de pensiones previsto en el Capítulo V del Título Segundo de la Ley del ISSSTE de 1983, ya que tales modalidades sólo se aplicarían a las pensiones de jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte y cesantía en edad avanzada.⁸⁵

Incluso, destacó que en lo referente a los riesgos de trabajo, el artículo décimo transitorio, en su fracción V, expresamente señala que ante tal evento, el trabajador y sus familiares derechohabientes en caso de su fallecimiento "tendrán derecho a una pensión en términos de lo dispuesto para el seguro de riesgos de trabajo que prevé la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado", en la inteligencia de que para contratar el seguro de pensión a favor del trabajador, o en su caso, el seguro de sobrevivencia para sus familiares derechohabientes, el Gobierno Federal deberá transferir al Instituto los recursos económicos necesarios para ello.

En tal sentido, para lo no previsto por el artículo décimo transitorio de la ley impugnada, deberían atenderse las disposiciones del Capítulo V del Título Segundo de la ley anterior de 1983 y, por ende, podría afirmarse que los "trabajadores que opten por mantenerse en el anterior sistema de pensiones modificado y sus familiares derechohabientes gozarán de los beneficios relativos", a saber:

- El otorgamiento de una pensión de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, de cesantía en edad avan-

⁸⁵ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 110/2008, de rubro: "ISSSTE. AL RÉGIMEN PREVISTO EN EL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA, SÓLO LE SON APLICABLES LAS DISPOSICIONES DEL CAPÍTULO V DEL TÍTULO SEGUNDO DE LA LEY ABROGADA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS:168659 (ver tesis en página 273).

zada, de invalidez o de muerte cuando se coloquen en el supuesto respectivo y satisfagan los requisitos previstos en el Capítulo V del Título Segundo de la Ley del ISSSTE de 1983, en relación con lo dispuesto en el artículo décimo transitorio de la ley reclamada. En este caso, gozarán de una gratificación anual en igual número de días a las concedidas a los trabajadores en activo, según la cuota diaria de su pensión. Además, la cuantía de su pensión se actualizará anualmente con efectos a partir del primero de enero de cada año.

- El otorgamiento de una indemnización global en caso de que el trabajador se separe definitivamente del servicio sin tener derecho a una pensión de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, de cesantía en edad avanzada o de invalidez. En caso de fallecimiento del trabajador, el importe de la referida indemnización se entregará a sus beneficiarios.

El Alto Tribunal expresó que al quedar demostrado que las modalidades que contiene el artículo décimo transitorio se refieren únicamente al Capítulo V de la ley derogada, era evidente que los trabajadores que optaran por mantenerse en el anterior sistema de pensiones modificado, quedaban sujetos a las disposiciones de la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por cuanto se refería a las restantes prestaciones de seguridad social (relativas al seguro de salud y de riesgos de trabajo, préstamos personales e hipotecarios y servicios sociales y culturales), financiamiento de todos los seguros, prestaciones y servicios y otros aspectos generales del régimen de seguridad social que regula el citado ordenamiento legal.

Así, los artículos 21, 101, 102 y 140 de la nueva Ley del ISSSTE, en resumen, establecen lo siguiente:

- Las dependencias y entidades sujetas al régimen de la nueva ley, tienen la obligación de retener del sueldo de los trabajadores las cuotas que éstos deben cubrir y enterarlas al Instituto junto con las aportaciones que les corresponden, excepto las relativas al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV) y al fondo de la vivienda, las que se depositarán en las subcuentas respectivas de la cuenta individual de cada trabajador, conforme a las disposiciones que para tal efecto emita la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.
- El seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV) se financiará conforme a lo siguiente:
 - A los trabajadores les corresponde una cuota de 6.125% del sueldo básico.
 - A las dependencias y entidades les corresponde una aportación de retiro de 2%, y por cesantía en edad avanzada y vejez de 3.175% del sueldo básico.
 - El Gobierno Federal cubrirá mensualmente una cuota social diaria por cada trabajador, equivalente al 5.5% del salario mínimo general para el Distrito Federal vigente al primero de julio de 1997, actualizado al primero de abril de 2007, en la inteligencia de que la cantidad resultante se actualizará trimestralmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

– Para el financiamiento del seguro de invalidez y vida (IV), la cuota de los trabajadores y la aportación de las dependencias y entidades será del 0.625% del sueldo básico.

En relación con lo anterior, los artículos décimo primero, décimo segundo y trigésimo primero de la ley reclamada, respectivamente, establecen lo siguiente:

– Las cuotas y aportaciones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV) de los trabajadores que opten por el régimen previsto en el artículo décimo transitorio serán ingresados en la tesorería del ISSSTE, "excepto la aportación del dos por ciento de retiro, la cual se destinará a la subcuenta del ahorro para el retiro de las cuentas individuales de estos trabajadores que serán administradas exclusivamente por el PENSIONISSSTE".

– Las pensiones que se otorguen a los trabajadores que opten por el régimen del artículo décimo transitorio, así como el costo de su administración estarán a cargo del Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Para tal efecto, el ISSSTE, transferirá a dicha dependencia los recursos respectivos en los términos que convengan.

La cuota de los trabajadores para el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV), al entrar en vigor la ley reclamada será del 3.5% del sueldo básico y se irá incrementando paulatinamente hasta llegar al 6.125% en el 2012.

Del análisis que realizó el Tribunal en Pleno a dichos numerales, concluyó que los trabajadores que optaran por mantenerse

en el anterior sistema de pensiones modificado, deberían cubrir las cuotas correspondientes al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV) y al seguro de invalidez y vida (IV) que regula la nueva Ley del ISSSTE.

Asimismo, advirtió que las cuotas y aportaciones del referido (RCV) de los trabajadores que opten por mantenerse en el anterior sistema de pensiones, se ingresarán a la tesorería del ISSSTE,⁸⁶ la que, a su vez, deberá transferir los recursos relativos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en tanto corresponde a dicha dependencia pagar las pensiones correspondientes.

Lo anterior, con excepción de la aportación de las dependencias y entidades del 2% de retiro, la que se destinará a la subcuenta de ahorro para el retiro (SAR) de la cuenta individual del trabajador⁸⁷ que deberá ser administrada exclusivamente por el PENSIONISSSTE.⁸⁸

4. MECANISMO DE TRANSICIÓN RELATIVO A LOS REGÍMENES DE PENSIONES DE RETIRO

El Alto Tribunal, por razón de método, dividió en 6 apartados su análisis sobre los diversos argumentos esgrimidos por la parte quejosa enderezados a demostrar la inconstitucionalidad

⁸⁶ Recuérdese que las cuotas y aportación del seguro RCV de los trabajadores que opten por migrar al nuevo sistema de pensiones se depositarán en la subcuenta respectiva de su cuenta individual.

⁸⁷ Téngase presente que en el Capítulo V BIS de la ley de 1983, se impuso a las dependencias y entidades el deber de abrir una cuenta individual para el sistema de ahorro para el retiro (SAR), a nombre de los trabajadores, que era administrada por una institución de crédito o entidad financiera autorizada para ello. Dicha cuenta tiene dos subcuentas: la de ahorro para el retiro y la del fondo de vivienda.

⁸⁸ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 192/2008, de rubro: "ISSSTE. EFECTOS DEL AMPARO CONCEDIDO RESPECTO DE LOS QUEJOSOS QUE OPTEN POR EL RÉGIMEN DE PENSIONES QUE PREVÉ EL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 10. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 168657 (ver tesis en página 274).

de los artículos CUARTO a NOVENO TRANSITORIOS de la ley reclamada.

a) Reconocimiento de cotizaciones efectuadas con anterioridad al 1 de abril de 2007

El artículo cuarto transitorio, señala lo siguiente:

CUARTO. A los trabajadores que se encuentren cotizando al régimen del Instituto a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, se les reconocen los períodos cotizados con anterioridad.

La parte quejosa adujo que el precepto legal transcrita violaba las garantías de audiencia, legalidad y seguridad jurídica, consagrados en los artículos 14 y 16 constitucionales, al omitir a los trabajadores que a la entrada en vigor de la ley reclamada —primer de abril de 2007— no se encontraran cotizando al Instituto por estar gozando de una licencia sin goce de sueldo o por cualquier otra razón justificada, con lo cual, se les dejaba en estado de inseguridad jurídica, en tanto podían perder las cotizaciones anteriores y su antigüedad.

El Alto Tribunal rechazó este argumento y lo declaró infundado, ya que los trabajadores que al entrar en vigor la ley impugnada no estuvieren cotizando al Instituto, no perdían el derecho a que se les reconocieran los períodos cotizados con anterioridad y menos su antigüedad.

Por una parte el artículo décimo sexto transitorio de la ley reclamada, menciona que tratándose de trabajadores que "al entrar en vigor la ley reclamada se encuentren separados del

servicio" y, por ende, no estén cotizando al Instituto, en caso de reingresar al mismo, podrán solicitar que se les compute el tiempo trabajado con antelación "para obtener los beneficios de la nueva ley" para lo cual "deberán reintegrar, en su caso, la indemnización global que hubiesen recibido y laborar por lo menos un año contado a partir de su reingreso". Transcurrido ese plazo, "el trabajador deberá acreditar su antigüedad con sus hojas únicas de servicios", a efecto de que le sean acreditados los bonos de pensión que le correspondan, en la inteligencia de que los beneficios correspondientes se calcularán con base en el "promedio del sueldo básico del año anterior a su separación del servicio público."

Aunado a lo anterior, el artículo 19 de la ley impugnada establece que se computará como tiempo de servicios, "la separación por licencia sin goce de sueldo y la que se conceda por enfermedad", cuando se otorguen "por un periodo que no exceda de seis meses", así como el plazo que dure el trabajador privado de su libertad, cuando obtenga fallo absolutorio; en ambos casos, el trabajador "deberá pagar las cuotas que dejó de cubrir durante el tiempo que dure la separación".

El mismo artículo 19 señala que en los casos en que se "suspendan los efectos del nombramiento del trabajador" en términos del artículo 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado o de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, o bien, derivado de un juicio laboral, "se computará como tiempo de servicios, el que dure la suspensión, siempre que obtenga laudo favorable o resolución que revoque la sanción o la medida cautelar respectiva", en cuyo caso, las dependencias o entidades, al momento de liquidar los salarios dejados de percibir, deberán retener las

cuotas del trabajador y enterarlas al Instituto junto con las aportaciones que les correspondan, excepto las relativas al "seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez", las que se enterarán "al PENSIONISSSTE o la administradora que opere la cuenta individual del trabajador".

Por tanto, el Alto Tribunal concluyó que los trabajadores que al entrar en vigor la ley reclamada no estuviesen cotizando al Instituto, no perdían el derecho a que les fueran reconocidos los períodos cotizados con anterioridad y menos aún su antigüedad.⁸⁹

b) Derecho de opción entre los dos regímenes de pensiones de retiro que prevé la ley reclamada

El artículo quinto transitorio del citado ordenamiento legal establece lo siguiente:

QUINTO. Los trabajadores tienen derecho a optar entre el régimen que se establece en el artículo décimo transitorio, o por la acreditación de bonos de pensión del ISSSTE en sus cuentas individuales.

La parte quejosa adujo que el artículo quinto transrito era violatorio de la garantía de irretroactividad de la ley, prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República, en virtud de que concedía a los trabajadores el derecho a optar entre dos nuevos regímenes de seguridad social distintos, pero no les

⁸⁹ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 112/2008, de rubro: "ISSSTE. LOS TRABAJADORES QUE AL ENTRAR EN VIGOR LA LEY RELATIVA NO ESTUVIESSEN COTIZANDO AL INSTITUTO, NO PIERDEN EL DERECHO AL RECONOCIMIENTO DE LOS PERÍODOS COTIZADOS CON ANTERIORIDAD NI SU ANTIGÜEDAD (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 166374 (ver tesis en página 276).

concedía el derecho a continuar con el régimen al cual habían estado sujetos durante toda su vida laboral, con lo cual se lesionaban sus derechos adquiridos con anterioridad.

Asimismo, señaló que este precepto legal violaba las garantías de igualdad y no discriminación previstas en el artículo 1º. constitucional, toda vez que establecía un trato diferenciado a los trabajadores del Estado que se ubicaban en una misma situación jurídica, al establecer una opción que suponía en sus dos alternativas, el goce de derechos de diferente alcance y contenido.

El Tribunal en Pleno consideró que los argumentos expuestos eran infundados por varias razones. En primer lugar señaló que en la exposición de motivos de la nueva ley se expresa la necesidad de resolver el grave déficit del antiguo sistema de pensiones del ISSSTE, conocido como de reparto o de beneficios definidos, conforme al cual las pensiones de los jubilados se pagan con las cuotas de los trabajadores en activo; que ésa fue la razón por la que el legislador ordinario estimó necesario crear un nuevo sistema de cuentas individuales, en el que cada trabajador ahorrara para su propio retiro, además que con ello los trabajadores podrían migrar entre el sector público y el privado llevando consigo los recursos de su pensión.

Para tal efecto, entre otros cambios, se propuso dividir el ramo de seguros de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte, cesantía por edad avanzada e indemnización global, de acuerdo con la naturaleza propia de los riesgos a cubrir, a saber:

i. Seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV) que busca asegurar al trabajador una vejez digna y decorosa; y

ii. Seguro de invalidez y vida (IV) para cubrir los riesgos por accidentes y/o enfermedades no profesionales que le impidan desempeñar su labor y la debida protección de sus beneficiarios en caso de fallecimiento.

Asimismo, se propuso un esquema de transición que consistió en dejar elegir a los trabajadores activos al momento de la reforma, entre mantenerse en el régimen de pensiones para el retiro en el que se encontraban, con modificaciones que se implementarían gradualmente —a efecto de hacerlo viable en términos financieros—, o recibir un bono de reconocimiento de derechos pensionarios que les permitía migrar inmediatamente al nuevo sistema.

Las modificaciones previstas se traducen, fundamentalmente, en un incremento gradual de las aportaciones para cada uno de los seguros respectivos y de la edad requerida para tener derecho a la pensión correspondiente. Asimismo, se prevén otras modificaciones para el otorgamiento de una pensión por riesgos de trabajo e invalidez.

Para migrar al nuevo sistema de cuentas individuales, se propuso otorgar a los trabajadores un bono de "reconocimiento de beneficios pensionarios", dado que sería injusto no reconocer las aportaciones que realizaron en el pasado, habida cuenta que de no hacerlo, las aportaciones que realizaran a partir de la reforma, serían insuficientes para financiar su retiro.

Con base en lo anterior, el Alto Tribunal declaró que no asistía razón a la quejosa en cuanto a que el artículo quinto transitorio violara la garantía de irretroactividad de la ley, en virtud de que era el mismo que se regulaba en la ley derogada, pero

sujeto a ciertas modificaciones graduales tendientes a garantizar su viabilidad en términos financieros.⁹⁰

El Alto Tribunal precisó que el otorgamiento de una pensión constituye una expectativa de derecho, en tanto estaba condicionada a la satisfacción de ciertos requisitos como la edad y la antigüedad en el servicio y, por tanto, el derecho a la pensión no nacía al ingresar a laborar, sino cuando se cumplían los requisitos previstos en la ley respectiva.⁹¹

Por tanto, el derecho otorgado a los trabajadores que se encontraban en activo al entrar en vigor la ley reclamada, para elegir entre dos regímenes de pensiones de retiro diferentes, no viola la garantía de irretroactividad de la ley, dado que el ejercicio de esa opción no conlleva, por sí, una afectación a sus beneficios pensionarios pues, en todo caso, dicha afectación derivaría del propio sistema elegido por el trabajador.⁹²

Por otra parte, el Tribunal en Pleno estableció que tampoco asistía razón a la quejosa al señalar que el citado precepto legal violaba las garantías de igualdad y no discriminación, en tanto

⁹⁰ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 108/2008, de rubro: "ISSSTE. LA LEY RELATIVA EN CUANTO ESTABLECE UN NUEVO RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL SUSTANCIALMENTE DIVERSO AL REGULADO EN LA LEY DE 1983, NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY QUE CONSAGRA EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 166387 (ver tesis en página 277).

⁹¹ Apoyó esta consideración la tesis 2a. CXLVII/99 sustentada por la Segunda Sala del Alto Tribunal, de rubro: "JUBILACIÓN. EL ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO 241 QUE REFORMÓ LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.", publicada en el *Semanario...*, op. cit., Novena Época, diciembre de 1999, p. 405; Reg. IUS: 192636.

⁹² Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 113/2008, de rubro: "ISSSTE. EL DERECHO QUE SE OTORGA A LOS TRABAJADORES QUE SE ENCUENTREN EN ACTIVO PARA ELEGIR ENTRE DOS REGÍMENES DE PENSIONES DE RETIRO DIFERENTES, NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY QUE CONSAGRA EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 168643 (ver tesis en página 278).

el derecho a optar entre el nuevo régimen de pensiones de retiro y el anterior régimen modificado, se otorgó a todos los trabajadores del Estado que se encontraran en activo al primero de abril de 2007, sin realizar distinción alguna por razón de género, edad, profesión, condición social o cualquier otra análoga que atentara contra la dignidad humana, ya que su ejercicio no se sujetaba a condición alguna, lo que evidenciaba que su fin no era anular o menoscabar la igualdad real de oportunidades de los trabajadores ni sus derechos, pues a todos se les reconocían las aportaciones que hubiesen realizado con anterioridad, a fin de garantizar sus beneficios pensionarios.⁹³

Además, el principio de igualdad no significa que todos los sujetos deben encontrarse siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, ya que dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, que se traduce en no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio desigual e injustificado.⁹⁴

c) *Oportunidad para ejercer el derecho de opción*

La parte quejosa adujo que el artículo séptimo transitorio de la ley impugnada, al establecer que a partir del día primero de enero de 2008, los trabajadores tendrían 6 meses para optar por el régimen previsto en el artículo décimo transitorio o por la acreditación de bonos de pensión del ISSSTE, violaba la

⁹³ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 114/2008, de rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA, NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 1º. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007)"; Reg. IUS: 168645 (ver tesis en página 280).

⁹⁴ Como se desprende de la jurisprudencia 1a./J. 81/2004, de rubro: "IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO.", publicada en el Semanario..., op. cit., Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, p. 99; Reg. IUS: 180345.

garantía de igualdad jurídica consagrada en el artículo 1º. constitucional, en tanto obligaba a los trabajadores del Estado a ejercer su derecho de opción antes de actualizarse cualquier supuesto de pensión, mientras que en el artículo tercero transitorio del decreto por el que se creó la actual Ley del Seguro Social, los trabajadores contratados por la iniciativa privada e inscritos con anterioridad a la fecha en que entró en vigor, pueden optar por el nuevo esquema de pensiones previsto en esa ley o bien, el que establecía la ley derogada, hasta el momento de pensionarse.

A juicio de la Suprema Corte, el argumento anterior era infundado, en tanto partía de la falsa premisa de considerar que los trabajadores del Estado y el resto de los trabajadores, se encontraban frente a una misma situación jurídica, cuando sus relaciones laborales eran de diversa naturaleza.

El Tribunal en Pleno destacó que la implementación del sistema de cuentas individuales en el régimen de seguridad social de los trabajadores del Estado, no implica que se pretendiera colocar a éstos en una situación de absoluta igualdad jurídica frente a los trabajadores que cotizan en el régimen de la Ley del Seguro Social, ya que de la exposición de motivos de la ley impugnada, claramente se advierte que la intención del legislador, era evitar que los empleados públicos perdieran sus aportaciones y que se desconocieran sus períodos de cotización cuando dejaran de prestar sus servicios al Estado, de tal suerte que pudieran migrar entre el sector público y privado llevando consigo los beneficios pensionarios que hubiesen acumulado.

Además, a los trabajadores del Estado que decidieran por el sistema de cuentas individuales, la ley prevé otorgarles un bono

equivalente a la pensión que se les reconoce a la fecha de entrada en vigor de la ley reclamada, el cual sería depositado en su cuenta individual, lo que no aconteció con los trabajadores que cotizan en el régimen de la Ley del Seguro Social.⁹⁵

d) Procedimiento para el cálculo del bono de pensión

La quejosa impugnó la constitucionalidad de los artículos sexto y séptimo transitorios impugnados, cuyo texto es:

SEXTO. Para los efectos señalados en el artículo anterior, dentro de un plazo que no excederá del treinta y uno de diciembre de dos mil siete, se realizará lo siguiente:

I. El Instituto acreditará el tiempo de cotización de cada trabajador de acuerdo con la información disponible en sus registros y bases de datos, así como con la que se recabe para este fin, de conformidad con los programas y criterios que estime pertinentes;

II. Con base en la información relativa al tiempo de cotización acreditado de cada trabajador, el Instituto entregará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el cálculo preliminar de los importes de los Bonos de Pensión del ISSSTE que les correspondan;

III. A través de los mecanismos que estimen pertinentes, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto harán del conocimiento de los Trabajadores el cálculo preliminar de

⁹⁵ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 115/2008, de rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO SÉPTIMO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA, NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 1º. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 168644 (ver tesis en página 281).

sus Bonos de Pensión, así como la información sobre las opciones a que tengan derecho conforme a lo dispuesto en este ordenamiento, y

IV. Las Dependencias y Entidades deberán colaborar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto en todo lo necesario para integrar la documentación e información requeridas para la acreditación del tiempo de cotización, el Sueldo Básico y el cálculo del Bono de Pensión de los Trabajadores, así como para informar a éstos sobre las opciones y derechos correlativos.

SÉPTIMO. A partir del día primero de enero de dos mil ocho, los Trabajadores tendrán seis meses para optar por el régimen previsto en el artículo décimo transitorio o por la acreditación de Bonos de Pensión del ISSSTE.

Dentro de ese plazo, en caso de que el Trabajador considere que su Sueldo Básico o tiempo de cotización son diferentes a los que le sean acreditados como base para el cálculo preliminar de su Bono de Pensión, tendrá derecho a entregar al Instituto, para que realice la revisión y ajuste que en su caso correspondan, las hojas únicas de servicio que para este efecto le expidan las Dependencias y Entidades en que haya laborado, con el propósito de que los ajustes procedentes le sean reconocidos en el cálculo del Bono de Pensión, como parte de los elementos necesarios para sustentar su decisión.

La opción adoptada por el trabajador deberá comunicarla por escrito al Instituto a través de las dependencias y entidades, en los términos que se establezcan y se le hayan dado a conocer, y será definitiva, irrenunciable y no podrá modificarse. El formato que se apruebe para ejercer este derecho deberá ser publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

Cuando el Trabajador no manifieste la opción que elige dentro del plazo previsto, se le deberá hacer saber en los términos que establezca el reglamento respectivo conforme al cual se respetará lo conducente a los Trabajadores que no manifiesten su elección.

La parte quejosa señaló que estos artículos violaban la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal pues otorgaban al ISSSTE y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la facultad de determinar, unilateral y arbitriamente, el "tiempo y monto de las cotizaciones" efectuadas por el trabajador al 31 de marzo de 2007, sin permitirle a éste intervenir en el procedimiento respectivo ni darle la oportunidad de impugnar la discrepancia que, en su caso, llegara a existir.

Señaló que para lo anterior no obstante que el artículo séptimo transitorio previera que el trabajador podía solicitar ante el Instituto la revisión del cálculo de las cotizaciones realizadas con anterioridad al mes de abril de 2007, ya que esta solicitud no constituía un recurso o medio de defensa, pues no preveía la posibilidad de aportar pruebas, como son los recibos de nómina, nombramientos, o constancias, entre otras, sino únicamente podía aportar las hojas únicas de servicio expedidas para tal efecto por las dependencias o entidades en que el trabajador hubiese laborado, cuando éstas fueron, precisamente, las que se tomaron en consideración para efectuar el cálculo respecto del cual existían discrepancias.

La parte quejosa también señaló que los numerales impugnados violaban las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, en virtud de que no precisaban la forma o el medio a través del cual se le

haría saber al trabajador el tiempo y el monto de las cotizaciones que realizó con anterioridad al primero de abril de 2007, ni establecían los elementos mínimos que debía contener el comunicado respectivo, por lo que era indispensable, a efecto de alcanzar certeza tanto en la actuación de las autoridades responsables, como de que efectivamente se hizo del conocimiento del trabajador esa información para estar en aptitud de ejercer el derecho de opción a que se refiere el artículo quinto transitorio, dentro del plazo legal previsto para tal efecto ya que, de lo contrario, se entendería que optó por la acreditación de bonos de pensión del ISSSTE.

A efecto de dar respuesta al primer argumento, la Suprema Corte reiteró que tratándose de actos legislativos, la garantía de audiencia se cumplía con establecer en la ley los procedimientos necesarios para otorgar a los particulares la oportunidad de defensa en aquellos casos que resultaran afectados en sus derechos con motivo de sus actos de aplicación.⁹⁶ Asimismo, que para estar en aptitud de establecer si una norma legal es violatoria de la garantía de audiencia, se hacía necesario analizarla dentro del contexto normativo del cual forma parte.⁹⁷

El Alto Tribunal advirtió que si bien los artículos sexto y séptimo transitorios de la ley impugnada no prevén la participación directa del trabajador en el procedimiento con el que se haría el cálculo inicial de su bono de pensión, sí establecen que en

⁹⁶ Como lo señala la tesis sustentada por el Tribunal en Pleno, de rubro: "AUDIENCIA, GARANTÍA DE OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS PARTICULARS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 157-162, Primera Parte, p. 305; Reg. IUS: 232480.

⁹⁷ Según se advierte de la jurisprudencia, de rubro: "AUDIENCIA. PARA DETERMINAR SI LA LEY RECLAMADA RESPETA ESTA GARANTÍA, DEBE EXAMINARSE EL CONTENIDO DE LAS NORMAS APLICABLES.", publicada en el *Semanario...*, op. cit., Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, tesis 2a./J. 88/2007, p. 850; Reg. IUS: 172606.

caso de que el trabajador estimara que existían errores u omisiones en el sueldo básico o en el tiempo de cotización con los que se efectuó dicho cálculo, podría solicitar su revisión ante el Instituto, en los términos que para tal efecto se señalaran en el Reglamento para el ejercicio del derecho de opción que tienen los trabajadores de conformidad con los referidos artículos transitorios, de tal manera que conforme al último párrafo del artículo 8o. del citado Reglamento, el trabajador podrá presentar los documentos que soporten los argumentos relacionados con su solicitud de revisión.

Por tanto, para el Alto Tribunal los artículos cuestionados respetan la garantía de audiencia, en tanto prevén el mecanismo a través del cual los trabajadores podrían impugnar el mencionado cálculo, garantizándoles así su oportunidad de defensa, además que su derecho a ofrecer pruebas no se limita a la exhibición de las hojas únicas de servicio expedidas por las dependencias o entidades en que hubiesen laborado.⁹⁸

Por otra parte, el Pleno expresó que los aludidos preceptos transitorios tampoco violan las garantías de legalidad y seguridad jurídica,⁹⁹ en virtud de que éstas se respetan cuando las normas que emite el legislador generan certidumbre a los gobernados sobre las consecuencias jurídicas de su conducta, y cuando las normas que confieren alguna facultad a una autoridad, al mismo tiempo acotan su actuar para evitar arbitrariedades.

⁹⁸ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 116/2008, de rubro: "ISSSTE. LOS ARTÍCULOS SEXTO Y SÉPTIMO TRANSITORIOS DE LA LEY RELATIVA, RESPETAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA QUE CONSAGRA EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 166375 (ver tesis en página 282).

⁹⁹ Consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, señaló que la seguridad jurídica no implica que el legislador deba establecer un procedimiento detallado para regular todas y cada una de las relaciones que se entablen entre los particulares y las autoridades, pues basta con señalar los elementos mínimos para que el gobernado pueda hacer valer sus derechos, y la autoridad no incurra en arbitrariedades.¹⁰⁰

De lo anterior, es el Alto Tribunal concluyó que, tratándose de disposiciones legales que otorgan un derecho a los particulares, con respecto a las garantías de legalidad y seguridad jurídica, el legislador está obligado a establecer el mecanismo a través del cual se va a ejercer ese derecho y las correlativas facultades y obligaciones de la autoridad, en la inteligencia de que dicho mecanismo puede, válidamente, desarrollarse en distintos cuerpos normativos, en tanto no existe disposición constitucional alguna que establezca lo contrario.

Así, los artículos 1o., 2o., 4o., 5o., 26, 30, 35, 36, 38, 39 y 40 del referido Reglamento para el ejercicio del derecho de opción que tienen los trabajadores de conformidad con los artículos quinto y séptimo transitorios del decreto por el que se expide la Ley del ISSSTE, en lo que interesa, establecen lo siguiente:

i. Con la finalidad de que los trabajadores estén en posibilidad de ejercer su derecho de opción a que se refiere el artículo quinto transitorio de la ley reclamada, el ISSSTE y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán hacer de su conocimiento, por medio de la página de internet del Instituto, entre

¹⁰⁰ Sirve de apoyo la jurisprudencia 2a./J. 144/2006, de rubro: "GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.", publicada en el Semanario..., op. cit., Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, p. 351; Reg. IUS: 174094.

otros datos: el nombre completo, la fecha de nacimiento y, en su caso, su clave única de registro de población y número del ISSSTE; las dependencias o entidades en que hayan prestado sus servicios, el sueldo básico que tenían al 31 de diciembre de 2006, elevado al año, mismo que se expresará tanto en pesos como en Unidades de Inversión; el tiempo cotizado al fondo de pensiones, el cálculo preliminar de sus bonos de pensión, el derecho de opción que tienen, y la posibilidad de solicitar la revisión del cálculo de su bono de pensión.

ii. Con la colaboración de las dependencias y entidades, el ISSSTE y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "deberán entregar a los trabajadores el documento de elección que contendrá la información antes referida" así como el aviso de que en caso de no ejercer su derecho de opción, les será aplicado lo dispuesto en el artículo 35 del reglamento y la leyenda de que aceptan como válido el tiempo de cotización al Instituto que se consiga en dicho documento y que manifiestan su elección por la acreditación del bono de pensión en su cuenta individual, o bien, por el régimen establecido en el precitado artículo décimo transitorio.

iii. Tratándose de trabajadores que al 31 de mayo de 2008 no hayan ejercido su derecho de opción, las dependencias y entidades "deberán notificarles" dentro de los primeros 15 días del mes de junio del citado año, que tendrán hasta el día 30 de ese mes y año para hacerlo, precisándoles que, de lo contrario, les será aplicado el régimen previsto en el artículo décimo transitorio, con acceso al resto de las prestaciones y seguros contenidos en la ley impugnada.

iv. Las dependencias o entidades "deberán realizar las notificaciones" personalmente en el lugar donde el trabajador pres-

te sus servicios; en su domicilio mediante correo certificado con acuse de recibo; y por medios electrónicos mediante acuse de recibo, siempre y cuando los trabajadores así lo hayan aceptado, en cuyo caso podrán utilizar su firma electrónica avanzada.

v. Respecto a los trabajadores que se negaran a recibir la notificación y los documentos antes precisados o firmar de recibido, las entidades donde laboran levantarán un acta en la que se precisen el lugar y plazo en el que el documento de elección estará a su disposición.

Conforme a lo anterior el reglamento precisa con claridad toda la información que debería hacerse del conocimiento del trabajador para que ejerciera su derecho a opción, y pueda decidirse.

Es más, si para el 31 de mayo de 2008 no hubiesen ejercido su derecho a opción la dependencia donde estuviere laborando deberá notificarle al trabajador que tendría hasta el 30 del mes de junio de ese año para hacerlo, precisándole que, de lo contrario, le sería aplicable el régimen previsto en el artículo décimo transitorio, esto es, el régimen previsto en la ley anterior modificado, con acceso al resto de las prestaciones y seguros contenidos en la ley impugnada, por lo que el Alto Tribunal concluyó que no asistía razón a la quejosa al afirmar que en caso de que el trabajador no ejerciera su derecho de opción en el plazo previsto para tal efecto, se entendería que había optado por la acreditación de bonos de pensión.

Con base en lo anterior, el Tribunal en Pleno concluyó que los artículos sexto y séptimo transitorios de la ley impugnada, no violaban las garantías de legalidad y seguridad jurídica que

consagran los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto establecen el mecanismo a través del cual los trabajadores podrán ejercer su derecho de opción y las correlativas obligaciones de las autoridades administrativas, sin que fuera obstáculo para lo anterior el hecho de que no precisaran "el medio o la forma en que se le haría saber al trabajador el tiempo y monto de las cotizaciones que realizó con anterioridad a la entrada en vigor de la ley reclamada", toda vez que tales aspectos se encuentran regulados con precisión en el reglamento respectivo, con lo cual se evitaba el estado de incertidumbre de los trabajadores y la actuación arbitraria o caprichosa de las autoridades, que es lo que protegen las mencionadas garantías constitucionales.¹⁰¹

e) *Valor real del bono de pensión*

El artículo sexto transitorio establece que antes del 31 de diciembre de 2007, el ISSSTE, entregará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el cálculo preliminar del bono de pensión de cada trabajador y que ello lo realizará con base en la información que recabe para ese fin.

En relación con lo anterior, el artículo noveno transitorio de la ley impugnada, establece lo siguiente:

NOVENO. El valor nominal de emisión expresado en Unidades de Inversión de los Bonos de Pensión del ISSSTE que

¹⁰¹ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 117/2008, de rubro: "ISSSTE. LOS ARTÍCULOS SEXTO Y SÉPTIMO TRANSITORIOS DE LA LEY RELATIVA, RESPETAN LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA QUE CONSAGRAN LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGIS-LACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007)"; Reg. IUS: 168622 (ver tesis en página 283).

se calculará a cada Trabajador será el que se determine conforme a la tabla siguiente:

...

Para determinar el monto de los Bonos de Pensión del ISSSTE en cada caso particular, se deberá multiplicar el numeral que corresponda en la tabla a los años de cotización y edad del Trabajador, por el Sueldo Básico, elevado al año y expresado en Unidades de Inversión, que estuviere percibiendo el Trabajador al último día del año anterior a que entre en vigor esta Ley.

La quejosa adujo que los artículos sexto y noveno transitorios de la ley reclamada, violaban las garantías de irretroactividad de la ley y de no confiscación previstas en los artículos 14 y 22 constitucionales, en atención a los siguientes argumentos:

- El sueldo básico que prevé la ley vigente es menor del previsto en la ley derogada, ya que en la primera se equipara al sueldo tabular regional,¹⁰² en tanto que en el artículo 15 de la ley derogada, el referido sueldo básico se integraba por el salario tabular, el sobresueldo y las compensaciones. Por tanto, dado que el monto de las cotizaciones realizadas con anterioridad al primero de abril de 2007, debía determinarse con base en el salario tabular regional, el importe del bono de pensión será mucho menor al monto calculado al amparo de la ley anterior.
- Además, el valor del bono de pensión no será el que realmente corresponda a la época en que se verifique su depó-

¹⁰² De acuerdo con lo previsto en el artículo 60., fracción XXVIII y 17 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

sito en la cuenta individual del trabajador, ya que su valor se determinará considerando el sueldo básico elevado al año y expresado en Unidades de Inversión que aquél percibía al 31 de diciembre de 2006, lo que de suyo implicaba que no se tomarán en consideración ni los incrementos salariales ni el incremento del valor de las Unidades de Inversión verificadas en los años de 2007 y 2008, no obstante que el plazo para elegir esta opción concluía el 30 de junio de 2008.

El Alto Tribunal expresó que la ley impugnada propone un esquema de transición en el que se dio a elegir a los trabajadores activos al primero de abril de 2007, entre el anterior régimen de pensiones para el retiro modificado o bien migrar al nuevo sistema de cuentas individuales. A los trabajadores que optaran por esta última modalidad se determinó otorgarles un bono de reconocimiento de beneficios pensionarios, dado que sería injusto no reconocerles las aportaciones que habían realizado en el pasado, además que de no hacerlo así, las aportaciones que realizaran a partir de la reforma serían insuficientes para financiar su retiro, habida cuenta que del total de las cuotas y aportaciones efectuadas, sólo una séptima parte se destina al fondo de pensiones de retiro, por lo que el monto resultante sería insuficiente para cubrir el derecho pensionario correspondiente.

Asimismo, agregó que el legislador ordinario determinó que el valor del bono de pensión sería suficiente para contratar una pensión al momento de retirarse, equivalente a la pensión que se le reconocía a cada trabajador a la fecha de la reforma, precisándose que, técnicamente, el bono equivalía al valor neto de los beneficios marcados por la Ley a la fecha de la reforma.

Para calcular el valor del bono se estimó conveniente tomar como base el porcentaje del sueldo básico que por concepto de pensión le hubiera correspondido a cada trabajador en los términos de los artículos 60, 63 y 83 de la ley derogada, de acuerdo a su edad y años de cotización.

Así, se estableció que para los trabajadores que han cotizado entre 15 y 30 años, se tome como referente la pensión prevista en el artículo 63 de la ley derogada, es decir, una pensión del 50% de su salario básico si han contribuido durante 15 años, el que se incrementa gradualmente de acuerdo a los años cotizados hasta llegar al 100% de ese salario; para quienes tengan al menos 30 años de cotización de acuerdo con el artículo 60 y para quienes han cotizado menos de 15 años, se siguió la lógica del referido artículo 63, proponiéndose un incremento gradual en la pensión que parte de 3.33% para quienes tienen un año de cotización, que se incrementa en el mismo porcentaje por cada año de cotización, hasta llegar al 50% del salario base para los que tienen al menos 15 años de cotización.

Adicionalmente, para proteger al trabajador de la inflación, el legislador estimó necesario que el bono de reconocimiento de beneficios pensionarios, se emitiera en Unidades de Inversión (UDIS), con una tasa de rendimiento equivalente al 3.5% por encima de la inflación.

Con base en lo anterior, el Alto Tribunal expresó que la quejosa partía de una premisa falsa para demostrar la inconstitucionalidad de los artículos sexto y noveno transitorios de la ley reclamada, al considerar que el valor del bono de pensión debía ser equivalente al total de las aportaciones que realizó el

trabajador con anterioridad a la reforma, pues el valor del referido bono equivale al valor neto de los beneficios pensionarios que le corresponden a la fecha en que entró en vigor la ley reclamada, mismo que se calcula tomando como base, el porcentaje del sueldo básico que por concepto de pensión le hubiese correspondido en los términos de la ley derogada, atendiendo a su edad y a los años de cotización.

Señaló además, que de un análisis comparativo entre el monto total de cotizaciones efectuadas con base en un sueldo básico máximo, en un periodo de quince años y el monto de los beneficios pensionarios respectivos, se advertía que éste era mucho mayor que aquél. Además, el valor del bono de pensión no se determina en atención al total de las cotizaciones efectuadas por los trabajadores al amparo de la ley derogada, sino al valor de los beneficios pensionarios que adquirieron por virtud de esas cotizaciones, lo cual, evidentemente, les reportaba un mayor beneficio.¹⁰³

Precisado lo anterior, el Alto Tribunal procedió a analizar si, como lo había aducido la parte quejosa, el sueldo básico que debía tomarse en consideración para el cálculo del valor del bono de pensión, era inferior a aquél conforme al cual realizó sus aportaciones con anterioridad a la reforma. Para ello, tuvo presente que el salario tabular se integra por el salario nominal, el sobresueldo y las compensaciones adicionales por servicios especiales que eran otorgadas discrecionalmente por el Estado.¹⁰⁴

¹⁰³ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 118/2008, de rubro: "ISSSTE. EL BONO DE PENSIÓN ES EQUIVALENTE AL VALOR DE LOS BENEFICIOS PENSIONARIOS DE LOS TRABAJADORES EN ACTIVO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 166398 (ver tesis en página 285).

¹⁰⁴ Tal como se advierte de la jurisprudencia 2a./J. 40/2004, de rubro: "AGUINALDO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. SE CALCULA CON BASE EN EL SALARIO TABULAR.", publicada en el Semanario..., op. cit., Novena Época, Tomo XIX, abril de 2004, p. 425; Reg. IUS:181808.

Las disposiciones de la vieja y la nueva Ley del ISSSTE que regulan lo concerniente al sueldo básico, sobre este tema, señalan lo siguiente:

De la ley de 1983:

Artículo 15. El sueldo básico que se tomará en cuenta para los efectos de esta Ley se integrará solamente con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y la compensación de que más adelante se habla, excluyéndose cualquiera otra prestación que el trabajador percibiera con motivo de su trabajo.

"Sueldo presupuestal" es la remuneración ordinaria señalada en la designación o nombramiento del trabajador en relación con la plaza o cargo que desempeña.

"Sobresueldo" es la remuneración adicional concedida al trabajador en atención a circunstancias de insalubridad o carestía de la vida del lugar en que presta sus servicios.

"Compensación" es la cantidad adicional al sueldo presupuestal y al sobresueldo que se otorga discrecionalmente en cuanto a su monto y duración a un trabajador en atención a las responsabilidades o trabajos extraordinarios relacionados con su cargo o por servicios especiales que desempeñe y que se cubra con cargo a la partida específica denominada "Compensaciones Adicionales por Servicios Especiales".

Las cotizaciones establecidas en los artículos 16 y 21 de esta Ley, se efectuarán sobre el sueldo básico, hasta por una cantidad que no rebase diez veces el salario mínimo general que dictamine la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos,

y será el propio sueldo básico, hasta por la suma cotizable, que se tomará en cuenta para determinar el monto de los seguros, pensiones, subsidios y préstamos que otorga esta Ley.

...

De la nueva ley impugnada:

Artículo 17. El Sueldo Básico que se tomará en cuenta para los efectos de esta Ley, será el sueldo del tabulador regional que para cada puesto se haya señalado.

Las Cuotas y Aportaciones establecidas en esta Ley se efectuarán sobre el Sueldo Básico, estableciéndose como límite inferior un Salario Mínimo y como límite superior, el equivalente a diez veces dicho Salario Mínimo.

Será el propio Sueldo Básico, hasta el límite superior equivalente a diez veces el Salario Mínimo del Distrito Federal, el que se tomará en cuenta para determinar el monto de los beneficios en los seguros de riesgos del trabajo e invalidez y vida establecidos por esta Ley.

...

TRIGÉSIMO QUINTO (transitorio). El cálculo del Sueldo Básico señalado en esta Ley, en ningún caso podrá dar por resultado una cantidad menor al Sueldo Básico establecido en la Ley que se abroga para el cálculo de las Cuotas y Aportaciones al Instituto.

Del análisis de los preceptos transcritos, el Pleno determinó que el sueldo tabular regional establecido en la ley vigente impugnada, no era inferior al salario básico previsto en la ley

derogada, ya que ambos se integraban por los mismos conceptos, a saber, por el sueldo, sobresueldo y compensación.¹⁰⁵

Además, el artículo trigésimo quinto transitorio de la ley impugnada, al prever que el cálculo del sueldo básico señalado en la misma, en ningún caso podría dar por resultado una cantidad menor al sueldo básico establecido en la ley abrogada para el cálculo de las cuotas y aportaciones al Instituto, protegía al trabajador de cualquier discordancia en el cálculo que resultara inferior.¹⁰⁶

El Alto Tribunal expresó que tampoco asistía razón a la quejosa en cuanto a que el importe del bono de pensión sería mucho menor al valor real de los beneficios pensionarios que le correspondían a la fecha de entrada en vigor de la ley reclamada, dado que el sueldo básico que se toma en consideración para determinar el importe de ese bono, era equivalente al que en su momento sirvió de base para calcular las aportaciones que realizó con anterioridad a esa fecha.

Por último, analizó el argumento sobre que el valor del bono de pensión no conservaría su valor real al momento de ser depositado en la cuenta individual del trabajador, en virtud de que su cálculo se realizó con base en el sueldo básico que éste tenía al 31 de diciembre de 2006, sin tomar en consideración los incre-

¹⁰⁵ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P.J. 119/2008, de rubro: "ISSSTE. EL SUELDO DEL TABULADOR REGIONAL QUE ESTABLECE EL ARTICULO 17 DE LA LEY RELATIVA, ES EQUIVALENTE AL SUELDO BÁSICO ESTABLECIDO EN LA LEY ABOGADA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)"; Reg. IUS: 165967 (ver tesis en página 286).

¹⁰⁶ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P.J. 142/2008, de rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 62 DE LA LEY RELATIVA, AL NO DEFINIR EL CONCEPTO DE 'SUELDO', NO CREA INCERTIDUMBRE JURÍDICA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)"; Reg. IUS: 168647 (ver tesis en página 287).

mentos salariales y los incrementos al valor de las unidades de inversión verificados durante los años de 2007 y 2008.

Para ello, recordó que el legislador ordinario estimó necesario que el valor nominal de los bonos de pensión se expresarán en Unidades de Inversión, mejor conocidas por sus siglas como UDIS, a fin de proteger al trabajador de los fenómenos de la inflación.

De conformidad con el decreto de su creación,¹⁰⁷ las obligaciones de pago en moneda nacional, podrán contraerse en UDIS, cuyo valor en pesos se publicará cada día en el *Diario Oficial de la Federación*, y las variaciones de su valor dependerán de las que presente el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), el cual es el instrumento económico que permite medir el fenómeno de la inflación en un determinado periodo, a partir del cual el Banco de México diseña la política monetaria orientada a mantener la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. De ahí que para actualizar el valor de un bien o de una operación que ha variado por el transcurso del tiempo y el cambio de precios en el país, se utilice como referente el INPC. Lo anterior deberá ajustarse a lo previsto en el Procedimiento para el Cálculo y Publicación del Valor en Moneda Nacional de la Unidad de Inversión.¹⁰⁸

En ese orden de ideas, el Alto Tribunal señaló que si las variaciones del valor de las UDIS deben corresponder a las variaciones del INPC y, además, su valor debe publicarse en la misma fecha que se publica la variación quincenal del refe-

¹⁰⁷ "Decreto por el que se establecen las obligaciones que podrán denominarse en Unidades de Inversión", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de abril de 1995.

¹⁰⁸ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de abril de 1995.

rido índice, era evidente que el valor nominal de los bonos de pensión determinado con base en el sueldo básico que tenía el trabajador al 31 de diciembre de 2006 y el valor que tenían las UDIS a esa fecha, fuera inferior al valor nominal que realmente le corresponderá al trabajador en la fecha en que el bono se deposite en su cuenta, dado que su importe inicial se actualizará automáticamente día a día, de acuerdo a las variaciones del INPC.¹⁰⁹

El Alto Tribunal desechó la objeción respecto a que en la cuantificación del referido bono, no se consideraron los incrementos salariales que hubieran podido verificarse en el 2007 y en el 2008, bajo el argumento de que el valor del bono equivalía al valor neto de los beneficios pensionarios que le correspondían al trabajador a la fecha en que entró en vigor la ley reclamada, y que además era acorde con el mecanismo previsto en la ley derogada para el cálculo del monto de las pensiones, el cual tomaba en cuenta el promedio del sueldo básico percibido por el trabajador en el último año inmediato anterior a la fecha de baja, lo que revelaba que la intención del legislador en este aspecto, fue considerar un referente cierto y determinado, no susceptible de variación durante el periodo en el que se realizaría el referido cálculo, con el fin de no ocasionar un perjuicio al trabajador, en tanto se preveía la actualización del monto inicial para conservar su poder adquisitivo.

En esa tesis, el Tribunal en Pleno concluyó que los artículos sexto y noveno transitorios, en cuanto establecen que el valor nominal de los bonos de pensión se determinará con base en el

¹⁰⁹ Sirve de apoyo la tesis 1a. III/2001, de rubro: "UNIDADES DE INVERSIÓN (UDIS). SON UNIDAD DE CUENTA Y NO UNIDAD MONETARIA", publicada en el Semanario..., op. cit., Novena Época, Tomo XIII, marzo de 2001, p. 114; Reg. IUS. 190057.

salario que percibía el trabajador al 31 de diciembre de 2006 y el valor que las Unidades de Inversión tenían a esa fecha, no violan las garantías de irretroactividad de ley y de no confiscación que consagran los artículos 14 y 22 constitucionales, pues aun cuando ello implica que no se considerarán los incrementos salariales que se hubiesen verificado durante el periodo comprendido entre el primero de enero de 2007 y la fecha en que se depositen dichos bonos en la cuenta individual del trabajador, lo cierto era que las obligaciones de pago expresadas en Unidades de Inversión —como lo es, en el caso, el bono de pensión—, se actualizaban automáticamente día a día de acuerdo a las variaciones del INPC, habida cuenta que para el cálculo del referido bono se consideran las cotizaciones efectuadas hasta el 31 de diciembre de 2007, y las cuotas y aportaciones causadas a partir de 2008, se depositarán directamente en la cuenta individual del trabajador.¹¹⁰

El Alto Tribunal consideró que las opiniones esgrimidas por los peritos de la parte quejosa y el perito oficial sobre este tema, carecían de eficacia probatoria. Respecto a la demostración de que los bonos de pensión no equivalían al valor real de los beneficios pensionarios de los trabajadores, su opinión carecía de sustento, porque debido a las características de generalidad y abstracción de la ley, no era jurídicamente posible estimar que para diseñar el procedimiento para el cálculo del bono de pensión, debía considerarse la expectativa de vida de cada

¹¹⁰ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 120/2008, de rubro: "ISSSTE. LOS ARTÍCULOS SEXTO Y NOVENO TRANSITORIOS, EN CUANTO ESTABLECEN QUE EL VALOR NOMINAL DE LOS BONOS DE PENSIÓN SE DETERMINARÁ CON BASE EN EL SALARIO QUE PERCIBÍA EL TRABAJADOR AL 31 DE DICIEMBRE DE 2006 Y EL VALOR QUE LAS UNIDADES DE INVERSIÓN TENÍAN A ESA FECHA, NO VIOLAN LAS GARANTÍAS DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY Y DE NO CONFISCACIÓN QUE CONSAGRAN LOS ARTÍCULOS 14 Y 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007)"; Reg. IUS: 166376 (ver tesis en página 288).

uno de los trabajadores que se encontraban en activo al entrar en vigor la ley reclamada y determinar la cuantía de las rentas vitalicias que deberían cubrirse por las aseguradoras, dado que ello dependería de los recursos que hubiese acumulado el trabajador en su cuenta individual y de los rendimientos financieros que ésta hubiese generado, pues incluso así lo reconocían los propios peritos.

Asimismo, carecían de eficacia probatoria los dictámenes rendidos por los peritos para demostrar que el nuevo sistema de pensiones de retiro es menos benéfico que el diseñado en la ley anterior, bajo el argumento de que en aquél, la cuantía de las pensiones no podría alcanzar el 100% del promedio del salario percibido por el trabajador en el último año laborado, o que el importe de la pensión no alcanzaría a ser igual al salario de los trabajadores en activo, ya que ellos mismos reconocían que, de acuerdo con la ley derogada, la cuantía de la pensión en realidad era equivalente al 65% del salario integrado.

Además, partían de una premisa incorrecta, habida cuenta que el propio perito oficial sostuvo que, de acuerdo a las circunstancias particulares de cada trabajador, algunos podían alcanzar la tasa de reemplazo del 100%, lo que evidencia que el mayor o menor beneficio del nuevo sistema de pensiones se determina atendiendo a circunstancias particulares e hipotéticas, que por sí son ineficaces para demostrar la inconstitucionalidad de la ley.¹¹¹

¹¹¹ Sirve de apoyo, la jurisprudencia de 2a./J. 88/2003, de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO TIENDEN A DEMOSTRAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGÚN PRECEPTO, SUSTENTÁNDOSE EN UNA SITUACIÓN PARTICULAR O HIPOTÉTICA.", publicada en el Semanario..., op. cit., Novena Época, Tomo XVIII, octubre de 2003, p. 43; Reg. IUS: 183118.

Igualmente, en el régimen derogado, las cuantías de las pensiones no podían exceder del límite superior del sueldo base de cotización que es de 10 veces el salario mínimo del Distrito Federal, por tanto, en el caso de trabajadores que percibían un salario mayor a ese importe, la cuantía de su pensión, en ningún caso, sería igual al salario de los trabajadores en activo.

Por último, el Alto Tribunal destacó que la finalidad del bono es la de integrar el monto constitutivo inicial de la pensión del trabajador, habida cuenta que, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo décimo cuarto transitorio, en relación el artículo 80 de la ley reclamada, los trabajadores que al primero de abril de 2007 tuvieran derecho a pensionarse en los términos de la ley derogada y hubieren elegido el régimen de cuentas individuales, en lugar de un bono de pensión recibirán un depósito a la vista en el Banco de México, a efecto de que pudieran contratar su seguro de pensión o retiros programados y, en su caso, recibir el excedente de su importe en una o varias exhibiciones, si la pensión que se le otorgara fuera superior en más del 30% a la pensión garantizada, una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia para sus familiares derechohabientes.¹¹²

f) Exclusión de los sujetos pensionados

La quejosa adujo que los artículos cuarto a noveno transitorios de la ley reclamada violaban las garantías de legalidad y seguridad jurídica, así como el derecho a la seguridad social que consagran los artículos 14, 16 y 123 de la Constitución Federal,

¹¹² Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 121/2008, de rubro: "ISSSTE. EL BONO DE PENSIÓN PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS SEXTO Y NOVENO TRANSITORIOS DE LA LEY RELATIVA, NO PUEDE CONSIDERARSE VIRTUAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 166397 (ver tesis en página 290).

en virtud de que excluían a las personas que a la entrada en vigor de la ley se encontraban pensionadas.

El Alto Tribunal determinó que el argumento anterior era infundado, pues si bien los preceptos transitorios impugnados no incluían a los jubilados, esto se debe a que únicamente regulan los derechos de los trabajadores en activo, ya que los derechos de aquéllos se prevén en los artículos décimo octavo y décimo noveno transitorios que, respectivamente, establecen:

DÉCIMO OCTAVO. Los Jubilados, Pensionados o sus Familiares Derechohabientes que, a la entrada en vigor de esta Ley, gocen de los beneficios que les otorga la Ley que se abroga, continuarán ejerciendo sus derechos en los términos y condiciones señalados en las disposiciones vigentes al momento de su otorgamiento.

DÉCIMO NOVENO. Para la administración de las Pensiones en curso de pago, el Instituto deberá llevar por separado la contabilidad de los recursos que reciba para este fin. Los recursos que destine el Gobierno Federal al Instituto para cubrir dichas Pensiones no se considerarán ingresos de este último.

Anualmente, el Instituto transferirá al Gobierno Federal, en los términos que convenga con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para tal efecto, los recursos de las Cuotas y Aportaciones de los seguros de riesgos del trabajo e invalidez y vida de los Trabajadores que optaron por el régimen previsto en el artículo décimo transitorio.

El Alto Tribunal expresó que, como podía advertirse, las personas que a la entrada en vigor de la ley reclamada se encontraban gozando de una pensión, continuarían ejerciendo

sus derechos en los términos y condiciones previstos en las disposiciones vigentes al momento de su otorgamiento, para lo cual el Instituto deberá llevar por separado la contabilidad de los recursos que destine el Gobierno Federal para tal fin, de ahí lo infundado del argumento analizado.¹¹³

5. ANÁLISIS DE LAS DISPOSICIONES QUE PREVÉN LAS MODALIDADES AL ANTERIOR SISTEMA DE PENSIONES Y AQUELLAS QUE REGULAN EL NUEVO RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL PREVISTO EN LA LEY IMPUGNADA

El Tribunal en Pleno reiteró que las disposiciones que integran la Ley del ISSSTE impugnada conforman un sistema, en tal virtud y toda vez que el mecanismo de transición previsto en esa ley deja elegir a los trabajadores entre mantenerse en el anterior sistema de pensiones modificado o migrar al nuevo sistema de cuentas individuales, procedía a analizar la inconstitucionalidad alegada respecto de las disposiciones que prevén las modalidades al anterior sistema de pensiones y las que regulan el nuevo régimen de seguridad social, a fin de otorgar certeza jurídica a los quejosos respecto de las consecuencias jurídicas del ejercicio de ese derecho o de su abstención de ejercerlo.

a) Modificación del anterior sistema de pensiones respecto a la edad mínima y al sueldo básico

La parte quejosa adujo que las disposiciones que regulan el nuevo sistema de pensiones violaban en su perjuicio las garan-

¹¹³ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 122/2008, de rubro: "ISSSTE. LOS ARTÍCULOS CUARTO A NOVENO TRANSITORIOS DE LA LEY RELATIVA, AL EXCLUIR A LAS PERSONAS QUE A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY SE ENCUENTREN PENSIONADAS, NO VIOLAN LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA, ASÍ COMO EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL QUE CONSAGRAN LOS ARTÍCULOS 14, 16 Y 123 CONSTITUCIONALES (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007)"; Reg. IUS:168623 (ver tesis en página 291).

tías de irretroactividad de la ley y de seguridad social consagrado en los artículos 14 y 123, apartado B, fracción XI de la Constitución Federal, en atención a lo siguiente:

- Con la nueva ley la cuantía de las pensiones se calculará con base en el promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de baja, o sea el sueldo previsto en el tabulador regional y, con ello, el monto de las pensiones será inferior al que les correspondería en términos de lo previsto en la ley derogada, conforme a la cual el sueldo básico se integraba por más conceptos.
- La ley impugnada condiciona el cálculo de la pensión al hecho de que el trabajador tuviere cuando menos una antigüedad de tres años en el mismo puesto y nivel, en caso contrario deberá tomarse en cuenta el sueldo inmediato anterior a dicho puesto, lo que ocasiona que el monto de la pensión sea inferior a la que le correspondería en términos de lo dispuesto en la ley anterior, dado que en ésta no se establecía dicha condición.
- El artículo décimo transitorio, fracción II de la ley reclamada viola los derechos adquiridos por los trabajadores al amparo de la ley derogada, al exigir una edad mínima para el otorgamiento de una pensión por jubilación, lo cual provoca que aquellos trabajadores que tuvieran menos de 30 años de edad al momento de entrar en vigor la ley reclamada, deberían trabajar más años que los exigidos por la ley anterior para poder acceder a dicho beneficio, o a la pensión por edad y tiempo de servicios o de cesantía en edad avanzada, en tanto que el

precitado numeral transitorio incrementa la edad mínima para tener derecho a las mismas.

- La cuota que deben cubrir los trabajadores para financiar el pago de las pensiones en comento se incrementó considerablemente, ya que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 16 de la ley anterior, dicha cuota era del 3.5% del sueldo base de cotización y conforme a lo previsto en el artículo 102 de la ley reclamada, dicha cuota será del 6.125% del sueldo básico.

El Alto Tribunal determinó que los conceptos de violación antes precisados eran, en una parte, fundados y, por otra, infundados, por las siguientes razones:

Con relación al aumento de la edad mínima para tener derecho a una pensión de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios o de cesantía en edad avanzada, así como de la cuota respectiva, el Alto Tribunal recordó que en la exposición de motivos de la ley reclamada se menciona expresamente que la razón fundamental que motivó la reforma al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales fue la crisis financiera que enfrentaba este Instituto, principalmente en lo que se refería al pago de las pensiones,¹¹⁴ motivo por el cual, las modificaciones al anterior sistema de pensiones y el incremento de las cuotas a cargo del trabajador, se encontraban plenamente justificadas, por lo que no trasgrede la garantía de seguridad social.¹¹⁵

¹¹⁴ El monto del subsidio al sistema de pensiones equivale aproximadamente a dos y media veces el monto del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF). Se precisa que cada año que se posponga la reforma, el déficit actuarial se incrementará aproximadamente 100 mil millones de pesos.

¹¹⁵ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 123/2008, de rubro: "ISSSTE. LA MODIFICACIÓN DE LOS REQUISITOS PARA TENER DERECHO A UNA PENSIÓN DE JUBILACIÓN, DE RETIRO POR EDAD Y TIEMPO DE SERVICIOS O DE CESANTÍA EN EDAD AVANZADA, NO

El Tribunal en Pleno expresó que conforme a la "teoría de los derechos adquiridos", la pensión no es un derecho que adquieran los trabajadores al momento en que empiezan a laborar y a cotizar al Instituto, dado que su otorgamiento está condicionado al cumplimiento de los requisitos respectivos, por lo que, mientras éstos no se cumplieran, la pensión constitúa una expectativa de derecho, de ahí que el incremento de la edad mínima para tener derecho a una pensión de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios o de cesantía en edad avanzada, no afecta derechos adquiridos.

Incluso destacó que el artículo 48 de la ley derogada expresamente señalaba que "el derecho a las pensiones de cualquier naturaleza nace cuando el trabajador o sus familiares derechohabientes se encuentren en los supuestos consignados en esta ley y satisfagan los requisitos que la misma señala".

Asimismo, de acuerdo a la "teoría de los componentes de la norma" la pensión es la consecuencia de una serie de supuestos parciales, por tanto, si tales supuestos se realizan con posterioridad a la fecha en que entró en vigor la ley reclamada, era indudable que el otorgamiento de la pensión deberá realizarse en los términos previstos por ésta, de tal manera que las modificaciones introducidas no afectaban los supuestos parciales acontecidos con anterioridad a la entrada en vigor de la ley reclamada, puesto que no se desconocían los años de servicios prestados al Estado ni las cotizaciones realizadas durante ese periodo.¹¹⁶

VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD SOCIAL (ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007)"; Reg. IUS:168631 (ver tesis en página 291).

¹¹⁶ Sirve de apoyo la jurisprudencia P./J. 42/98, de rubro: "JUBILACIÓN DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LOS PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO DEL ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO DEL DECRETO 241 QUE REFORMÓ LA LEY DEL ISSSTELEÓN,

Por tanto, no podría decirse que la ley violara la garantía de irretroactividad.¹¹⁷

Sobre el incremento de las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, debe tenerse en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en la fracción II del artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación,¹¹⁸ el Alto Tribunal afirmó que las cuotas y aportaciones de seguridad social tenían la naturaleza de contribuciones y, por ende, su incremento hacia el futuro no implicaba una violación a la garantía de irretroactividad de la ley,¹¹⁹ toda vez que los contribuyentes no adquieren el derecho a contribuir siempre sobre una misma base o cuota.¹²⁰

Respecto del sueldo básico para el cálculo del monto de la pensión, el Alto Tribunal afirmó que si bien en la ley derogada, el sueldo básico se integraba por el sueldo, sobresueldo y compensación, el sueldo básico previsto en el artículo 17 de la ley reclamada, no es inferior a aquél, por el contrario, es equivalente, dado que el sueldo del tabulador regional se integra

EN CUANTO A LAS BASES QUE RIGEN A AQUÉLIA, NO VIOLAN LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD.", publicada en el Semanario..., op. cit., Novena Época, Tomo VIII, agosto de 1998, p. 10; Reg. IUS: 195676.

¹¹⁷ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 125/2008, de rubro: "ISSSTE. LAS MODIFICACIONES AL ANTERIOR SISTEMA DE PENSIONES NO TRANSCREDE LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY (ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 166382 (ver tesis en página 293).

¹¹⁸ Artículo 2o.--- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

Il. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

¹¹⁹ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 126/2008, de rubro: "ISSSTE. EL INCREMENTO DE LAS CUOTAS A CARGO DEL TRABAJADOR, NO TRANSCREDE LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY (ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 168642 (ver tesis en página 294).

¹²⁰ Ver la jurisprudencia P./J. 105/99, de rubro: "CONTRIBUCIONES. LAS LEYES QUE LAS INCREMENTAN NO VIOLAN LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD.", publicada en el Semanario..., op. cit., Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, p. 27; Reg. IUS: 192855.

precisamente, con los mismos conceptos a que se refiere el artículo 15 de la ley derogada.

Además, el artículo trigésimo quinto transitorio de la ley impugnada, dispone que el cálculo del sueldo básico señalado en la misma en ningún caso podrá dar por resultado una cantidad menor al sueldo básico establecido en la ley derogada, con lo cual protege al trabajador de cualquier discordancia en el cálculo que pudiera resultar inferior.

En cambio, el Alto Tribunal manifestó que resultaba sustancialmente fundado lo argumentado por la quejosa en el sentido de que la fracción IV del artículo décimo transitorio, al condicionar la antigüedad del trabajador en el mismo puesto y nivel por un periodo mínimo de tres años, para calcular la pensión sobre el promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de baja, violaba lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), constitucional.

En efecto, el citado precepto consagra como garantía mínima de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, entre otros aspectos, la jubilación y la vejez. Con ello, más que proteger una contingencia, pretende asegurar al trabajador una vejez digna y decorosa, lo que de suyo implica que el monto de la pensión debe permitirle conservar la calidad de vida que tenía antes de retirarse del servicio, de ahí que una de las mayores conquistas burocráticas en materia de seguridad social, fue la de reducir el periodo para promediar el sueldo básico sobre el cual se calculará el monto de la pensión, primero de 5 a 3 años y, posteriormente, a un año, ya que a mayor tiempo de promedio menor es el referido sueldo.

Por tanto, la condición impuesta por el legislador para calcular el monto de la pensión sobre el promedio del sueldo básico

disfrutado por el trabajador en el último año anterior a la fecha de baja, es contraria a la finalidad esencial de la jubilación, consistente en que al concluir su etapa productiva, el trabajador reciba una renta vitalicia que le permita mantener la calidad de vida que tenía al separarse definitivamente del servicio.

No pasó inadvertido para el Alto Tribunal que el establecimiento de la condición antes referida tiene como fin evitar que a los trabajadores que están próximos a jubilarse se les otorgue un ascenso con el único objeto de obtener una pensión de mayor cuantía, sin embargo, dicha justificación carece de razonabilidad, ya que por una parte prejuzga sobre las razones que motivaron el ascenso del trabajador y, por otra, la antigüedad en el puesto que tenía al momento de verificarse la baja no guarda relación con el promedio del sueldo básico sobre el cual se va a calcular la pensión, pues éste no podía exceder del equivalente a 10 veces el salario mínimo.

Con base en lo anterior, el Tribunal en Pleno concluyó que la fracción IV del artículo décimo transitorio, viola lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, únicamente en la porción normativa que precisa

...siempre y cuando el trabajador tenga una antigüedad mínima en el mismo puesto y nivel de tres años. Si el trabajador tuviere menos de tres años ocupando el mismo puesto y nivel, se tomará en cuenta el sueldo inmediato anterior a dicho puesto que hubiere percibido el trabajador, sin importar su antigüedad en el mismo.¹²¹

¹²¹ Sobre este punto existió mayoría de ocho votos y se emitió la tesis P./J. 127/2008, de rubro: "ISSSTE. LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA ES INCONSTITUCIONAL EN LA PARTE QUE CONDICIONA EL CÁLCULO DE LA PENSIÓN SOBRE EL PROMEDIO

b) Exclusión de seguros y prestaciones en el nuevo régimen de seguridad social

La quejosa argumentó que el referido régimen era inconstitucional, en tanto excluía seguros y otras prestaciones previstas en la ley derogada, entre ellos los siguientes:

i. La jubilación

Los promoventes sostuvieron que la Ley del ISSSTE violaba el artículo 123, Apartado B, fracción XI, inciso a), constitucional, al no contemplar ni regular la jubilación de los trabajadores al servicio del Estado, derecho que estaba contenido en la abrogada ley.

La Constitución Federal, en efecto, prevé la jubilación como derecho mínimo de la seguridad social en el precepto citado al expresar "XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas: a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte."

Para un adecuado planteamiento sobre este punto jurídico, el Alto Tribunal expresó que la jubilación es, en principio, la situación jurídica de retiro en que se encuentra un trabajador al servicio del Estado, quien recibe el pago mensual de una cantidad, que consiste en una pensión o en el disfrute de una retribución económica, que puede guardar o no, alguna relación con el monto del salario o sueldo percibido, o fijarse a partir de

DEL SUELDO BÁSICO PERCIBIDO EN EL AÑO ANTERIOR A LA BAJA, A LA PERMANENCIA DEL TRABAJADOR EN EL MISMO PUESTO Y NIVEL EN LOS TRES ÚLTIMOS AÑOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 168636 (ver tesis en página 295).

otros conceptos cuando la legislación prevé la existencia de cuentas individuales, a partir de las cuales los trabajadores serán responsables de financiar sus propias pensiones.

Uno de los elementos determinantes en la figura del retiro es la antigüedad en el servicio, pues es ésta la que produce, de origen, una diferencia en la cuantía de la pensión que ha de recibirse, ya que ese retiro puede darse inclusive, sin límite de edad siempre y cuando se cumplan determinados requisitos de antigüedad.

Si bien no es necesario que la legislación disponga como requisito para la jubilación la edad, normalmente se impone ésta acompañada de cierta antigüedad, esto es, intervienen dichos factores como presupuestos legales para la procedencia de la jubilación. Esta postura, es posible apreciarla en la evolución jurídica de las pensiones en nuestro país.

Cuando se analiza la reforma a la Constitución Federal dada en 1960 y con ella se introduce el Apartado B del artículo 123, se aprecia que el propósito de la reforma se centró en dar protección a los trabajadores al servicio del Estado, cuyos antecedentes refieren a la primera Mutualidad de Empleados Públicos, constituida en 1857 con la finalidad de brindarles protección social y la Ley de Pensiones, Montepíos y Retiros Civiles y Militares en 1896, entre otras.

La seguridad social para los burócratas fue regulada en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de diciembre de 1959, que consideró los beneficios establecidos en la Ley General de Pensiones de Retiro de 1925, que instituyó la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, organismo público descentralizado, antecedente directo del actual ISSSTE.

La reseña histórica de los antecedentes legislativos en México pone de manifiesto que la jubilación en este país ha comprendido pensiones vitalicias otorgadas por distintas circunstancias del retiro de los trabajadores, en las que se han considerado tanto antigüedad en el servicio como la edad de las personas, situación que no se ve alterada en la ley impugnada.

Por otra parte, la Corte estimó que desde el contexto lingüístico, el vocablo jubilación deriva del latín medieval *iubilatio-iubilationis*, que en su sentido primigenio significa "canto de alegría", de ahí, por su evolución semántica júbilo, gozo de especial exaltación. En latín clásico existe su antecedente en el verbo *iubeo-iubere*, "animar" (este verbo tiene un amplio campo semántico), la palabra española jubilación está constatada desde 1580. El sufijo -ción, indica resultado de una acción.

Que en la evolución semántica de este vocablo preponderó en sus inicios el sentido religioso, de ahí jubileo, y en la música sacra tiene una milenaria tradición el desarrollo de la frase *in dulce iubilo*, en dulce júbilo, que es motivo de múltiples composiciones.

En sentido jurídico, significa dispensar a alguien por razón de la edad o los años de servicios prestados, con derecho a una remuneración (pensión). Retiro del ámbito laboral por haber cumplido la edad exigida por una determinada legislación. "Renta o pensión" que cobra la persona jubilada.

Relacionado con las definiciones previas se encuentra el vocablo "pensión", que viene del latín *pensio-pensionis*, pesada (acción de pesar), pago (realizado en ciertas épocas); en su evolución jurídica se usó con los significados de alquiler, indemnización

e impuesto. Pensión, pensionista, pensionario, aparecen plenamente constatados desde el siglo XVII, muy posterior al vocablo jubilación. El origen último de esta palabra está en el verbo latino *pendo-pendere*, dejar de pender los platillos de la balanza; de ahí estimar, sopesar, evaluar.

En el uso práctico se usan como sinónimos los vocablos pensión y jubilación, ambos comparten parte esencial del campo semántico en el sentido de un pago o remuneración periódica, que recibe una persona por los servicios que ha prestado con anterioridad, por méritos o por cualquier otra razón.

Y por último, "renta", que procede del vocablo latino *reddo-reddere*, dar de nuevo, devolver, restituir, dar en pago (de algo, de un servicio). Es un verbo con amplio campo semántico incluso en el lenguaje jurídico como puede verse en el *Digesto*.¹²² El vocablo "renta" aparece ya constatado en el español hacia 1215, derivado del antiguo *renda*, ya atestiguado en textos de 1131. Por evolución semántica, utilidad o beneficio que rinde algo periódicamente.

La evolución histórica del uso del lenguaje nos lleva a concluir que para efectos prácticos "jubilación" y "pensión" son similares en su contexto pragmático. A su vez "renta" y "pensión" son consecuencia de la primera.

Derivado de todo lo anterior, la Corte estimó que puede sostener válidamente que cuando el artículo 123 obliga a prever la jubilación para los trabajadores del Estado, está obligando a entregarles una pensión o renta vitalicia derivada del retiro por

¹²² Recopilación de la jurisprudencia romana clásica. Obra jurídica publicada en el año 533 d. C. por el emperador bizantino Justiniano.

razón de la edad o los años de servicios prestados, lo que les produce júbilo al recibir una cantidad de dinero, ya no por concepto de salario sino por estar retirado del ámbito laboral.

Que de conformidad con la ley vigente, el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez tiene como propósito el que un trabajador pueda contar con una vejez digna y decorosa, más que proteger una contingencia. Así, con independencia de que el artículo décimo transitorio prevé la jubilación como una opción para los trabajadores, el artículo 3º. de la ley prevé este seguro con carácter obligatorio, equivalente a lo que la ley anterior consideraba como seguros de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios y de cesantía en edad avanzada.

En ese sentido, el artículo 84 de la ley vigente prevé la pensión por cesantía en edad avanzada, para el supuesto en que el trabajador quede sin trabajo a partir de los 60 años de edad, con un mínimo de 25 años de cotización.

Por su parte, el artículo 88 prevé el seguro de vejez con derecho al otorgamiento de pensión, cuando el trabajador o pensionado por riesgos de trabajo o invalidez haya cumplido 65 años de edad y tenga reconocidos un mínimo de 25 años de cotizaciones.

En ambos casos, la jubilación se financia por las cuotas efectuadas al sistema, por los propios trabajadores y por aportaciones de las entidades o dependencias en las que prestan o han prestado sus servicios; así como con la cuota social que corresponde al Gobierno Federal, a partir de lo cual los trabajadores pueden disponer de su cuenta individual para disfrutar de la pensión respectiva y para tal propósito podrán optar por una de las siguientes alternativas:

- 1) Contratar con una aseguradora de su elección un seguro de pensión que le otorgue una renta vitalicia, que se actualizará anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), o
- 2) Mantener el saldo de su cuenta individual en el PENSIONISSSTE o en una administradora y efectuar con cargo a dicho saldo, retiros programados; en este caso, podrá contratar un seguro de pensión que le otorgue una renta vitalicia, siempre y cuando el monto alcance la pensión mínima garantizada.

El Alto Tribunal precisó que, no obstante las dos previsiones anteriores, los trabajadores pueden tener derecho a un seguro de retiro antes de cumplir las edades y tiempo de cotización establecidas, siempre y cuando la pensión que se le calcule en el sistema de renta vitalicia sea superior en más del 30% a la pensión garantizada, una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia para sus familiares derechohabientes, por así disponerlo el artículo 80 de la ley.

Para efecto de ejercer el derecho a que se refiere ese artículo, el trabajador podrá acumular los recursos de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez aportados bajo cualquier régimen, los de la subcuenta de ahorro solidario, los de la subcuenta de aportaciones complementarias de retiro, los de la subcuenta de aportaciones voluntarias y los de la subcuenta de ahorro a largo plazo, con el fin de contar con mayores recursos para contratar su seguro de pensión o retiros programados, dándole oportunidad de contar con una pensión más cuantiosa.

Por otra parte, el Tribunal en Pleno señaló que la ley prevé en sus artículos 92 a 96 la pensión garantizada como aquella

que el Estado asegura a quienes reúnan los requisitos señalados para obtener una pensión por cesantía en edad avanzada o vejez, pero cuyos recursos acumulados en su cuenta individual resulten insuficientes para contratar una renta vitalicia o un retiro programado que le asegure el disfrute de una pensión en forma vitalicia y la adquisición de un seguro de sobrevivencia para sus familiares derechohabientes, y que recibirán del Gobierno Federal una aportación complementaria suficiente para el pago de la pensión correspondiente.

De esa manera, el Gobierno Federal con recursos propios complementarios a los de la cuenta individual correspondiente, cubrirá la pensión garantizada y considerará para ello dichos recursos del trabajador, los cuales financiarán la pensión y, una vez agotados, la administradora notificará este hecho al Instituto, para que a partir de ese momento la pensión sea cubierta con los recursos que para tal efecto proporcione el Gobierno Federal.

El monto mensual de la pensión garantizada será la cantidad de \$3,034.20, moneda nacional, que es la cantidad correspondiente al salario mínimo burocrático, misma que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al cambio anualizado del INPC.

A juicio del Alto Tribunal el régimen así previsto, cumple cabalmente la garantía mínima del artículo 123, apartado B, de la Constitución Federal, en lo que a la jubilación se refiere. Si bien la propia norma constitucional distingue la jubilación de la vejez, debía estimarse que el sistema conjunto de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez se encarga de cubrir ambos supuestos, en tanto se encuentran encaminados a procurar al trabajador un

retiro digno, para lo cual prevé una pensión mínima garantizada aun para aquellos trabajadores que no alcancen un financiamiento individual, derecho que puede alcanzar a todos los beneficiarios de la ley que cumplan con las condiciones de edad y años de cotización de ésta. Inclusive, debía tenerse presente que con las previsiones dadas en la propia ley se daba cumplimiento al Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima) 1952, ratificado por México el 12 de octubre de 1961.¹²³

Si bien lo ideal es que cada trabajador sea capaz durante su vida productiva de costearse una pensión por encima de la mínima garantizada, las previsiones legales no dejan duda sobre la garantía de que, de no lograrse, será el Gobierno Federal el que se encargue de financiar dicha pensión.

La Corte resaltó la consideración de que se está en presencia de un sistema en el que las cuotas y aportaciones destinadas al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez se depositan en una cuenta que se incrementa con los rendimientos respectivos. Así, al jubilarse el trabajador dispone de una cuenta que puede utilizar para adquirir una pensión o retirar parte de los fondos en función de sus necesidades financieras (renta o retiro programado). Es portable y el beneficio del plan depende del balance de la cuenta en el momento en el que el trabajador pueda utilizar sus fondos. Por ello, en este tipo de sistema, la aportación se conoce pero el beneficio es desconocido hasta que

¹²³ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P.J. 128/2008, de rubro: "JUBILACIÓN. LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, LA REGULA DENTRO DEL SEGURO DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)"; Reg. IUS: 165963 (ver tesis en página 296).

se calcula; por ende, puede estimarse que las previsiones de la ley dan margen a calcular que financieramente resulta viable una jubilación de esta naturaleza, de donde resulte no una pensión mínima sino con una cuantía superior.

El Alto Tribunal determinó, por las razones expuestas, que el seguro de jubilación no había sido eliminado de la Ley del ISSSTE, sino que solamente había cambiado su construcción, ya que ahora se constituye con el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

ii. Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios

La quejosa adujo que el hecho de que la nueva Ley del ISSSTE no contemple el seguro de retiro por edad y tiempo de servicios, devalúa las cotizaciones tanto de los patrones como de los trabajadores que han sido aportadas al fondo de pensiones conforme al anterior régimen, al sustituir los seguros con coberturas diferentes, lo cual viola las garantías de no confiscación de bienes y seguridad social, contenidas en los artículos 22 y 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal.

El Alto Tribunal consideró infundados los argumentos anteriores porque si bien era cierto que la ley impugnada no contempla el seguro de retiro por edad y tiempo de servicios, también lo es que lo incorporó al de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, que igualmente requiere de edad y antigüedad determinada, así como la conclusión del vínculo laboral, o en caso de no cumplir con el requisito de tiempo de cotización, el trabajador tiene derecho a retirar el saldo en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir los años necesarios para que opere su

pensión, por lo que no se afecta, en este aspecto, el derecho a la seguridad social.¹²⁴

Aunado a lo anterior, también expresó que no le asistía la razón a la parte quejosa, al señalar que con la omisión mencionada se devaluaban las cotizaciones aportadas al fondo de pensiones, y se violaba la garantía de no confiscación de bienes, pues como ya había sido señalado, con la vigencia de la nueva ley se propuso un esquema de transición que consiste en dejar elegir a los que se encontraban activos al primero de abril de 2007, entre el anterior régimen de pensiones para el retiro modificado o bien migrar al nuevo sistema de cuentas individuales. Para éstos se determinó otorgar un bono de reconocimiento de beneficios pensionarios, cuyo valor no se cuantifica atendiendo al total de las cotizaciones efectuadas por los trabajadores al amparo de la ley derogada, sino al valor de los beneficios pensionarios que adquirieron por virtud de esas cotizaciones, lo cual, evidentemente les reporta un mayor beneficio, por lo que no existía el acto confiscatorio y, en consecuencia, no se vulnera el derecho contenido en el artículo 22 constitucional.¹²⁵

iii. Indemnización global

La parte quejosa argumentó que al eliminarse la prestación relativa a la indemnización global, establecida en los artículos

¹²⁴ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 129/2008, de rubro: "ISSSTE. EL SEGURO DE RETIRO REGULADO EN LA LEY RELATIVA, ES EQUIVALENTE AL SEGURO DE RETIRO POR EDAD Y TIEMPO DE SERVICIOS PREVISTO EN LA LEY ABROGADA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS:168640 (ver tesis en página 297).

¹²⁵ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 130/2008, de rubro: "ISSSTE. EL SEGURO DE RETIRO REGULADO EN LA LEY RELATIVA, RESPETA LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD SOCIAL Y NO CONFISCACIÓN DE BIENES CONSIGNADAS EN LOS ARTÍCULOS 123 Y 22 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 166396 (ver tesis en página 299).

87 a 89 de la ley abrogada, se violaban las garantías de seguridad social y de irretroactividad de la ley.

El Tribunal en Pleno determinó que el anterior argumento resultaba fundado pero inoperante, porque si bien es cierto que la ley actual no contempla la indemnización global, sino que establece distintos mecanismos para que el trabajador sin derecho a disfrutar de alguna de las pensiones contenidas en la ley pueda efectuar el retiro parcial o total de los fondos de dicha cuenta, también lo es que los argumentos de la quejosa resultaban inoperantes, en virtud de que las previsiones así establecidas no le causan ningún perjuicio, dado que la eliminación de dicha indemnización global devenía de la construcción del nuevo sistema de pensiones, que no contiene el fondo común que existía con el sistema anterior y que permitía restituir a los trabajadores una parte de sus cotizaciones. Por tanto, los trabajadores ya no podrán verse beneficiados de alguna de las pensiones que del propio fondo derivaran, lo que ahora se permite es el retiro de los propios fondos del trabajador acumulados en su cuenta individual, lo cual no viola la garantía de irretroactividad de la ley, ni el derecho a la seguridad social, máxime que la indemnización global no se encontraba prevista como derecho mínimo en el artículo 123, Apartado B, constitucional.¹²⁶

iv. Sistema de ahorro para el retiro

Alegó la parte quejosa que la nueva Ley del ISSSTE, violaba la garantía de irretroactividad de la ley al no contemplar la obli-

¹²⁶ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 131/2008, de rubro: "ISSSTE. LA OMISIÓN DE LA LEY RELATIVA, DE NO PREVER UNA INDEMNIZACIÓN GLOBAL, NO ES VIOLATORIA DE LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD SOCIAL Y DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 166383 (ver tesis en página 300).

gación de los patrones de depositar en sus cuentas de AFORES, el 2% del sueldo básico de cotización por concepto de Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), prevista en el artículo 90 Bis-B de la ley derogada.

El Tribunal en Pleno expresó que resultaba infundada esa afirmación, fundamentalmente porque la obligación patronal mencionada provenía de una ley secundaria y no constitucional, en la medida en que tal prestación no se encuentra prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Norma Fundamental como derecho mínimo de previsión social para los trabajadores.¹²⁷

Por otra parte, añadió que la ley impugnada respeta los derechos adquiridos por los trabajadores respecto de las cuentas del SAR, tanto para quienes escojan permanecer en el sistema de reparto como para quienes opten por la acreditación de bonos de pensión. Esto es así, de conformidad con lo previsto en los artículos décimo primero y vigésimo sexto transitorios de la ley impugnada.

En efecto, el artículo décimo primero transitorio dispone que las aportaciones del 2% por retiro, se destinarán a la subcuenta de ahorro para el retiro de las cuentas individuales de los trabajadores que serán administradas exclusivamente por el PENSIONISSSTE y, a su vez, los artículos décimo sexto y décimo séptimo transitorios, establecen que los recursos acumulados en las cuentas

¹²⁷ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 132/2008, de rubro: "ISSSTE. LA OMISIÓN DE LA LEY RELATIVA, DE NO PREVER UN SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO NO ES VIOLATORIA DE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD SOCIAL QUE CONSAGRA EL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 166384 (ver tesis en página 300).

individuales abiertas bajo el SAR vigente a partir del primer bimestre de 1992 hasta la fecha de entrada en vigor de la Ley, deberán ser transferidos al PENSIONISSSTE y administrados por éste y para quienes hayan elegido la acreditación de bonos de pensión del ISSSTE, se les abrirá la cuenta individual a que se refiere la ley, en la que acumularán tales recursos.

El Alto Tribunal concluyó que las cantidades que se encuentran en las cuentas individuales de los trabajadores con motivo de los depósitos por concepto del SAR, permanecerán en dichas cuentas hasta que el trabajador se coloque en los supuestos de su retiro, que ello respeta los derechos adquiridos por los trabajadores y, por lo mismo, no podía decirse que la ley impugnada, en este contexto, fuera retroactiva, lo que hacía infundados los argumentos vertidos.¹²⁸

v. Arrendamiento de vivienda propiedad del Instituto

Los quejosos tildaron de inconstitucional el artículo 4o. de la Ley reclamada, por violar en su perjuicio los artículos 1o., 14, 16, 22, 123, Apartado B, inciso e) y 133 constitucionales, este último en relación con la Declaración de los Derechos Universales del Hombre, por desconocer y evadir obligaciones del Estado como la de ofrecer las prestaciones habitacionales en beneficio de los trabajadores burócratas; con esa omisión violaba el principio de supremacía constitucional, al privar a los beneficiarios de tales prestaciones fundamentales, las cuales constituían derechos

¹²⁸ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis F./J. 133/2008, de rubro: "ISSSTE. LA OMISIÓN DE LA LEY RELATIVA, DE NO PREVER UN SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO NO ES VIOLATORIA DE LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY QUE CON-SAGRÁ EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)"; Reg. IJUS: 166385 (ver tesis en página 302).

adquiridos tanto por haber estado previstos en la Ley anterior, como por derivar del texto constitucional, por lo que con tales omisiones se infringían las garantías de irretroactividad, no confiscación y seguridad jurídica.

Asimismo señalaron que el artículo 169 de la ley reclamada infringía el artículo 4o. constitucional, en tanto omitía contemplar que los fondos para vivienda, también pudieran utilizarse para el pago de enganche de una vivienda o, abono al capital del adeudo hipotecario, como lo contemplaba la Ley anterior, lo cual imposibilitaba al trabajador a cubrir el crédito en un periodo más corto.

Además, precisaron que la ley reclamada, condicionaba a que el trabajador fuera titular de una subcuenta de fondo de vivienda para acceder a este tipo de prestaciones, con lo cual se provocaba un acto confiscatorio por el hecho de que las coberturas de los seguros contemplados en la Ley eran diferentes a las que establecía la derogada.

El Tribunal en Pleno declaró que los argumentos antes precisados eran, en parte, fundados pero inoperantes y, en otra, infundados, por las razones siguientes:

El artículo 123, Apartado B, fracción XI, inciso f) de la Constitución Federal establece las bases mínimas en las que debe descansar la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado y demás sujetos incorporados al régimen obligatorio respectivo, con la particularidad de que en lo concerniente a la materia habitacional, aquel mandato instituye que se cumplirá a través de la renta o venta de inmuebles, objetivo para el

cual se creó un fondo nacional denominado FOVISSSTE, que es administrado por el propio Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

De esta manera, en cumplimiento al referido precepto constitucional, el legislador ordinario disponía en la ley abrogada, específicamente en la Sección Cuarta denominada "Del Arrendamiento y Venta de Vivienda", en el artículo 127, la obligación del Instituto de proporcionar en arrendamiento o venta de inmuebles conforme a los programas aprobados por la Junta Directiva.

Ahora bien, es cierto que en el artículo 4o. de la Ley reclamada, donde se establecen las prestaciones y servicios que con carácter obligatorio debe proporcionar el Instituto, no contempla la relativa al arrendamiento de vivienda para los trabajadores, dado que ese precepto en el rubro de vivienda sólo contempla préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

El Alto Tribunal aceptó que el legislador no previó la normativa relativa al arrendamiento de la vivienda, dado que la única disposición que regula este aspecto se encontraba en una norma transitoria, donde se facultó a la Junta Directiva del ISSSTE a expedir las normas que deberán aplicarse a las viviendas propiedad del Instituto que a la fecha de entrada en vigor de la ley tenga arrendadas, lo que significaba que la modalidad de arrendamiento habitacional, se limita exclusivamente a las que ya

están en esa situación, de ahí que el motivo de inconformidad fuera fundado.¹²⁹

Sin embargo, la Corte consideró que esa violación constituyía una omisión legislativa que no puede repararse a través del amparo, puesto que con esta vía no se podía obligar al legislador ordinario a colmar la falta de previsión en esta materia, dado que el efecto relativo que conllevan las sentencias de amparo lo impide, de manera que en este aspecto los motivos de inconformidad debían considerarse fundados pero inoperantes.¹³⁰

También determinó a su vez que la ley reclamada no viola la Declaración Universal invocada por los peticionarios de garantía, toda vez que ésta, en sus artículos 22 y 25.1, contempla el derecho de toda persona a la seguridad social mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, y el derecho a un nivel de vida adecuado que asegure la vivienda, pero dicho instrumento no prevé la forma en que se deban garantizar esas prerrogativas de los individuos. Es más, la ley reclamada es acorde con el instrumento internacional al garantizar o asegurar la vivienda a través de un fondo constituido para tal fin.¹³¹

En otro orden de ideas, el Tribunal en Pleno destacó que era infundado el argumento en el que se aducía que el fondo

¹²⁹ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 134/2008, de rubro: "ISSSTE. LA LEY RELATIVA, AL NO REGULAR EL ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA PROPIEDAD DEL INSTITUTO, CONSTITUYE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA QUE NO ES REPARABLE EN EL JUICIO DE AMPARO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 168633 (ver tesis en página 302).

¹³⁰ Conforme a la tesis P. CLXVIII/97 sustentada por el Tribunal en Pleno, de rubro: "LEYES, AMPARO CONTRA. ES IMPROCEDENTE AQUEL EN QUE SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO LEGAL A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL.", publicado en el *Semanario...*, op. cit., Novena Época, Tomo VI, diciembre de 1997, p. 180; Reg. IUS: 197222.

¹³¹ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 135/2008, de rubro: "ISSSTE. LA FALTA DE PREVISIÓN DE ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA PROPIEDAD DEL INSTITUTO, NO VIOLA LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 165966 (ver tesis en página 303).

de vivienda no podía aplicarse para el pago de enganche de vivienda, pues el artículo 176 de la ley impugnada establece lo contrario al señalar que el saldo de la subcuenta de vivienda de la cuenta individual del trabajador, se aplicará al pago inicial de los conceptos que contempla el diverso artículo 169 de la propia ley, como lo es, entre otros, el de adquisición de vivienda.

También consideró infundado el argumento referente a que el fondo de la vivienda no pudiera aplicarse para el pago de capital del adeudo hipotecario, toda vez que el citado artículo 176 de la ley reclamada contempla que durante la vigencia del adeudo, las aportaciones que se realicen a favor del trabajador en la subcuenta del fondo de la vivienda de su cuenta individual, se aplicarán a reducir el saldo insoluto de su adeudo.

En ese mismo sentido, no causa perjuicio a los trabajadores el hecho de que en la nueva Ley se exigiera como requisito para acceder a un crédito de vivienda, el ser titular de una cuenta individual y tener acreditados 18 meses de aportaciones en la subcuenta del fondo de la vivienda, toda vez que este requisito administrativo lo preveía la ley derogada en sus artículos 90 bis, inciso c, y 103, fracción I,¹³² por lo que la norma impugnada no viola la garantía de irretroactividad.

¹³² Artículo 90 BIS-C. Las dependencias y entidades estarán obligadas a cubrir las aportaciones establecidas en este Capítulo, así como las relativas al Fondo de la Vivienda, mediante la entrega simultánea de los recursos correspondientes en instituciones de crédito u otras entidades financieras autorizadas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, para su abono en las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro abiertas a nombre de los trabajadores. ... Las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro tendrán dos subcuentas: la de ahorro para el retiro y la del Fondo de la Vivienda. La documentación y demás características de estas cuentas, no previstas en esta Ley, se sujetarán a las disposiciones de carácter general que expida la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro ...

Artículo 103. Los recursos del Fondo se destinarán:

I. Al otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor por más de 18 meses en el Instituto. El importe de estos créditos deberá aplicarse a los siguientes fines: ...

Tampoco existía confiscación de los recursos de esa subcuenta de vivienda, pues una vez que el trabajador en activo reuniese los requisitos para obtener el crédito hipotecario, conforme al artículo 169, dichos recursos se aplicarán a ese fin, pero si no son utilizados al concluir el nexo laboral, en términos del artículo 192, los trabajadores o sus beneficiarios podrán disponer de ellos, ya sea para que le sean entregados en una sola exhibición o para que se transfieran al PENSIONISSTE, a las administradoras o aseguradoras para incrementar la pensión que deberán recibir.

Y, en lo que atañe a las garantías de seguridad y certeza jurídica, éstas no se ven infringidas puesto que la norma cuestionada establece con toda claridad el destino que se deberá dar a los recursos de la subcuenta de vivienda.

6. LIMITACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD

Argumentó la parte quejosa que por lo que se refería a los seguros de salud y riesgos de trabajo, la ley reclamada era inconstitucional en tanto condicionaba la prestación de los servicios de salud consistentes en atención médica preventiva, curativa y de maternidad, así como la rehabilitación física y mental

...a las reservas financieras y actuariales del seguro de salud y los demás que considere pertinentes, con base en un sistema de evaluación y seguimiento que calificará y propondrá asignaciones presupuestarias por resultados y procurará su equilibrio financiero,...

a pesar de que se trataba de prestaciones fundamentales para la salud de los trabajadores y sus familias de acuerdo a lo dispuesto en los incisos a) y d) de la fracción XI del apartado B del

artículo 123 de la Constitución Federal, motivo por el cual debían proporcionarse obligatoriamente por el Estado.

El Tribunal en Pleno declaró que los argumentos anteriores eran infundados por las razones que a continuación se exponen.

a) *Derecho a la protección de la salud*

La Constitución Federal en su artículo 4o., tercer párrafo, expresamente señala que

...toda persona tiene derecho a la protección de la Salud.

La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrente de la Federación y las entidades federativas en materia de salud general, conforme a lo que dispone la fracción XIV del artículo 73 de esta Constitución.¹³³

Por otra parte, del análisis armónico de lo dispuesto en la Ley General de Salud, se desprende que el Sistema Nacional de Salud se integra por las dependencias del Gobierno Federal y Local, las personas físicas y morales de los sectores social y privado que prestan servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones.

Los servicios de salud, en atención a los prestadores de los mismos, se clasifican en: servicios públicos a la población general, los cuales se prestan regidos por los criterios de universalidad y de gratuidad, los servicios a derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social, los servicios sociales y privados y otros como aquellos que conforman el Sistema

¹³³ El derecho a la protección de la salud, se elevó a rango constitucional, por virtud del Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 3 de febrero de 1983.

de Protección Social en Salud, previsto para las personas que no cuenten con algún otro mecanismo para ello.

De tal manera que el derecho a la protección de la salud se traduce en la obligación del Estado de establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud, los cuales serán determinados por la ley relativa de acuerdo a sus características: los regímenes de seguridad social, fundados sobre los criterios de capacidad contributiva y redistribución del ingreso; los sistemas de solidaridad social, que usan recursos fiscales, pero también recurren a la cooperación comunitaria y la colaboración institucional; y los sistemas de asistencia, que descansan primordialmente en el esfuerzo fiscal del Estado.

Asimismo, se desprende que en virtud de que la salud es una responsabilidad que comparten el Estado, la sociedad y los interesados, el financiamiento de los servicios de salud no corre a cargo del Estado exclusivamente, pues incluso se han establecido cuotas de recuperación a cargo de los usuarios de los servicios públicos de salud y del sistema de protección social en salud, las cuales se determinan a partir de considerar tanto el costo de los servicios como las condiciones socioeconómicas de los usuarios, eximiéndose de su cobro a aquellos que carezcan de recursos para cubrirlas.¹³⁴

Ahora bien, uno de los mecanismos a través de los cuales se puede acceder a los servicios de salud, son los regímenes de seguridad social para los trabajadores. En relación con lo anterior, el

¹³⁴ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 136/2008, de rubro: "SALUD. EL DERECHO A SU PROTECCIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 4o., TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ES UNA RESPONSABILIDAD SOCIAL.", Reg. IUS: 168549 (ver tesis en página 304).

Alto Tribunal destacó que del análisis armónico de lo dispuesto en el artículo 123, apartado A, fracción XXIX y apartado B, fracción XI, constitucional, se advertía que el Constituyente Permanente dejó en manos del legislador ordinario regular lo concerniente a la seguridad social, con la única limitación de no contravenir las bases mínimas que previó para tal efecto, entre las que destacan la creación de seguros de invalidez, de enfermedades y accidentes profesionales y no profesionales, tanto para los trabajadores que prestan sus servicios a un particular, como para los que prestan sus servicios al Estado, mismas que no sujetó a la satisfacción de requisito alguno.

En ese contexto, el Alto Tribunal afirmó que las instituciones de seguridad social constituyen un mecanismo a través del cual se podía hacer efectivo el derecho a la protección de la salud; sin embargo, ello no implica que dichas instituciones estuviesen obligadas a prestar los servicios de salud a cualquier persona que lo solicitara, pues para ello era necesario satisfacer los requisitos previstos en la ley que regule al instituto de que se trate, lo que de manera alguna implica una restricción al citado derecho fundamental, en tanto existen otros mecanismos para acceder a tales servicios, como los órganos públicos de salud y el Sistema de Protección Social en Salud, el cual está diseñado para todas aquellas personas que no sean derechohabientes de las instituciones de seguridad social o no cuenten con algún otro mecanismo de previsión social en salud.

b) Reservas financieras

El artículo 232 de la ley reclamada establece que el Instituto, para garantizar el debido y oportuno cumplimiento de las obligaciones que contrae, derivadas del pago de beneficios y la prestación de servicios y seguros que se establecen en la misma,

deberá constituir y contabilizar, por cada seguro y para el rubro de servicios, la provisión y el respaldo financiero a través de varias reservas, tales como la de operación, aquella para contingencias y financiamiento, y las financieras y actuariales.

Al respecto, la reserva de operación se encuentra encaminada a financiar las operaciones e inversiones presupuestadas para cada ejercicio en todos los seguros y servicios; y se constituye con la totalidad de los ingresos por cuotas, aportaciones y cuota social del seguro de salud, que corresponda administrar al Instituto, así también con la transferencia del Gobierno Federal para cubrir las cuotas y aportaciones a su cargo.

Tal reserva exclusivamente podrá utilizarse para hacer frente al pago de seguros, servicios, prestaciones, gastos administrativos y de inversión y para la constitución de las otras reservas.

El Instituto podrá disponer de las reservas financieras y actuariales de cada seguro y cobertura para cubrir las necesidades que correspondan a cada uno de ellos y sólo para enfrentar caídas en los ingresos o incrementos en los egresos derivados de problemas económicos de duración mayor a un año, así como para enfrentar mayores fluctuaciones en los siniestros a las estimadas en el estudio actuarial de que se trate.

De lo anterior, el Tribunal en Pleno concluyó que las reservas que por disposición de ley deben constituirse, tienen el objeto primordial de separar y distinguir el origen de los ingresos que recibe el Instituto y su destino particular, para aplicarlos a su cumplimiento de tal manera que se evite la transferencia de un rubro a otro, por ejemplo, utilizar las reservas del seguro de salud para cubrir contingencias propias del seguro de invalidez, es decir, tienen la finalidad de garantizar el debido y oportuno cum-

plimiento de las obligaciones contraídas por el Instituto, sin que ello implique que el cumplimiento de tales obligaciones se condicione a tales reservas. Además, la construcción de reservas trae como consecuencia una mayor transparencia de los recursos que son manejados por el Instituto y, sin duda, la correcta utilización de los mismos.

Por último, la eventual carencia de recursos de las reservas constituidas no implica la falta de la prestación de seguridad social, ya que el artículo 231 de la ley reclamada claramente establece que si los recursos del Instituto no fueren suficientes para cumplir las obligaciones a su cargo derivadas de la ley en estudio, el déficit que hubiere será cubierto por el Gobierno Federal y los gobiernos o dependencias de las Entidades Federativas o municipales en la proporción que a cada uno corresponda de acuerdo a la ley, lo que da como resultado que siempre existan fondos destinados a la seguridad social.

c) Limitación de los servicios de salud

El Alto Tribunal afirmó que el derecho fundamental a la protección de la salud, contrario a lo que pretendía demostrar la quejosa, no conllevaba para los institutos de seguridad social la obligación indefectible de proporcionar a sus derechohabientes en cualquier momento y frente a cualquier circunstancia los servicios de salud, ya que para ello era menester satisfacer los requisitos que para tal efecto se encuentren previstos en la ley que los regula.

Asimismo, tampoco concedió razón a la quejosa en cuanto a que era obligación del Estado proporcionar y financiar los servicios de salud en su totalidad, pues incluso en el caso de los

servicios públicos a la población en general y del sistema de protección social en salud, la ley reglamentaria del tercer párrafo del artículo 4o. constitucional establece expresamente cuotas de recuperación a cargo de los usuarios de esos servicios, excluyéndose de su cobro únicamente a las personas que carecieran de recursos económicos.

Ahora bien, la Corte advirtió, del análisis completo del capítulo de la ley impugnada relativo al Seguro de Salud (Capítulo II, del Título Segundo, del Régimen Obligatorio, artículos 27 a 43), que en ningún momento las prestaciones correspondientes a dicho seguro se encuentran condicionadas a las reservas financieras y actuariales del propio seguro, pues en efecto, como aducían los quejoso, se trataba de prestaciones que derivan de los derechos fundamentales de los trabajadores y sus familias.

Asimismo, del análisis del capítulo de las Reservas e Inversiones de la Ley, (artículos 232 a 247) tampoco se apreciaba que esas disposiciones restringieran la prestación de los servicios correspondientes al seguro de salud. Por el contrario, las disposiciones contenidas en el párrafo segundo del artículo 231 ponían de manifiesto que si llegare a ocurrir en cualquier tiempo que los recursos del Instituto no bastaren para cumplir con las obligaciones a su cargo establecidas por la ley, el déficit que hubiese sería cubierto por el Gobierno Federal y los gobiernos o dependencias y entidades de los Estados o Municipios que cotizaran al régimen de esta Ley en la proporción que a cada uno le correspondiera.

En adición a lo anterior, el propio artículo 231 impone la obligación de que en caso de que el informe financiero y actuarial que anualmente se presente a la Junta Directiva, arroje como

resultado que las cuotas y aportaciones resulten insuficientes para cumplir con las obligaciones de uno o varios de los seguros y servicios a cargo del Instituto, el Director General deberá hacerlo del conocimiento del Titular del Ejecutivo Federal, del Congreso de la Unión y del público en general, todo lo anterior porque el sistema se diseñó para garantizar la prestación de los beneficios que corresponden a cada seguro, lo cual se instrumenta con el objeto de evitar una crisis financiera.

Incluso se contempla la posibilidad de que los servicios médicos que tiene encomendados el Instituto los preste tanto directamente como por medio de convenios que celebre con quienes presten dichos servicios, preferentemente con instituciones públicas del sector salud, lo que tiene por objeto garantizar la prestación de esos servicios.¹³⁵

Con base en lo anterior, el Alto Tribunal afirmó que el sistema de salud previsto en la ley impugnada da cumplimiento al convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, en cuyo artículo 10, fracción I,¹³⁶ establece las prestaciones que debe comprender la asistencia de salud.

En tal sentido, concluyó que las disposiciones que regulan lo concerniente al seguro de salud y al sistema de reservas actua-

¹³⁵ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 137/2008, de rubro: "ISSSTE. ES INEXISTENTE LA LIMITACIÓN ACTUARIAL DEL SEGURO DE SALUD (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 166394 (ver tesis en página 306).

¹³⁶ I. Las prestaciones deberán comprender, por lo menos: — a) en caso de estado mórbido: i) la asistencia médica general, comprendida la visita a domicilio; ii) la asistencia por especialistas, prestada en hospitales a personas hospitalizadas o no hospitalizadas, y la asistencia que pueda ser prestada por especialistas fuera de los hospitales; iii) el suministro de productos farmacéuticos esenciales recetados por médicos u otros profesionales calificados; y iv) la hospitalización, cuando fuere necesaria; y b) en caso de embarazo, parto y sus consecuencias; i) la asistencia prenatal, la asistencia durante el parto y la asistencia puerperal prestada por un médico o por una comadrona diplomada; y ii) la hospitalización, cuando fuere necesaria.

riales, no restringen ni menoscaban el derecho a la protección de la salud y, por ende, no transgreden las garantías de seguridad social previstas en los incisos a) y d) de la fracción XI del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal.

7. SEGUROS DE RIESGOS DE TRABAJO E INVALIDEZ Y VIDA

El Tribunal en Pleno expresó que en este apartado analizaría los argumentos expresados por la quejosa en el sentido que los seguros de riesgos de trabajo e invalidez y vida eran constitucionales en tanto limitaban o excluían los beneficios correspondientes, habida cuenta que para su otorgamiento se exigían ahora mayores requisitos que los previstos en la ley derogada.

a) Seguro de invalidez

i. Suspensión de la pensión

La parte quejosa expresó que el artículo 116 de la nueva ley discriminaba a las personas con problemas físicos o que sufrían alguna incapacidad, porque suspendía al pensionado, el pago de la pensión por invalidez, cuando se dedicara a otras actividades por las cuales obtuviera un ingreso mayor al 50% de la remuneración habitual del último año de servicios.

El Alto Tribunal afirmó que en términos del artículo 118, para la procedencia de la pensión por invalidez se requiere que el trabajador activo haya quedado imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo igual, una remuneración superior al 50% de la habitual percibida durante el último año de trabajo y que esa imposibilidad derive de una enfermedad o accidente no profesional.

De acuerdo a lo anterior, la pensión por invalidez tiene como finalidad proteger al trabajador mientras se encuentra imposibilitado para desempeñar su trabajo cuando se inhabilite física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, y tendrá derecho a él siempre y cuando hubiera contribuido durante menos de tres años de cotizaciones al Instituto.

El Alto Tribunal afirmó que al señalar el artículo 116 la suspensión de la pensión cuando el pensionado "desempeñe un trabajo que le proporcione un ingreso mayor" debe entenderse que ese trabajo se refiere a un servicio personal subordinado en los términos de la legislación laboral en el que obtenga un salario como remuneración al servicio prestado al patrón. Es decir, no se refiere a cualquier actividad lícita que le reditúe ingresos, pues de ser éste el caso la suspensión no guardaría relación con los requisitos para la declaración de invalidez. Lo anterior se corroboraba si se tomaba en cuenta que la norma al referir el término "ingreso" sólo puede referirse al salario o sueldo percibido con motivo de ese "trabajo" que la propia norma indica.

De ahí que era lógico que el Instituto pudiera suspender la pensión por invalidez, pues en realidad el derechohabiente dejó de cumplir los requisitos establecidos en la norma para tener derecho a ese beneficio.

En consecuencia, el Alto Tribunal determinó que la norma analizada no era violatoria de la garantía de igualdad protegida en el artículo 1º de la Constitución Federal y tampoco era discriminatoria, pues la suspensión sólo procede, precisamente, cuando en atención a la merma de facultades físicas del trabajador, éste podía procurarse un ingreso igual o superior al

que habitualmente percibía como producto de un trabajo remunerado.¹³⁷

ii. Reducción de la pensión

Por otra parte, el Alto Tribunal expresó que no asistía razón a la quejosa en cuanto a la constitucionalidad de los artículos 121 y 132 de la ley reclamada, en tanto establecen que la pensión por invalidez y muerte será del 35% del salario base de cotización.

Señaló que el artículo 118 de la ley impugnada prevé el seguro de invalidez, el cual ampara la contingencia de que el trabajador quede imposibilitado temporal o definitivamente para procurarse mediante un trabajo, una remuneración superior al 50% de la habitual percibida durante su último año de trabajo, cuando esa imposibilidad derive de una enfermedad o accidente no profesional, siempre y cuando hubiese contribuido con su cuotas al Instituto durante menos de 5 años, excepto cuando el dictamen respectivo se determine el 75% o más de invalidez, en cuyo caso, se requerirá un periodo mínimo de cotización de tres años. Asimismo, de conformidad con los artículos 121¹³⁸ y 132¹³⁹ de la ley impugnada, el monto de la pensión por

¹³⁷ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P.J. 139/2008, de rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 116 DE LA LEY RELATIVA, NO ES VIOLATORIO DE LA GARANTÍA DE IGUALDAD PROTEGIDA EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 168655 (ver tesis en página 308).

¹³⁸ Artículo 121. La cuantía de la Pensión por invalidez será igual a una cuantía básica del treinta y cinco por ciento del promedio del Sueldo Básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja del Trabajador. Dicha cuantía no será inferior a la Pensión prevista en el artículo 170 de la Ley del Seguro Social a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, cantidad que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al cambio anualizado del Índice Nacional de Precios al Consumidor. La cuantía de este beneficio será hasta por un monto máximo de diez veces el Salario Mínimo.

¹³⁹ Artículo 132. Los Familiares Derechohabientes del Trabajador o Pensionado fallecido, en el orden que establece la sección de Pensión por causa de muerte del seguro de invalidez y vida, tienen derecho a una Pensión equivalente al cien por ciento de la que hubiese correspondido al Trabajador por invalidez o de la Pensión que venía disfrutando el Pensionado, y a la misma gratificación anual a que tuviera derecho el Pensionado. La cuantía de este beneficio será hasta por un monto máximo de diez veces el Salario Mínimo.

invalidez será igual a una cuantía básica del 35% del promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja del trabajador, la que no debe ser inferior a un salario mínimo general para el Distrito Federal, de conformidad con lo previsto en el artículo 170¹⁴⁰ de la Ley del Seguro Social, ni exceder del equivalente a 10 salarios mínimos, cantidad que se actualizará anualmente en el mes de febrero, conforme al cambio anualizado del INPC y ante la muerte del trabajador o pensionado, los familiares derechohabientes gozarán de la pensión al 100% de la que le hubiese correspondido a aquél.

Por su parte, la ley derogada en el artículo 67¹⁴¹ disponía que para poder gozar de una pensión por invalidez se requería un periodo mínimo de cotización de 15 años. Asimismo, para efectos de calcular el monto de la pensión remitía a la tabla contenida en el artículo 63, en la que para dicho tiempo de cotización establecía el 50% del promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de baja del trabajador.

El Alto Tribunal precisó que como podía advertirse, la nueva ley redujo el periodo mínimo de cotización para poder gozar de dicha prestación, toda vez que con la ley anterior se requería, para poder acceder a la pensión por invalidez, un mínimo de 15 años de cotización, mientras que con la ley reclamada sólo

¹⁴⁰ Artículo 170. Pensión garantizada es aquella que el Estado asegura a quienes reúnan los requisitos señalados en los artículos 154 y 162 de esta Ley y su monto mensual será el equivalente a un salario mínimo general para el Distrito Federal, en el momento en que entre en vigor esta Ley, cantidad que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, para garantizar el poder adquisitivo de dicha pensión.

¹⁴¹ Artículo 67. La pensión por invalidez se otorgará a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, si hubiesen contribuido con sus cuotas al Instituto cuando menos durante 15 años. El derecho al pago de esta pensión comienza a partir del día siguiente al de la fecha en que el trabajador cause baja motivada por la inhabilitación. Para calcular el monto de esta pensión, se aplicará la tabla contenida en el artículo 63, en relación con el artículo 64.

se requerían 3 años, lo que redundaba en beneficio del propio trabajador al encontrarse cubierto en esta contingencia con menos años de cotización.¹⁴²

b) Seguro de riesgos de trabajo

i. Dictamen emitido por un médico especialista en medicina del trabajo

La parte quejosa adujo que el seguro por riesgo de trabajo había sido modificado en perjuicio de los trabajadores, porque el requisito establecido en el artículo 58 de la ley reclamada, en los casos en que el afectado esté en desacuerdo con la calificación del riesgo de trabajo que emite el Instituto, debe presentar una inconformidad avalada con el dictamen de un especialista en medicina del trabajo, términos que no se encontraban previstos en el artículo 36 de la ley derogada; además, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la sola demostración de que un perito no tiene la especialización correspondiente, no puede tener como consecuencia que su dictamen pierda valor probatorio.

El Tribunal en Pleno consideró que los anteriores argumentos eran infundados atento a las siguientes consideraciones:

El artículo 56 de la Ley señala que serán considerados como riesgos del trabajo los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en el ejercicio o con motivo del

¹⁴² Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 140/2008, de rubro: "ISSSTE. LA REDUCCIÓN DE LA PENSIÓN POR INVALIDEZ Y MUERTE AL 35% DEL SALARIO BASE DE COTIZACIÓN, AL AMPLIAR EL MARGEN DE PROTECCIÓN A UN MAYOR NÚMERO DE TRABAJADORES, NO ES INCONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 165965 (ver tesis en página 309).

trabajo, entendiendo por lo primero, toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte producida repentinamente, cualquiera que sean el lugar y el tiempo en el que se presente, así como aquellos que les ocurran al trasladarse directamente de su domicilio o de la estancia de bienestar infantil de sus hijos, al lugar en que desempeñe su trabajo o viceversa y, para los efectos de las enfermedades que deben comprenderse como riesgos de trabajo, remite a las señaladas por las leyes del trabajo. Asimismo, señala las consecuencias que dichos riesgos pueden producir, como lo es la incapacidad temporal, por la pérdida de facultades o aptitudes que impone la parcial o totalmente a una persona para desempeñar su trabajo por algún tiempo; la incapacidad parcial, cuando existe disminución de las facultades o aptitudes para trabajar; incapacidad total, cuando esa pérdida la impone la para desempeñar cualquier trabajo por el resto de la vida; y la muerte.

Por su parte, el artículo 58 que se impugna, señala:

Artículo 58. Los riesgos del trabajo serán calificados técnicamente por el Instituto, de conformidad con el reglamento respectivo y demás disposiciones aplicables. En caso de desacuerdo con la calificación el afectado inconforme tendrá treinta días naturales para presentar por escrito ante el Instituto, su inconformidad avalada con un dictamen de un especialista en medicina del trabajo. En caso de desacuerdo entre la calificación del Instituto y el dictamen del especialista del afectado, el Instituto propondrá una terna de médicos especialistas en medicina del trabajo, para que de entre ellos, el afectado elija uno.

El dictamen del especialista tercero resolverá en definitiva sobre la procedencia o no de la calificación y será inapelable

y de carácter obligatorio para el interesado y para el Instituto, esto último sin perjuicio de la obligación del afectado de someterse a los reconocimientos, tratamientos, investigaciones y evaluaciones que ordene el Instituto para verificar la vigencia de sus derechos periódicamente.

El precepto cuestionado regula un aspecto específico de los riesgos del trabajo que puede sufrir un asegurado que amerita ser calificado técnicamente por el Instituto y, para tal efecto, establece el procedimiento de inconformidad cuando no está de acuerdo con la calificación emitida, la que debe ir avalada con dictamen de médico especialista en medicina del trabajo y, en caso de desacuerdo, el propio Instituto propondrá una terna de especialistas en la misma materia para que, de entre ellos, el afectado elija uno que resolverá en definitiva sobre la procedencia o no de la calificación.

El Tribunal en Pleno expresó que si bien para controvertir el dictamen emitido por el Instituto, el escrito de inconformidad debe ir acompañado por dictamen de un especialista en la materia, ello no resultaba violatorio de garantías, pues al respecto el artículo 123, apartado B, fracción XI constitucional, sólo señala que la seguridad social cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales, pero no determina formas, procedimientos o modalidades que deban observarse para determinar el grado de incapacidad, sino que esta regulación se deja a la ley secundaria, en este caso la ley que contiene el precepto impugnado.

Por otro lado, aun cuando el artículo 36 de la ley derogada establecía que ante una calificación desfavorable sobre las consecuencias de los riesgos de trabajo, el afectado inconforme podría

designar un perito técnico o profesional para que dictaminara a su vez, y ante el posible desacuerdo, el Instituto le propondría una terna, preferentemente de especialistas de notorio prestigio profesional para que de entre ellos eligiera uno, es decir, sin el requisito de que fuera un especialista en medicina del trabajo. Lo cierto es que con ello no se afecta un derecho adquirido por los trabajadores al amparo de la ley anterior, pues como se ha sostenido a lo largo de la presente ejecutoria, en tanto no se actualicen los supuestos que condicionan el otorgamiento de una prestación, ésta constituye una expectativa de derecho y, por ende, la modificación de las formas y condiciones en que debe otorgarse, no puede dar lugar a estimar que se viola la garantía de irretroactividad de la ley.¹⁴³

No pasó inadvertido al Tribunal en Pleno que la quejosa pretendía sustentar la inconstitucionalidad del precepto legal impugnado, en el criterio sustentado por la Segunda Sala del mismo Alto Tribunal al determinar que para otorgarle valor a la prueba pericial en un juicio laboral, no es necesario que el dictamen relativo sea emitido por un especialista en medicina del trabajo, en virtud de que el artículo 822 de la Ley Federal del Trabajo no lo exige.¹⁴⁴

¹⁴³ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 141/2008, de rubro: 'ISSSTE. EL REQUISITO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 58 DE LA LEY RELATIVA, REFERENTE AL DICTAMEN MÉDICO ESPECIALISTA EN MEDICINA DEL TRABAJO, NO ES VIOLATORIO DE LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD SOCIAL NI DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY, PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI Y 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).'; Reg. IUS: 168641 (ver tesis en página 310).

¹⁴⁴ Ver las jurisprudencias 2a./J. 55/96 y 2a./J. 56/96, con los siguientes rubros: 'PRUEBA PERICIAL EN MATERIA LABORAL. PARA QUE TENGA VALOR PROBATORIO, NO ES NECESARIO QUE LOS DICTÁMENES PROVENGAN DE ESPECIALISTAS.' y 'PRUEBA PERICIAL EN MATERIA LABORAL. LA EVALUACIÓN DE UN PERITAJE RENDIDO POR QUIEN NO ES ESPECIALISTA, NO PUEDE DE MODO AUTOMÁTICO PRIVARLO DE TODO VALOR O DARSELO PLÉNAMENTE.', publicadas en el *Semanario...*, op. cit., Novena Época, Tomo IV, noviembre de 1996, p. 176; Reg. IUS: 200503 y p. 161; Reg. IUS: 200502, respectivamente.

El Alto Tribunal señaló que el criterio anterior se refería a la valoración de la prueba en un juicio laboral, mas no así a los requisitos que deben reunir los peritos que califican los riesgos de trabajo. Incluso, cabía destacar la precisión que se realiza en la jurisprudencia 2a./J 56/96 sobre la conveniencia de que los peritos sean especialistas en la rama del saber para la que se les designe, en virtud de que con ello se garantiza una opinión sustentada en mejores y profundos conocimientos.

ii. Ausencia de definición del término "sueldo"

La quejosa señaló que el artículo 62 de la ley impugnada modifica el seguro de riesgos de trabajo, pues alude al término "sueldo", el cual no se encuentra definido en el artículo 60. de la propia ley, por lo que no existía certeza si se refería al sueldo integrado que establecía la anterior ley, o bien al básico mencionado en el artículo 17 de la vigente, lo que resultaba violatorio de las garantías de seguridad jurídica y no retroactividad de la ley, contenidas en el artículo 14 de la Constitución Federal y ponía de manifiesto que el Instituto intentaría deshacerse de las obligaciones que le correspondían con motivo de dichos riesgos, contraviniendo los derechos mínimos establecidos en el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a) de la propia Constitución.

El precepto impugnado, en la parte relativa señala:

Artículo 62. En caso de riesgo del trabajo, el Trabajador tendrá derecho a las siguientes prestaciones en dinero:

I. Al ser declarada una incapacidad temporal, se otorgará licencia con goce del cien por ciento del sueldo, cuando el riesgo del trabajo imposibilite al Trabajador para desempeñar

sus labores. El pago se hará desde el primer día de incapacidad y será cubierto por las Dependencias o Entidades hasta que termine la incapacidad cuando ésta sea temporal, o bien hasta que se declare la incapacidad permanente del Trabajador.

(...)

II. Al ser declarada una incapacidad parcial, se concederá al incapacitado una Pensión calculada conforme a la tabla de valuación de incapacidades de la Ley Federal del Trabajo, atendiendo al Sueldo Básico que percibía el Trabajador al ocurrir el riesgo y los aumentos posteriores que correspondan al empleo que desempeñaba hasta determinarse la Pensión. El tanto por ciento de la incapacidad se fijará entre el máximo y el mínimo establecido en la tabla de valuación mencionada, teniendo en cuenta la edad del Trabajador y la importancia de la incapacidad, según que sea absoluta para el ejercicio de su profesión u oficio aun cuando quede habilitado para dedicarse a otros, o si solamente hubiere disminuido la aptitud para su desempeño. Esta Pensión será pagada mediante la contratación de un Seguro de Pensión que le otorgue una Renta, en los términos de la fracción siguiente.

(...)

III. Al ser declarada una incapacidad total, se concederá al incapacitado una Pensión vigente hasta que cumpla sesenta y cinco años, mediante la contratación de un Seguro de Pensión que le otorgue una Renta, igual al Sueldo Básico que venía disfrutando el Trabajador al presentarse el riesgo, cualquiera que sea el tiempo que hubiere estado en funciones. La cuantía de este beneficio será hasta por un monto máximo de diez veces el Salario Mínimo.

(...).

La norma transcrita regula las prestaciones en dinero a que tiene derecho el trabajador cuando sufre un riesgo de trabajo. En un primer supuesto, cuando se declara una incapacidad temporal, se le otorgará una licencia con goce del 100% del sueldo.

En el segundo supuesto, al ser declarada una incapacidad parcial, se concederá al incapacitado una pensión conforme al sueldo básico que percibía al ocurrir el riesgo y los aumentos posteriores que correspondan al empleo que desempeñaba, la que será pagada mediante la contratación de un seguro que le otorgue una renta.

En el tercer supuesto, al ser declarada una incapacidad total, se concederá al incapacitado una pensión también mediante la contratación de un seguro de pensión que le otorgue una renta igual al sueldo básico que venía disfrutando el trabajador al presentarse el riesgo, hasta un monto máximo de diez veces el salario mínimo.

El Tribunal en Pleno declaró que en esas condiciones, el precepto impugnado no es violatorio de garantía alguna, dado que el mismo distingue entre "sueldo" y "sueldo básico", de acuerdo con el tipo de incapacidad del trabajador y de la fuente de donde obtiene el pago de que se trata, pues de la fracción I el mismo deriva de una licencia con goce de sueldo al 100% y es cubierto por la dependencia o entidad donde labora; mientras que en las fracciones II y III, la norma indica el sueldo básico, valga la redundancia, como base para el pago de una pensión mediante la contratación de un seguro y que no podrá exceder de diez veces el salario mínimo.

Por otro lado, el sueldo básico que se tomará en cuenta para los efectos de esta ley, será el sueldo del tabulador regional que

comprende en su integración los conceptos de sueldo, de sobre-suelo y de compensación, esto es, la misma integración que preveía el artículo 15 de la ley derogada, de ahí que no existiera incertidumbre jurídica sobre dicho aspecto, a lo que cabía agregar que el artículo trigésimo quinto transitorio de la nueva ley, al prever que el cálculo del sueldo básico en ningún caso podrá dar por resultado una cantidad menor al sueldo básico establecido en la ley que se abroga para el cálculo de las cuotas y aportaciones al Instituto, protege al trabajador de cualquier discordancia en el cálculo que resultara inferior.

iii. Enfermedades crónico degenerativas o congénitas

Por otro lado, la quejosa declaró que el artículo 59, fracción V de la ley impugnada excluye como riesgos de trabajo las enfermedades o lesiones del trabajador consideradas como crónico degenerativas o congénitas, lo que no ocurría en el artículo 37 de la ley derogada y que contraviene el artículo 481 de la Ley Federal del Trabajo, aplicable supletoriamente de conformidad con lo establecido en el artículo 110 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, porque modifica en su perjuicio el contrato de seguro de riesgos de trabajo, con el cual estuvo cotizando, con lo cual se violentaba el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), constitucional, porque se incumplía con el derecho de seguridad social; de igual manera contrariaba el artículo 14 constitucional por ser violatorio de la garantía de no retroactividad de la ley.

El Alto Tribunal manifestó que los anteriores argumentos resultaban infundados, por los siguientes argumentos:

El artículo 59, fracción V, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en vigor esta-

blece que no se considerarán riesgos de trabajo, las enfermedades o lesiones que presente el trabajador consideradas como crónico degenerativas o congénitas y que no tengan relación con el riesgo de trabajo, aun cuando el trabajador ignore tenerlas o se haya percatado de la existencia de éstas al sufrir un riesgo de trabajo.

Así, para que una lesión o enfermedad no sea considerada como riesgo de trabajo, deben concurrir los siguientes supuestos: primero, que se considere como crónico degenerativa y segundo que no tenga relación con el riesgo de trabajo, en la inteligencia de que por su propia naturaleza, las enfermedades congénitas, no pueden estimarse como riesgos de trabajo.

En tal virtud, si bien es verdad que en el catálogo de enfermedades que no se considerarían riesgos de trabajo, previstos en el artículo 37 de la ley derogada, no se incluían las consideradas como crónicas degenerativas o congénitas, lo cierto es que ello de ninguna manera podía dar lugar a estimar que el precepto legal impugnado viola la garantía de irretroactividad de la ley ni la garantía de seguridad social, en tanto que no priva al trabajador de gozar de las prestaciones inherentes al seguro de riesgos de trabajo, cuando se inhabilite temporal o permanentemente por virtud de una enfermedad o accidente profesional, dado que la exclusión de las enfermedades congénitas se justifica en la medida en que éstas no pueden derivar de un riesgo de trabajo, y las crónico degenerativas sólo se excluyen cuando no tienen relación con el riesgo de trabajo.

El Alto Tribunal destacó que la exclusión mencionada no contraría lo dispuesto en el artículo 481 de la Ley Federal del Trabajo, pues lo que dicho numeral dispone es que los estados

anteriores del trabajador como las idiosincrasias, taras, discrasias, intoxicaciones, o enfermedades crónicas, no pueden dar lugar a disminuir el grado de incapacidad, mas no así que tales lesiones o enfermedades deban estimarse como riesgos de trabajo.¹⁴⁵

iv. Incapacidad parcial permanente

La parte quejosa refirió que el artículo 62, fracción II, último párrafo de la ley impugnada, al establecer que si el monto de la pensión anual con motivo de una incapacidad parcial permanente resultaba inferior al 25% del salario mínimo elevado al año, se pagará al trabajador o pensionado, en sustitución de la misma, una indemnización equivalente a 5 anualidades de la pensión que le hubiere correspondido, privaba de la pensión a aquellos trabajadores que sufrieran una incapacidad menor, toda vez que la anterior ley, en el artículo 40, fracción II, párrafo último, para el mismo caso señalaba el 5%, transgrediendo las garantías de no retroactividad de la ley y de seguridad social previstas en los artículos 14 y artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a) constitucionales.¹⁴⁶

El Tribunal en Pleno determinó que eran infundados los anteriores argumentos, por lo siguiente:

El artículo 62 de la ley impugnada, al respecto, señala:

¹⁴⁵ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 143/2008, de rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 59, FRACCIÓN V, DE LA LEY RELATIVA NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY Y DE SEGURIDAD SOCIAL, NI SE CONTRAPONE AL ARTÍCULO 481 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 165968 (ver tesis en página 311).

¹⁴⁶ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 144/2008, de rubro: "ISSSTE. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 62 DE LA LEY RELATIVA, AL PREVER LA SUSTITUCIÓN DE UNA PENSIÓN POR UNA INDENMIZACIÓN, NO ES VIOLATORIA DE LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD SOCIAL NI DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 166390 (ver tesis en página 313).

Artículo 62. En caso de riesgo del trabajo, el Trabajador tendrá derecho a las siguientes prestaciones en dinero:

(...)

II. Al ser declarada una incapacidad parcial, se concederá al incapacitado una Pensión calculada conforme a la tabla de valuación de incapacidades de la Ley Federal del Trabajo, atendiendo al Sueldo Básico que percibía el Trabajador al ocurrir el riesgo y los aumentos posteriores que correspondan al empleo que desempeñaba hasta determinarse la Pensión. El tanto por ciento de la incapacidad se fijará entre el máximo y el mínimo establecido en la tabla de valuación mencionada, teniendo en cuenta la edad del Trabajador y la importancia de la incapacidad, según que sea absoluta para el ejercicio de su profesión u oficio aun cuando quede habilitado para dedicarse a otros, o si solamente hubiere disminuido la aptitud para su desempeño. Esta Pensión será pagada mediante la contratación de un Seguro de Pensión que le otorgue una Renta, en los términos de la fracción siguiente.

Cuando el Trabajador pueda dedicarse a otras funciones porque sólo haya disminuido parcialmente su capacidad para el desempeño de su trabajo, las Dependencias y Entidades podrán prever su cambio de actividad temporal, en tanto dure su rehabilitación. Si la pérdida funcional o física, de un órgano o miembro es definitiva, su actividad podrá ser otra de acuerdo con su capacidad.

Si el monto de la Pensión anual resulta inferior al veinticinco por ciento del Salario Mínimo elevado al año, se pagará al Trabajador o Pensionado, en substitución de la misma, una indemnización equivalente a cinco anualidades de la Pensión que le hubiere correspondido;

(...).

Del texto anterior, se advierte que su objeto es regular lo relativo a las prestaciones a que tienen derecho todos aquellos trabajadores derechohabientes del ISSSTE, que son víctimas de un riesgo profesional y que éste les haya dejado alguna secuela valiosa. La porción normativa impugnada establecida en la fracción II, en el aspecto de que cuando un trabajador asegurado sufra un riesgo de trabajo que le produzca una incapacidad parcial permanente, cuya pensión resulte menor de un 25% del salario mínimo elevado al año, tendrá derecho en sustitución de la misma a una indemnización equivalente a cinco anualidades de la pensión que le hubiere correspondido, calculada conforme a la tabla de valuación de incapacidades de la Ley Federal del Trabajo.

En esa tesitura, cuando el trabajador sufre una incapacidad parcial derivada de un riesgo profesional, el hecho de que el precepto impugnado establezca los parámetros para la sustitución de la pensión correspondiente por una indemnización, no contraviene los derechos mínimos establecidos en el artículo 123, apartado B, fracción II, inciso a) constitucional, pues éste sólo establece que la seguridad social cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales, pero no determina formas, procedimientos o modalidades que se deban observar, sino que su regulación se deja a la ley secundaria.

Asimismo, el Alto Tribunal expresó que aun cuando el artículo 40, fracción II, último párrafo de la ley derogada, establecía que si el monto de la pensión anual resultara inferior al 5% del salario mínimo general promedio en la República Mexicana elevado al año, se le pagaría al trabajador, en sustitución de la misma, una indemnización equivalente a 5 anualidades de la pensión que le hubiere correspondido, ello no implicaba la afecta-

ción de un derecho adquirido por los trabajadores al amparo de la ley anterior, pues en tanto no se actualizaran los supuestos que condicionan el otorgamiento de una prestación, ésta constituye una expectativa de derecho y, por ende, la modificación de las formas y condiciones en que debe otorgarse no puede dar lugar a estimar que se viola la garantía de irretroactividad de la ley.

Además, la norma impugnada al establecer el pago de una indemnización en lugar de pensión, cuando ésta resulte menor de un 25% del salario mínimo elevado al año, lo que prevé es la reparación del daño, y con ello cumple con la obligación de asegurar los riesgos de trabajo, como lo previene el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a) constitucional.

v. Limitación de la pensión por incapacidad total

En otro argumento, la parte quejosa refiere que el artículo 62, fracción III, de la ley impugnada, al fijar como pago de una pensión por riesgos de trabajo un monto máximo de 10 salarios mínimos, era violatorio del artículo 123, apartado B, fracción IV constitucional, por permitir una disminución del salario del trabajador.

El Tribunal en Pleno expresó que lo anterior era infundado y expuso los siguientes argumentos:

Reiteró que el artículo 123, apartado B, fracción XI de la Constitución Federal, sólo señala que la seguridad social cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales, pero no determina formas, procedimientos o modalidades que deban observarse para determinar el cálculo de la pensión correspondiente, sino que esta regulación la deja a la ley secundaria.

El precepto constitucional en lo referente al punto jurídico que se trata, dispone:

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

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

(...)

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

(...)

IV.— Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República; (...)

La disposición normativa reclamada, al respecto, señala:

Artículo 62. En caso de riesgo del trabajo, el Trabajador tendrá derecho a las siguientes prestaciones en dinero:

(...)

III. Al ser declarada una incapacidad total, se concederá al incapacitado una Pensión vigente hasta que cumpla sesenta

y cinco años, mediante la contratación de un Seguro de Pensión que le otorgue una Renta, igual al Sueldo Básico que venía disfrutando el Trabajador al presentarse el riesgo, cualquiera que sea el tiempo que hubiere estado en funciones. La cuantía de este beneficio será hasta por un monto máximo de diez veces el Salario Mínimo.

(...)

El Tribunal en Pleno expresó que la lectura de las normas anteriormente transcritas ponía de manifiesto que no asistía razón a la parte quejosa, en virtud de que la fracción IV del apartado B del artículo 123 constitucional, establece como garantía a favor del trabajador que la cuantía de su salario no podrá verse disminuida durante la vigencia del presupuesto asignado por este rubro a la dependencia o entidad donde presta sus servicios, en cambio, el artículo reclamado regula lo relativo a las prestaciones a que tienen derecho todos aquellos trabajadores derechohabientes del Instituto que son víctimas de un riesgo profesional, cuya pensión tiene como límite un monto máximo de 10 veces el salario mínimo; es decir, la Norma Constitucional contempla a favor del trabajador un beneficio como contraprestación por los servicios que presta, el cual no puede trasladarse al momento de cuantificar el monto de la pensión a consecuencia de un riesgo de trabajo, pues lo que protege aquélla, es la no disminución del salario y no el ingreso derivado de las pensiones respectivas.

En esa tesis, cuando el trabajador sufre una incapacidad total derivada de un riesgo profesional, el tope establecido es acorde con lo dispuesto en el artículo 17, párrafos segundo y tercero de la propia ley, al encontrarse dentro de un sistema de pensiones que no puede sobrepasar ese límite —como sucede con

la pensión por jubilación— pues además, en caso de no existir dicho tope, existiría el riesgo de que al Instituto le fuera imposible financiar el pago de las pensiones, por lo que el legislador debía ser realista y tomar esto en cuenta; y que la limitante hasta un máximo de 10 veces el salario mínimo para el pago de una pensión por riesgos de trabajo establecida en el precepto impugnado, de ninguna manera atentaba con las bases mínimas establecidas en la Constitución o algún instrumento internacional.¹⁴⁷

vi. Omisión de aviso del riesgo de trabajo

La parte quejosa adujo la inconstitucionalidad del artículo 60 de la ley impugnada, por señalar que si la dependencia respectiva omitía notificar al Instituto dentro de los 3 días siguientes al cual tuvo conocimiento de algún riesgo de trabajo, quedaba liberada de toda responsabilidad en torno a dicho accidente por riesgo, pese a que se trataba de una obligación que le era ajena al trabajador.

Sobre el particular, el artículo 60 de la ley reclamada establece, entre otras cosas, que las dependencias y entidades deberán avisar por escrito al Instituto, dentro de los 3 días siguientes al de su conocimiento, de los accidentes por riesgos de trabajo, en términos del reglamento y demás disposiciones aplicables. También señala que el trabajador o sus familiares podrán dar ese aviso o aquel en que sólo presuman la existencia de un riesgo del trabajo.

¹⁴⁷ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 145/2008, de rubro: "ISSSTE. LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 62 DE LA LEY RELATIVA, AL FIJAR COMO PAGO DE UNA PENSIÓN POR RIESGOS DE TRABAJO UN MONTO MÁXIMO DE 10 SALARIOS MÍNIMOS, NO ES VIOLATORIA DE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD SOCIAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 10. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 168637 (ver tesis en página 314).

De igual manera, dicho artículo dispone, en su último párrafo, que el trabajador o sus familiares derechohabientes deberán solicitar del Instituto la calificación del probable riesgo de trabajo y que en el caso de que éste no hubiere sido notificado en los términos de ley, no procederá la solicitud de calificación ni se reconocerá como tal.

Sobre lo anterior, el Alto Tribunal señaló que dar aviso al Instituto constituía una obligación de la dependencia o entidad en la que laboraba el trabajador, que al no llevarse a cabo se traduciría en un perjuicio para éste, ya que no procedería la solicitud de calificación como riesgo de trabajo, lo que implicaba que ante la falta de cumplimiento de una obligación a cargo del patrón, el trabajador sufriría las consecuencias correspondientes.

Así declaró que tal disposición —último párrafo— restringía y menoscababa el derecho a la seguridad social consagrada en la fracción XI del Apartado B del artículo 123 constitucional, al impedir que el trabajador, ante el incumplimiento por parte de la dependencia o entidad en la que labora, tuviera el derecho de que ésta respondiera por los riesgos de trabajo correspondientes.¹⁴⁸

No se oponía a la interpretación anterior el hecho de que el aviso correspondiente también lo pudieran dar el trabajador y sus familiares, ya que para éstos, a diferencia de las dependen-

¹⁴⁸ Sobre este punto existió mayoría de nueve votos y se emitió la tesis P./J. 146/2008, de rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 60, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA, AL LIBERAR A LA ENTIDAD O DEPENDENCIA DE TODA RESPONSABILIDAD EN TORNO A UN ACCIDENTE POR RIESGO DE TRABAJO POR LA FALTA DEL AVISO RESPECTIVO, ES VIOLATORIO DE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD SOCIAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 168648 (ver tesis en página 315).

cias y entidades, se trataba de un derecho que no podía afectarlos en caso de no ejercerlo.

c) Disposiciones comunes al seguro de riesgos de trabajo e invalidez

i. Vigencia de la pensión

La quejosa argumentó que la ley impugnada transgredía las garantías de asistencia y previsión social, al modificar la prestación relativa a la pensión por riesgos de trabajo e invalidez, y disponer que ésta se cubrirá al trabajador desde que se declare la incapacidad correspondiente y hasta que cumpla 65 años, y que a partir de entonces sólo percibirá la pensión de vejez o la garantizada, con el agravante de que para percibir estas últimas será necesario haber cotizado por un lapso de 25 años, disposición no contenida en la ley anterior.

El Tribunal en Pleno consideró infundado el anterior argumento, en atención a lo siguiente:

Conforme a lo señalado en los artículos 62, 63, 120 y 121 de la ley impugnada, en el caso de que el trabajador se incapacite total y permanentemente por una enfermedad o accidente profesional o no, se le concederá una pensión desde que se declare dicha incapacidad y hasta que cumpla 65 años de edad, a través de un seguro que le otorgue una renta, después de lo cual el trabajador que reúna los requisitos correspondientes tendrá derecho a recibir la pensión de vejez y, en caso contrario, la pensión garantizada.

Así, cuando se presenta alguna de las citadas contingencias, como se ha venido sosteniendo en esta ejecutoria, el monto cons-

titutivo para el otorgamiento de la pensión se cubre con cargo a las reservas actuariales y financieras constituidas por el Instituto para tal fin, mediante las cuotas y aportaciones respectivas, a diferencia de las pensiones de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, cuyo monto se carga al saldo de la cuenta individual del trabajador.

Al llegar a los 65 años, la pensión por riesgos de trabajo o invalidez concluye su vigencia, ya que el legislador estimó que el trabajador ha llegado al fin de su etapa productiva, de ahí que a partir de esa edad tenga derecho a la pensión de vejez, lo que justifica cabalmente la limitación que la quejosa impugna, por lo que resultan infundadas sus afirmaciones.¹⁴⁹

ii. Suspensión del pago de la pensión

Expresó la quejosa que los artículos 65, 66 y 127, fracción II, de la ley eran inconstitucionales porque facultaban discrecionalmente al Instituto para suspender el otorgamiento o el pago de la pensión a los trabajadores que hubiesen sufrido un riesgo de trabajo o invalidez cuando no se sometieran al reconocimiento y tratamiento prescrito y proporcionado por el mismo Instituto, así como a las investigaciones y evaluaciones necesarias para verificar la vigencia de sus derechos, asimismo, lo facultaba para revocar la incapacidad parcial sin otorgarle el derecho a ser oído y vencido conforme al artículo 14 constitucional.

El Tribunal en Pleno declaró infundados los argumentos de la actora; recordó que los riesgos de trabajo son los accidentes

¹⁴⁹ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 147/2008, de rubro: "ISSSTE. LA LIMITACIÓN DE LA PENSIÓN POR INCAPACIDAD O INVALIDEZ A LOS 65 AÑOS DE EDAD SE ENCUENTRA JUSTIFICADA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 168632 (ver tesis en página 316).

y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en el ejercicio o con motivo del trabajo y que serán calificados técnicamente por el Instituto de conformidad con el reglamento y demás disposiciones aplicables, y que la invalidez estaba presente cuando el trabajador activo quedaba imposibilitado para procurarse mediante un trabajo igual, una remuneración superior al 50% de la habitual y que esa imposibilidad derivara de una enfermedad o accidente no profesional.

Ahora bien, si el Instituto, una vez que otorgaba una pensión, sometía al trabajador o pensionado a una serie de revisiones o tratamientos de forma periódica con el fin de determinar su estado físico y, en el caso de la pensión de riesgos de trabajo, si ameritaba aumento o disminución de la cuantía o en su caso su revocación, así como verificar la vigencia de derechos, era correcto que suspendiera el pago de la pensión correspondiente si el trabajador o pensionado se negara injustificadamente a someterse a esas revisiones o tratamientos, dado que se trataba de incidencias médicas, y que el Instituto sólo podía comprobar el estado físico y salud de los derechohabientes, así como el grado de su afectación, mediante revisiones médicas, a las cuales se encontraban obligados tanto quienes solicitan una declaración de incapacidad o invalidez como quienes ya contaran con una pensión consecuencia de la declaración de los padecimientos respectivos, y de los tratamientos médicos que deberían seguir, pues con ello lo que buscaba el Instituto era lograr la recuperación de la salud de dichas personas.

En consecuencia, a juicio del Alto Tribunal, resultaba correcto que el Instituto contara con la facultad que dichos preceptos legales le otorgaban, pues de no ser así, se vería imposibilitado para lograr su cometido y, además, permitiría el abuso por parte de los derechohabientes que se encontraran en dichos supuestos, al

prolongar el disfrute de una pensión, inclusive cuando hubieran desaparecido las causas que le dieron origen o al no permitir la recuperación del individuo, aun cuando ello fuera posible.

Además, el hecho de que después de haberseles suspendido la pensión el trabajador accediera a las revisiones o tratamientos y no le fuera reintegrado el monto que dejó de recibir mientras duró la suspensión, no podía considerarse un acto confiscatorio, dado que si no se cumpliera con uno de los requisitos legales para la procedencia del pago, no se podía obligar al Instituto a hacerlo, pues de lo contrario, quedaría a la libre voluntad del pensionado acudir cuando él quisiera a las revisiones o tratamientos.

Finalmente, el Tribunal en Pleno afirmó que no existía violación a la garantía de audiencia cuando se revocara la incapacidad parcial, pues ello derivaba de los resultados arrojados en los estudios pertinentes practicados al pensionado, en los que se determinara que habían desaparecido las secuelas que hubiera dejado el riesgo de trabajo y que podría continuar laborando.¹⁵⁰

d) Seguro de vida

i. Derechohabientes con derecho al goce de una pensión por causa de muerte

Argumentó la quejosa que el artículo 129 de la ley impugnada era violatorio de la garantía de seguridad social, por restringir el

¹⁵⁰ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 148/2008, de rubro: "ISSSTE. LOS ARTÍCULOS 65, 66 Y 127, FRACCIÓN II, DE LA LEY RELATIVA, AL OBLIGAR A LOS PENSIONADOS POR INCAPACIDAD E INVALIDEZ A SOMETERSE A RECONOCIMIENTOS Y TRATAMIENTOS QUE EL INSTITUTO PRESCRIBA Y PROPORCIONE, NO SON VIOLATORIOS DE GARANTÍAS INDIVIDUALES (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS:168624 (ver tesis en página 317).

pago de la pensión por causa de muerte, sólo para los derecho-habientes del pensionado por riesgos de trabajo o invalidez, cuando la anterior ley establecía dicha pensión para los causahabientes del pensionado por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez.

El Tribunal en Pleno declaró que el anterior argumento era infundado, porque si bien el artículo impugnado limitaba el otorgamiento de las pensiones por muerte a los pensionados por riesgos de trabajo e invalidez, esto se justificaba en virtud de que la nueva ley dividió en dos grupos el ramo de seguros contenidos en la ley derogada y de acuerdo con la naturaleza propia de los riesgos a cubrir. El primero quedó comprendido en el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y el segundo, en el seguro de invalidez y vida que cubrirá los riesgos por accidentes y/o enfermedades no profesionales.

Así, dada la división señalada en el caso de que el trabajador se vea imposibilitado para prestar sus servicios y sea pensionado, el seguro de riesgos de trabajo o de invalidez, según corresponda, cubrirá la pensión que marca la ley y al mismo tiempo proveerá los recursos para las cuotas y, además, las aportaciones a la cuenta individual del trabajador como si estuviera laborando.

Por su parte, el artículo 80 la ley vigente expresa que los trabajadores tendrán derecho a un seguro de retiro antes de cumplir las edades y tiempo de cotización requeridas para el otorgamiento de las pensiones por cesantía en edad avanzada o vejez, siempre y cuando la pensión calculada en el sistema de renta vitalicia sea superior en más del 30% a la pensión garantizada, una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia

para sus familiares derechohabientes y el artículo 81 dispone además que con cargo a los recursos acumulados de la cuenta individual del trabajador, el pensionado por cesantía en edad avanzada o vejez igualmente deberá de adquirir dicho seguro de sobrevivencia, en los términos que se precisan para los pensionados por riesgo de trabajo e invalidez.

En esa virtud, el Alto Tribunal determinó que eran incorrectas las apreciaciones realizadas por la parte quejosa, pues si bien el artículo 129 sólo establece las pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia para el caso de fallecimiento del pensionado por riesgos de trabajo o invalidez, ello no significa que los pensionados por los otros seguros no protegieran la misma contingencia, pues la protección de sus familiares se realiza a través del seguro de sobrevivencia definido por el artículo 60., fracción XXVI, de la ley, que es aquel que contratarán los pensionados a favor de sus familiares derechohabientes para otorgarles a éstos la pensión que corresponda, en caso de su fallecimiento.¹⁵¹

ii. Pensión de viudez

La quejosa adujo que el artículo 136 de la ley impugnada atentaba contra la seguridad social al imponer limitaciones en la pensión por muerte al cónyuge supérstite.

El Alto Tribunal consideró necesario traer a colación lo señalado en el artículo 129 de la ley impugnada, el cual establece

¹⁵¹ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 149/2008, de rubro: "ISSSTE. LA CONTINGENCIA DE LA MUERTE DEL TRABAJADOR O PENSIONADO, SE ENCUENTRA PROTEGIDA CON EL SEGURO DE VIDA O EL DE SOBREVIVENCIA, SEGÚN CORRESPONDA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 10. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 166392 (ver tesis en página 319).

que ante la muerte del trabajador por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad y hubiere cotizado al Instituto por tres años o más, dará origen a las pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia en su caso; asimismo, mencionó que el artículo 131 contiene el orden de los familiares derechohabientes para recibirla y en primer lugar señala al cónyuge supérstite, sólo si no hay hijos o en concurrencia con éstos si los hay y son menores de 18 años, o que no sean menores de 18 años, pero estén incapacitados o imposibilitados parcial o totalmente para trabajar; o bien, hasta 25 años previa comprobación de que en ese momento realizan estudios de nivel medio o superior de cualquier rama del conocimiento en planteles oficiales o reconocidos y que no tengan trabajo.

Por su parte, el artículo 136 impugnado refiere una serie de supuestos en los cuales el cónyuge supérstite no tendrá derecho a recibir la pensión de viudez, siendo éstos:

- I. Cuando la muerte del Trabajador o Pensionado acaeciera antes de cumplir seis meses de matrimonio;
- II. Cuando hubiese contraído matrimonio con el Trabajador después de haber cumplido éste los cincuenta y cinco años de edad, a menos que a la fecha de la muerte haya transcurrido un año desde la celebración del matrimonio, y
- III. Cuando al contraer matrimonio el Pensionado recibía una Pensión de riesgos del trabajo o invalidez, a menos de que a la fecha de la muerte haya transcurrido un año desde la celebración del matrimonio.

Las limitaciones que establece este artículo no regirán cuando al morir el Trabajador o Pensionado, el cónyuge comproue tener hijos con él.

Ahora bien, el Tribunal en Pleno precisó que el principio de igualdad ante la ley no implicaba necesariamente que todos los individuos debieran encontrarse siempre y en cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad, sino que la igualdad jurídica significa el derecho de todos los gobernados de recibir el mismo trato que aquellos que se encontraran en similar situación de hecho.

Lo anterior significa que no toda desigualdad de trato es violatoria de garantías, sino sólo cuando produce distinción entre situaciones objetivas y de hecho iguales, sin que exista para ello una justificación razonable e igualmente objetiva.¹⁵² Por tanto, debía atenderse a que las consecuencias jurídicas derivadas de la ley, fueran de tal manera proporcionadas que ayuden a conseguir un trato igualitario.

En ese tenor, el Alto Tribunal expresó que el precepto impugnado transgrede las garantías de igualdad y de seguridad social, porque si la pensión de viudez se actualiza con la muerte del trabajador o del pensionado y, de acuerdo al orden de preferencia de los familiares derechohabientes, en primer lugar se encontraba el cónyuge supérstite siempre que no se tuvieran hijos, no debía ser motivo para no otorgarla por circunstancias ajenas al trabajador o pensionado, como lo era que su muerte sucediera antes de cumplir seis meses de matrimonio o cuando a la celebración de éste, el trabajador fallecido tuviese más de 55 años o que tuviese una pensión de riesgos de trabajo o invalidez.

¹⁵² Al respecto, cobra particular importancia la jurisprudencia 1a./J 37/2008, de rubro: "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)", publicada en el Semanario..., op. cit., Novena Época, Tomo XXVI, abril de 2008, p. 175; Reg. IUS: 169877.

En otras palabras, el legislador condicionó la procedencia de la pensión de viudez a que la muerte del trabajador o pensionado no ocurriera dentro de los períodos señalados posteriores a la celebración del matrimonio, es decir a una causa ajena a él mismo, porque si bien la fijación de la fecha de dicho matrimonio se encuentra a su alcance, no lo es la de su muerte.

Además agregó que el último párrafo del artículo impugnado establece que tales limitaciones no serían aplicables cuando al morir el trabajador o el pensionado, el cónyuge comprobara tener hijos con él, lo que hace aún más evidente la inconstitucionalidad del precepto impugnado, ya que por la simple existencia de hijos el legislador, sin mayor explicación, hacía procedente el otorgamiento de la pensión de viudez.

En razón de lo expuesto y tomando en cuenta que sobre este punto el legislador no había justificado el porqué del trato diferente otorgado al cónyuge supérstite en la exposición de motivos, ni tampoco se apreciaba del propio contexto de la ley, el Tribunal en Pleno estimó que tal exclusión resultaba injustificada y, por ende, violatoria de la garantía de igualdad y de seguridad social que consagran los artículos 1o. y 123, Apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal, el cual considera como derecho fundamental de los trabajadores protegerlos ante la contingencia de su muerte, lo que necesariamente implica la protección de su familia en caso de fallecimiento.¹⁵³

¹⁵³ Sobre este punto existió mayoría de ocho votos y se emitió la tesis P./J. 150/2008, de rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 136 DE LA LEY RELATIVA, AL LIMITAR LA PENSIÓN DE VIUDEZ DEL CÓNYUGE SUPÉRSTITE, ES VIOLATORIO DE LOS ARTÍCULOS 1o. Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 166402 (ver tesis en página 320).

8. SERVICIOS SOCIALES Y CULTURALES

En diversos argumentos, la parte quejosa adujo que los artículos 4o., fracciones III y IV, y 195 a 199 de la ley reclamada, violaban las garantías de irretroactividad de la ley, no confiscación y de seguridad social que consagran los artículos 14, 22 y 123, apartado B, fracción XI, constitucionales, al eliminar prestaciones sociales y culturales que el ISSSTE tenía que proporcionar, consistentes en: la venta de productos básicos a precios módicos y de consumo para el hogar, servicios funerarios, capacitación e instalaciones deportivas para el fomento del deporte, así como centros turísticos y otros servicios, cuyo propósito es satisfacer necesidades de educación, alimentación, vestido, descanso y esparcimiento para mejorar el nivel de vida de los trabajadores, habida cuenta que se condiciona su goce y disfrute, a la posibilidad financiera del fondo respectivo, como si se tratara de un sistema mercantil y no del otorgamiento de derechos fundamentales para los trabajadores, siendo que la cultura y el deporte son esenciales para lograr que la nación se colocara a la vanguardia en el aspecto educativo.

Al respecto, el Alto Tribunal recordó que en lo concerniente a las prestaciones sociales y culturales del régimen de seguridad social de los trabajadores del Estado, el artículo 123 apartado B, fracción XI, incisos c) y e), sólo contemplan el servicio de guarderías infantiles, centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

Por su parte, el artículo 4o., fracciones III y IV, de la ley reclamada, establece que el Instituto deberá prestar los siguientes servicios sociales y culturales:

- Programas y servicios de apoyo para la adquisición de productos básicos y de consumo para el hogar;
- Servicios turísticos, para que los trabajadores puedan disfrutar de vacaciones;
- Servicios funerarios, para cubrir los relativos al deceso de los trabajadores y sus beneficiarios;
- Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil, para que los trabajadores, especialmente las madres, cuenten con el apoyo para dejar en guarderías a sus menores hijos mientras concurren a laborar;
- De atención a jubilados, pensionados y discapacitados, con lo cual se cubre lo concerniente a programas de recuperación; y
- Programas de fomento deportivo, para satisfacer el fomento al deporte, donde se incluirá obviamente lo relativo a instalaciones deportivas.

Por tanto, el Alto Tribunal concluyó que la ley reclamada no elimina las prestaciones mencionadas por la quejosa, además que contemplaba los servicios sociales y culturales garantizados en el citado artículo 123 constitucional.

Por otra parte, el hecho de que la prestación de los servicios sociales y culturales aludidos se condicione a las posibilidades financieras del fondo respectivo, no viola ninguna garantía constitucional ya que tales prestaciones se otorgan en los térmi-

nos previstos en las normas vigentes en el momento en que se solicitan y no así conforme a las disposiciones que estuvieron vigentes cuando los beneficiarios ingresaron al régimen de seguridad social de que se trata, de ahí que no pudiera estimarse que se violaban derechos adquiridos al amparo de la ley derogada.¹⁵⁴

Asimismo, el Alto Tribunal advirtió que correspondía al legislador ordinario regular lo concerniente al otorgamiento de las prestaciones —económicas y en especie— inherentes a la seguridad social de acuerdo a las condiciones que prevalecen en un determinado momento histórico y, en tal sentido, debía considerarse que la modificación al sistema de seguridad social previsto en el Apartado B del artículo 123 constitucional obedeció, principalmente, al déficit financiero del ISSSTE, motivo por el cual se estableció un nuevo sistema de reservas financieras y actuariales que impide redireccionar los recursos correspondientes a cada rubro.

En ese orden, el Tribunal en Pleno determinó que los artículos 195 a 199 de la Ley del ISSSTE, en cuanto condicionan la prestación de los servicios sociales y culturales que prevén a las posibilidades financieras del fondo respectivo, no producen un efecto confiscatorio ni restringen los beneficios de seguridad social a que constitucionalmente tienen derecho los trabajadores del Estado.

¹⁵⁴ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 151/2008, de rubro: "ISSSTE. LOS ARTÍCULOS 4, FRACCIONES III Y IV, Y DEL 195 AL 199 DE LA LEY RELATIVA, NO VIOLAN LAS GARANTÍAS DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY, NO CONFISCACIÓN Y DE SEGURIDAD SOCIAL AL COMPRENDER LAS PRESTACIONES SOCIALES Y CULTURALES QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 123 APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISOS C) Y E) DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 166379 (ver tesis en página 322).

9. INCREMENTO DE LAS CUOTAS DEL TRABAJADOR

En cuanto al argumento de la quejosa en el sentido de que la nueva ley incrementa el monto de las cuotas que corresponde cubrir a los trabajadores, en tanto que en la ley derogada aportaban el 8% del salario de cotización mientras ahora deberán aportar el 10.625%, lo cual era desproporcionado si se consideraba que el promedio en el incremento del sueldo era del 5%, el Alto Tribunal determinó que era infundado, conforme a las consideraciones siguientes:

a) *Por lo que hace al seguro de salud*

El seguro de salud comprende, como lo dispone en el artículo 3o., fracción I de la ley impugnada: atención médica preventiva; atención médica curativa y de maternidad, y rehabilitación física y mental.

Para finaniciar este seguro, el artículo 42 de la ley reclamada prevé que a los trabajadores corresponde cubrir una cuota 2.75% del sueldo básico.

En concordancia con ello, la ley derogada, preveía en su artículo 16, que el trabajador tenía la obligación de cubrir al Instituto una cuota fija del 8%, del cual el 2.75% se encontraba destinado para cubrir los seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad y los servicios de rehabilitación física y mental, lo que claramente lleva a concluir que no existe ninguna diferencia en cuanto a las cuotas que por estos conceptos le corresponde aportar al trabajador.

b) Por lo que hace a los préstamos a mediano y corto plazo

De conformidad con la fracción II del artículo 16 de la ley derrigada, los trabajadores contribuían para este rubro, con el 0.50%.

En contraposición, el artículo 193 de la ley impugnada dispone que las prestaciones relativas a préstamos personales se financiarán con el fondo constituido al efecto en el Instituto, lo que resulta complementado con el artículo vigésimo octavo transitorio, que prevé que el capital inicial de operación del fondo de préstamos personales al primer día de la entrada en vigor de la presente ley, se constituirá por el valor de la carta-
ra vigente de préstamos personales, capital más intereses y el valor de los recursos disponibles de este fondo al día anterior de la entrada en vigor de la ley y que el Gobierno Federal, para el fortalecimiento del fondo, suministrará adicionalmente, por una sola vez, la cantidad de 2000 millones de pesos, dentro de los 60 días siguientes a que entre en vigor la ley, cantidad que el Instituto devolverá al Gobierno Federal en los plazos y términos que convenga con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por tanto, a juicio del Alto Tribunal en este rubro no podía considerarse que existiera incremento alguno en el monto de cuotas, pues por el contrario, en la nueva ley éstas desaparecieron.

c) Servicios sociales y culturales

De conformidad con el artículo 4o., fracciones III y IV de la ley vigente, los servicios sociales consisten en programas y servicios de apoyo para la adquisición de productos básicos y de consumo para el hogar, servicios turísticos, servicios funerarios, y servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil. Por su parte,

los servicios culturales se desarrollan a través de diversos programas como los educativos y de capacitación; culturales; de atención a jubilados, pensionados y discapacitados, y de fomento deportivo.

Mientras la fracción III del artículo 16 de la ley derogada cubría los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil, integrales de retiro a jubilados y pensionistas, servicios turísticos, promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y de recreación y servicios funerarios.

Para sufragar los servicios mencionados la ley derogada preveía una cuota del 0.50%, y el artículo 199 de la ley actual prevé una cuota igual para los mismos fines.

d) Pensiones

La ley derogada, en el artículo 16, fracción IV, establecía una cuota para el trabajador del 3.50% del sueldo básico de cotización para el financiamiento de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales, así como para integrar las reservas correspondientes conforme a lo dispuesto en el artículo 182 de esa ley.¹⁵⁵

La ley actual, en su artículo 102, por el mismo concepto prevé una cuota del 6.25% del sueldo básico.

¹⁵⁵ Artículo 182.- La constitución de las reservas actuariales será prioritaria sobre las financieras, con el fin de garantizar el pago de los compromisos de pensiones, indemnizaciones globales, amortizaciones de créditos otorgados a los trabajadores en los términos de las fracciones I y II del artículo 103 de esta Ley, y entrega de depósitos prevista en el artículo 90 BIS-S de este propio ordenamiento.

El Alto Tribunal afirmó que en este apartado, si bien se había incrementado la cantidad que por cuotas debían cubrir los trabajadores, ésta no era desproporcionada si se consideraba que el incremento iba a ser paulatino, de conformidad con la tabla que aparece en el artículo trigésimo primero transitorio de la ley impugnada.

El Alto Tribunal afirmó que no podía manifestarse sobre si el aumento anual previsto en el artículo transitorio citado de 0.525%, en los próximos cuatro años, podía calificarse de proporcional o no al salario mínimo, por tratarse de actos futuros e inciertos como son la existencia de incrementos al salario y la cuantía de los mismos; sin embargo, podía advertirse que el monto del incremento previsto que apenas rebasaba medio punto porcentual no serían desproporcionados como afirmaba la quejosa, dado que la relación que pudiera guardar ese aumento porcentual en comparación con el del salario, podrían ser inclusive menores como ya ocurrió en relación al aumento dado de 2007 a 2008, en el que el aumento al salario había sido mayor que el aumento a la cuota.

Por otra parte, el Alto Tribunal afirmó que los incrementos en las cuotas así previstos tampoco vulneraban los derechos adquiridos de los trabajadores, pues como se había reiterado a lo largo del fallo, las modalidades en la procuración de los distintos aspectos de la seguridad social no se encontraban previstas constitucionalmente, sino que era el legislador ordinario quien tenía la facultad de su regulación, por lo que válidamente podía cambiar el régimen de financiamiento de los seguros mientras éste resultase razonable, lo que así se demostró con el análisis de proporcionalidad efectuado.

10. CÓMPUTO DEL TIEMPO DE SERVICIOS EN CASO DE LICENCIA SIN GOCE DE SUELDO O CONCEDIDA POR ENFERMEDAD

Adujo la quejosa que el artículo 19, fracción I de la ley reclamada era inconstitucional, al señalar que las licencias sin goce de sueldo y las que se concedan por enfermedad, se computarán como tiempo de servicios, únicamente cuando no excedan de seis meses, ya que con ello restringía su derecho de antigüedad en clara contravención a lo dispuesto en el artículo 43, fracción VIII, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Además precisó que la anterior disposición también violaba el derecho "a la protección de la salud y a la seguridad social, pues aun cuando existiera una causa y razón legal para seguir gozando de una licencia, después de seis meses ya no se contará como tiempo de servicios", todo lo cual redundaba a su vez en una violación a las garantías de legalidad y seguridad jurídica, al privárseles de sus derechos sin mediar una oportunidad de defensa.

El Alto Tribunal expresó que la contravención al artículo 43, fracción VIII, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, era inoperante por ser esta última una ley secundaria y la inconstitucionalidad de una norma general derivaba de su oposición con un precepto de la Constitución General de la República, mas no así, de su posible contravención a una ley secundaria.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Sirvió de apoyo a esta consideración, la jurisprudencia P./J 25/2000, de rubro: "LEYES, INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS.", ya citada en la nota al pie número 80 de esta publicación.

El artículo 19 de la ley impugnada, sobre este punto, precisa lo siguiente:

Artículo 19. La separación por licencia sin goce de sueldo, y la que se conceda por enfermedad, o por suspensión de los efectos del nombramiento conforme a la legislación federal aplicable, se computará como tiempo de servicios en los siguientes casos:

I. Cuando las licencias sean concedidas por un periodo que no exceda de seis meses;

(...)

En los casos señalados en las fracciones I y II anteriores, el Trabajador, deberá pagar la totalidad de las Cuotas y Aportaciones establecidas en esta Ley durante el tiempo que dure la separación. Si el Trabajador falleciere antes de reanudar sus labores y sus Familiares Derechohabientes tuvieran derecho a Pensión y quisieren disfrutar de la misma, deberán cubrir el importe de esas Cuotas y Aportaciones.

Las Aportaciones y Cuotas a que se refiere el párrafo anterior son las señaladas en esta Ley, excepto las del seguro de salud y las del Fondo de la Vivienda.

El Alto Tribunal expresó que del texto anterior se entiende que se computará como tiempo de servicios la separación del empleo por licencia sin goce de sueldo y la que se conceda por enfermedad, únicamente cuando dichas licencias no excedieran de seis meses y el trabajador cubriera la totalidad de las cuotas y aportaciones respectivas, excepto las relativas al seguro de salud y las del fondo de la vivienda.

Luego, era evidente que la separación por licencia sin goce de sueldo o por enfermedad que exceda de seis meses, no se computará como tiempo de servicios; sin embargo, ello no implicaba desconocer el "derecho de antigüedad" a que se refiere el artículo 43, fracción VIII, de la Ley Federal Burocrática, ya que para efectos de la ley impugnada, el tiempo de servicios únicamente sirve como referente para el otorgamiento de ciertas prestaciones inherentes a la seguridad social, como las pensiones por cesantía en edad avanzada y vejez, así como de invalidez y vida, mas no así para determinar la antigüedad del trabajador para efectos de escalafón.

Así, lo señalado en el artículo 19, fracción I de la ley impugnada no restringe el derecho de los trabajadores a que dicho plazo se reconociera como tiempo efectivo de servicios para efectos de escalafón, por tanto, no se contrapone con lo dispuesto en el artículo 43, fracción VIII, de la Ley Burocrática Federal.

Por otra parte, el Alto Tribunal señaló que el hecho de que el artículo 19 de la ley reclamada establezca que no se computará como tiempo de servicios la separación por licencia sin goce de sueldo y la que se conceda por enfermedad que exceda de un periodo de seis meses, no conlleva una violación al derecho a la protección de la salud ni a la garantía de seguridad social que consagran los artículos 4o., tercer párrafo y 123, apartado B de la Constitución Federal, ya que, por una parte, no era jurídicamente posible estimar que para el reconocimiento de los periodos de cotización que se requieren para el otorgamiento de las prestaciones inherentes a la seguridad social, se deban computar como tiempo de servicios todo el plazo que el trabajador dejó de laborar y cotizar.

En otro tema, tratándose de la licencia sin goce de sueldo, tanto el trabajador como sus familiares derechohabientes conservarán, durante los dos meses siguientes a la separación, el derecho a recibir los beneficios derivados del seguro de salud y, tratándose de la licencia concedida por enfermedad no profesional, el trabajador conserva el mismo derecho hasta por 104 semanas a partir de que se verifica la incapacidad o se extienda la primera licencia médica, en la inteligencia de que en caso de pensionarse por invalidez, el tratamiento de la enfermedad continuará hasta su curación.

Lo anterior cobra relevancia al tomarse en cuenta que en el caso de licencias sin goce de sueldo concedidas por enfermedades no profesionales, el Instituto le otorgará al trabajador un subsidio equivalente al 50% del sueldo básico que percibía al verificarse la incapacidad, durante las primeras 52 semanas y hasta por 26 semanas más, en caso de que se prorrogue la referida licencia.¹⁵⁷

En ese orden, el Alto Tribunal manifestó que era igualmente infundado lo alegado por la quejosa en el sentido de que el artículo 19 de la Ley del ISSSTE violaba las garantías de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, al no otorgarle la oportunidad de defensa previo al acto privativo de su derecho a la protección de la salud y a la seguridad social, pues como ya quedó apuntado, el hecho de no reconocer como tiempo de servicios el lapso en que el trabajador dejaba de laborar por contar con una licencia que excedía de seis meses, no lo privaba del derecho a recibir

¹⁵⁷ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 152/2008, de rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN I, DE LA LEY RELATIVA, NO ES VIOLATORIO DE LAS GARANTÍAS DE PROTECCIÓN A LA SALUD Y DE SEGURIDAD SOCIAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 165972 (ver tesis en página 323).

servicios médicos por parte del ISSSTE, ni desconocía los beneficios de seguridad social a que tiene derecho, en atención a los períodos cotizados con anterioridad.

11. INCLUSIÓN DE LOS TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO AL NUEVO RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL

Argumentaron los peticionarios de garantías que el artículo 1o. de la ley reclamada era inconstitucional por contrariar lo previsto en el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), punto 1 de la Constitución Federal, al incluir en el régimen del Instituto a sus propios trabajadores, no obstante que por ser un ente descentralizado, las relaciones con sus trabajadores debían sujetarse al referido apartado "A" y no al "B" que regula lo atinente a las relaciones entre los Poderes de la Unión y Gobierno del Distrito Federal con sus trabajadores, sin que el Instituto forme parte de éstos.

El Alto Tribunal refutó el argumento anterior y expresó que si bien el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso a), constitucional, establece la competencia de las autoridades federales en los asuntos relacionados con organismos descentralizados, esa competencia se refiere exclusivamente a las cuestiones surgidas con motivo de la relación laboral, esto es, entre patrón y trabajadores, no así las relativas a la seguridad social, pues al ser ese el objetivo fundamental por el que se creó el Instituto, sería un contrasentido que él no pudiera proporcionar las prestaciones respectivas a sus propios trabajadores.¹⁵⁸

¹⁵⁸ El Tribunal en Pleno precisó que esta conclusión no se opone a los criterios jurisprudenciales P.J. 1/96 y 2a./J. 22/96, de rubros: 'ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER

El hecho de que las relaciones laborales surgidas en organismos descentralizados deben ser del conocimiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, no debía dar pauta para establecer que la seguridad social de los trabajadores del ISSSTE al ser un organismo público descentralizado, debía otorgarse a través de los organismos y dependencias que regularmente brindan servicios a los trabajadores que se rigen por el apartado A del artículo 123 constitucional, como lo es el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Asimismo, desde la creación del Instituto como organismo público descentralizado,¹⁵⁹ se contempló en el artículo 1o., fracciones II y V, que la ley recién creada sería aplicable, entre otros, a los trabajadores de los organismos públicos que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal fuesen incorporados al régimen obligatorio de la misma.

Además, el personal del Instituto recién creado se reclutó de entre los trabajadores adscritos a la desaparecida Dirección de Pensiones Civiles, cuyo personal tenía hasta ese momento la calidad de trabajadores al servicio del Estado, a quienes les serían respetados sus derechos, donde incluyeron los relativos a garantizar la seguridad social, lo que debía hacerse en los mismos términos que a la burocracia federal, sector al que éstos pertenecían antes de pasar a formar parte del Instituto, pues de

FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL." y "COMPETENCIA LABORAL. DEBE DECLARARSE A FAVOR DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE CUANDO SE DEMANDA AL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.", publicados en el *Semanario...*, op. cit., Novena Época, Tomo III, febrero de 1996, p. 52; Reg. IUS: 200199 y Novena Época, Tomo III, mayo de 1996, p. 153; Reg. IUS: 200604, respectivamente.

¹⁵⁹ Previsto en el artículo 4o. del Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1959.

otra manera se hubieran desconocido los derechos generados en este ramo.

Ese antecedente refleja que desde su origen el Instituto no estuvo obligado a inscribir a sus trabajadores ante diverso organismo de seguridad social, más cuando está dotado con los medios económicos e infraestructura necesarios que le permite proporcionar las prestaciones de seguridad social, así como aplicar los descuentos de las cuotas correspondientes a su personal, lo cual no se opone a lo previsto en el Artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), punto 1, de la Constitución Federal.

Bajo las anteriores consideraciones el Alto Tribunal concluyó que el artículo 1o. de la Ley del ISSSTE, no era inconstitucional.¹⁶⁰

12. PENSIONES

En este apartado el Alto Tribunal analizó los argumentos dirigidos a demostrar que las disposiciones legales que regulan lo concerniente a las pensiones en general, violaban las garantías de irretroactividad de la ley, legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales.

a) *Plazo de pago inicial*

La parte quejosa sostuvo que en la abrogada Ley del ISSSTE se establecía que el Instituto debía efectuar el primer pago de la pensión en un plazo máximo de 90 días contados a partir de

¹⁶⁰ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P.J. 153/2008, de rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY RELATIVA, AL INCLUIR EN EL RÉGIMEN DEL INSTITUTO A SUS PROPIOS TRABAJADORES NO ES INCONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 165971 (ver tesis en página 324).

que recibiera la solicitud correspondiente; sin embargo, el artículo 45 de la ley impugnada sólo señala que en el mismo plazo, el Instituto debería otorgar la resolución en que constara el derecho a la pensión, con lo cual violentaba la garantía de seguridad jurídica.

El Tribunal en Pleno consideró infundado el concepto de violación anterior y expresó que las disposiciones legales que otorgan un derecho a los particulares, en respeto a las garantías de legalidad y seguridad jurídica, el legislador está obligado a establecer el mecanismo a través del cual se ejerza ese derecho y las correlativas facultades y obligaciones de la autoridad, en la inteligencia de que dicho mecanismo puede, válidamente, desarrollarse en distintos cuerpos normativos, en tanto ninguna disposición constitucional establece lo contrario.

De acuerdo al nuevo régimen de la Ley del ISSSTE, existen dos sistemas para el pago de las pensiones, a saber:

- El de *rentas*,¹⁶¹ en cuyo caso la pensión¹⁶² es pagada por la *aseguradora*¹⁶³ que haya elegido el trabajador, en los términos y condiciones previstas en las Reglas de carácter general que para tal efecto haya emitido la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Para ello, en el caso de las pensiones por riesgos de trabajo, invalidez y muerte, el Instituto debe remitir a la *aseguradora* el

¹⁶¹ **Renta**, es el beneficio periódico que recibe el trabajador durante su retiro o sus familiares derechohabientes, por virtud del contrato de pensión que se celebre con la *aseguradora* de su preferencia (artículo 6o., fracción XXI).

¹⁶² **Pensión o jubilación**, es la renta o retiro programado (artículo 6o., fracción XVII).

¹⁶³ **Aseguradoras**, son las instituciones de seguros autorizadas para operar los seguros de las pensiones derivados de las leyes de seguridad social.

monto constitutivo¹⁶⁴ respectivo; en el caso de pensiones de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, dicho monto es remitido por el PENSIONISSSTE o la administradora que maneje la cuenta individual del trabajador.

- El de retiros programados, caso en el cual la pensión es pagada por la administradora con la cual el trabajador haya celebrado el contrato respectivo, en los términos previstos en la Circular CONSAR 31-5, emitida por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorros para el Retiro. Este sistema únicamente opera tratándose de los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

En ese orden, el Alto Tribunal manifestó que aun cuando el artículo 45 de la ley impugnada no establece un plazo para que el Instituto efectúe el pago inicial de la pensión que les corresponda a los trabajadores, lo cierto era que dicha omisión se justificaba y encontraba su razón de ser en el hecho de que conforme al nuevo régimen de seguros, las pensiones son pagadas por las Instituciones de Seguros autorizadas para tal efecto y por las Administradoras del Fondo para el Retiro, mas no así por el Instituto, cuya actuación se constriñe a emitir la resolución en la que se reconoce el derecho del trabajador a recibir una pensión y, en su caso, transferir a la aseguradora que éste haya elegido, los recursos económicos necesarios para la contratación de los seguros respectivos, de ahí que no pudiera estimarse que la norma impugnada violara la garantía de seguridad jurídica, más aun cuando la fecha de pago inicial de la pensión está determinada en las disposiciones que regulan la actuación de

¹⁶⁴ **Monto constitutivo**, es la cantidad de dinero que se requiere para contratar una renta o un seguro de sobrevivencia con una aseguradora.

las aseguradoras y administradoras, lo cual generaba certidumbre al trabajador en cuanto a la fecha en que podría disponer de su pensión.¹⁶⁵

b) Actualización

Adujo la quejosa que la nueva Ley del ISSSTE violaba la garantía de irretroactividad de la ley, ya que al señalar que las pensiones se incrementarían conforme al INPC se desconocieron los derechos adquiridos por los trabajadores al amparo de la ley derogada, conforme a la cual las pensiones se incrementaban en la misma proporción que aumentaba el salario de los trabajadores en activo, el cual representaba un aumento mayor que el citado índice.

El Alto Tribunal declaró infundado el argumento anterior y expuso los siguientes argumentos:

En principio señaló que el artículo 57 de la ley derogada establecía que "la cuantía de las pensiones se aumentará anualmente conforme al incremento que en el año anterior hubiese tenido del Índice Nacional de Precios al Consumidor, con efectos a partir del primero de enero de cada año", y que en caso de que el incremento del referido Índice "resulte inferior a los aumentos otorgados a los sueldos básicos de los trabajadores en activo, las cuantías de las pensiones se incrementarán en la misma proporción que éstos últimos."

¹⁶⁵ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 154/2008, de rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 45 DE LA LEY RELATIVA, AL ESTABLECER SÓLO EL PLAZO PARA QUE EL INSTITUTO EMITA LA RESOLUCIÓN SOBRE EL DERECHO A LA PENSIÓN DEL TRABAJADOR, PERO NO EL DEL PRIMER PAGO, NO ES VIOLATORIO DE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)"; Reg. IUS: 168649 (ver tesis en página 326).

De acuerdo al texto anterior en la ley derogada las pensiones no se incrementaban en la misma proporción que aumentaban los "salarios de los trabajadores en activo", ya que dicho referente sólo se tomaba en consideración cuando el incremento que en el año anterior hubiese tenido el INPC, fuese menor al aumento del sueldo básico de los trabajadores en activo.

Precisado lo anterior, el Alto Tribunal recordó que conforme a la teoría de los derechos adquiridos, la pensión no es un derecho que adquieran los trabajadores al momento en que empiezan a laborar y a cotizar al Instituto, dado que su otorgamiento está condicionado al cumplimiento de los requisitos respectivos, por lo que mientras éstos no se cumplan, la pensión constituye una expectativa de derecho, de ahí que el nuevo sistema implementado para la actualización de las pensiones no afectaba derechos adquiridos.

Asimismo, de acuerdo a la teoría de los componentes de la norma, la pensión es la consecuencia de una serie de supuestos parciales, por tanto, si tales supuestos se realizan con posterioridad a la entrada en vigor de la ley reclamada, el otorgamiento de la pensión y sus incrementos deberán realizarse en los términos de ésta.

En ese orden, aun cuando el nuevo sistema pudiera generar que los trabajadores que se pensionen bajo su vigencia reciban un trato menos benéfico al que hubieran obtenido conforme a la ley derogada, esto no provoca una violación a la garantía de irretroactividad de la ley,¹⁶⁶ habida cuenta que dicho sistema no

¹⁶⁶ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 155/2008, de rubro: "ISSSTE. EL SISTEMA ESTABLECIDO EN LA LEY RELATIVA PARA EL INCREMENTO DE LAS

afecta los supuestos parciales acontecidos con anterioridad, puesto que no se desconocen ni los años de servicios prestados al Estado ni las cotizaciones realizadas.¹⁶⁷

c) *Cotización de los pensionados*

El Alto Tribunal destacó que los peritos coincidieron en señalar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102 de la ley impugnada, se obliga a los pensionados a seguir cotizando, debiendo cubrir las cuotas a su cargo y las aportaciones del patrón, cuando en la ley derogada, los únicos obligados a cotizar eran los trabajadores en activo.

Aun cuando en las demandas analizadas no se había hecho un planteamiento de constitucionalidad sobre tal aspecto, el Tribunal en Pleno estimó necesario precisar que la conclusión a la que arribaron los peritos era incorrecta, acorde con el principio que obliga a impartir justicia de manera completa e imparcial consagrado en el artículo 17 constitucional.

Señaló que los artículos 101 y 102 de la ley impugnada, establecen que las cuotas y aportaciones del seguro de retiro, cesanía en edad avanzada y vejez, se depositarán en la subcuenta respectiva y se calcularán conforme a lo siguiente:

PENSIONES, NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY QUE CONSAGRA EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007."); Reg. IUS: 166395 (ver tesis en página 326).

¹⁶⁷ Sirvió de apoyo a esta consideración la tesis P/J 42/98, de rubro: "JUBILACIÓN DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, LOS PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGURO DEL ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO DEL DECRETO 241 QUE REFORMÓ LA LEY DEL ISSSTELEÓN, EN CUANTO A LAS BASES QUE RIGEN A AQUÉLLA, NO VIOLAN LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD.", publicada en el *Semanario...*, op. cit., Novena Época, Tomo VII, agosto de 1998, p. 10; IUS: 195676.

- A los trabajadores les corresponde una cuota del 6.125% del sueldo básico, y a las dependencias y entidades una aportación de retiro de 2%, y por cesantía en edad avanzada y vejez, del 3.175% del sueldo básico;
- Además, el Gobierno Federal cubrirá mensualmente una cuota social diaria por cada trabajador, equivalente al 5.5% del salario mínimo general para el Distrito Federal, vigente al primero de julio de 1997, actualizado trimestralmente conforme al INPC al día de entrada en vigor de la ley.
- Tratándose de las cuotas y aportaciones de los pensionados por riesgos de trabajo e invalidez, el cálculo se realizará con base en el monto de la pensión que reciban.

De lo antes expuesto el Tribunal en Pleno concluyó que el artículo 102 de la Ley del ISSSTE no obliga a todos los pensionados a seguir cotizando, dado que sólo precisa que tratándose de los pensionados por riesgos de trabajo e invalidez, las cuotas y aportaciones para el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, se deberán calcular sobre el monto de su pensión, sin que ello pudiera estimarse como un efecto negativo de la ley reclamada, ya que era evidente que con tales aportaciones se pretende asegurar que los referidos pensionados contarán con los recursos económicos suficientes, para que al concluir la vigencia de su seguro de pensión por riesgos de trabajo o invalidez, pudieran contratar otro de pensión por vejez.¹⁶⁸

¹⁶⁸ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis 2./J. 156/2008, de rubro: "ISSSTE. LAS APORTACIONES QUE LOS PENSIONADOS POR RIESGO DE TRABAJO E INVALIDEZ DEBEN REALIZAR AL SEGURO DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ, NO SE TRADUCEN EN UN EFECTO NEGATIVO DE LA LEY RELATIVA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)", Reg. IUS: 168628 (ver tesis en página 327).

Aunado a lo anterior, debe tomarse en consideración que el monto constitutivo entregado a la aseguradora para la contratación del seguro de pensión por riesgos de trabajo o invalidez, se cubre con cargo a las reservas actuariales y financieras constituidas por el Instituto para tal fin —según se desprende de los artículos 232 y 237 de la ley reclamada—, y que la renta respectiva debe cubrir tanto la pensión como las cuotas y aportaciones para el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, de lo que se sigue, que el pensionado no se vería afectado en la cuantía de su pensión.

d) *Aguinaldo de los pensionados*

En lo que se refiere a la gratificación anual por concepto de aguinaldo, los promotores acusaron violación al principio de igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal, porque esa prestación en la ley impugnada sólo se establece a favor de los pensionados por invalidez y riesgos de trabajo.

El Alto Tribunal afirmó que la violación era inexistente, pues si bien la ley no prevé el pago de aguinaldo a los pensionados que no cuentan con las pensiones enunciadas, esa diferencia resultaba justificada.

En efecto, cuando se presenta una contingencia derivada de un riesgo profesional o no profesional, lo que puede dar lugar al otorgamiento de una pensión (invalidez y riesgos de trabajo), ha de tomarse en cuenta que si bien el trabajador contratará el seguro de pensión con la aseguradora que elija para gozar de ese beneficio, lo cierto es que el monto respectivo de dichas pensiones se cubre con cargo a las reservas actuariales y financieras constituidas por el Instituto para tal fin, a diferencia de las

pensiones de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, cuyo monto se cubre con cargo al saldo de la cuenta individual del trabajador.

Además, el seguro de riesgos de trabajo e invalidez cubre los riesgos a que está sujeto un trabajador durante su vida laboral activa, pero que le impiden desempeñar su labor ordinaria, de manera que procuran que pueda contar con un ingreso que sustituya al que tenía antes de adquirir un padecimiento.

En cambio, el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez no tiene como propósito proteger una contingencia sino asegurar al trabajador un retiro digno y decoroso con un ingreso que le permita sufragar los gastos indispensables de la vida cotidiana.

Así, a fin de que el Instituto calcule y entregue a la aseguradora el monto necesario para cubrir las pensiones de riesgos de trabajo e invalidez, es preciso que la ley prevea que sean suficientes, inclusive para considerar el aguinaldo que como gratificación debe comprender la pensión misma; mientras que ello no es necesario tratándose de las pensiones de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, pues la pensión se cubre con cargo a los recursos acumulados en la cuenta individual propiedad del trabajador, quien puede optar entre contratar una aseguradora para el pago de una pensión o solicitar la entrega de retiros programados a la propia administradora, de ahí que los presupuestos, origen y consecuencias de las pensiones de invalidez y riesgos de trabajo o de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, sean diferentes.¹⁶⁹

¹⁶⁹ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 157/2008, de rubro: "ISSSTE. LA GRATIFICACIÓN ANUAL POR CONCEPTO DE AGUINALDO SÓLO A FAVOR DE LOS

e) Prescripción

Los quejosos manifestaron que el artículo 251 de la ley impugnada era violatorio de las garantías de seguridad y certeza jurídicas, al establecer que el derecho de los trabajadores y sus beneficiarios para recibir los recursos de la cuenta individual de los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, prescriben a favor del Instituto a los 10 años de que fueran exigibles, cuando este derecho es imprescriptible, ya que esas cuentas contienen los recursos depositados en esas cuentas individuales durante la vida laboral de los trabajadores, de tal manera que si por medio de esa prescripción la propiedad de esos recursos pasaban al patrimonio del Instituto, los trabajadores y sus beneficiarios se verían imposibilitados para concretizar la obtención de una pensión de retiro, cesantía en edad avanzada o vejez.

Además señalaron que dicha previsión no guardaba congruencia con lo dispuesto en el diverso artículo 248 de la ley impugnada el cual prevé que el derecho a la pensión es imprescriptible.

El Alto Tribunal manifestó que este argumento era fundado, aunque por diferentes razones a las expuestas por la parte quejosa:

En primer término afirmó que existe una relación íntima entre la claridad de la norma en el sentido de que ésta contenga

PENSIONADOS POR INVALIDEZ O RIESGOS DE TRABAJO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD PREVISTO EN ELARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).⁵; Reg. IUS: 168635 (ver tesis en página 328).

señalamientos claros, precisos y congruentes y la seguridad jurídica de los gobernados a quienes se dirige, ya que si aquélla es confusa u obscura, su aplicación por las autoridades podía volverse proclive a la arbitrariedad.

Precisó que si bien el fin primordial del sistema pensionario de cuentas individuales es que los trabajadores acumularan los recursos económicos necesarios para que al cumplir los requisitos necesarios para retirarse del servicio, se encuentren en posibilidad de contratar una pensión, a fin de asegurar su bienestar y el de su familia, sin embargo, la Ley del Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado también prevé supuestos en los que esto no sucede y, en cambio, se entrega el numerario acumulado, por ejemplo:

- Cuando la dependencia donde labore el asegurado haya registrado un plan en la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, y el trabajador colme los requisitos para pensionarse bajo ese plan, él tiene derecho a que quien opere su cuenta individual le entregue los recursos, incluso antes de satisfacer los requisitos de edad y tiempo de cotización, para situarlos en la entidad financiera que él designe, con el fin de adquirir una renta vitalicia u obtener la entrega en una sola exhibición de las cantidades acumuladas (artículo 54).
- Cuando el trabajador quede privado de trabajo remunerado, en cuyo caso puede retirar bajo ciertas condiciones, parte de esos fondos (artículo 77, fracción II).
- Cuando la pensión calculada en el sistema de renta vitalicia supere el 30% de la pensión garantizada, y se pague

la prima del seguro de sobrevivencia, el trabajador tiene la posibilidad de retirar los recursos excedentes acumulados en su cuenta individual, lo cual podrá realizarse en una o varias exhibiciones (artículo 80).

- Cuando el trabajador tenga más de 60 años de edad, pero no reúna los 25 años de cotización exigidos para obtener la pensión correspondiente, se prevé la alternativa de retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir los años necesarios para que se otorgue la pensión.
- Los trabajadores del Estado que a su vez estén incorporados al régimen del Seguro Social, por laborar para otro patrón, para obtener su pensión de retiro o de vejez, no necesariamente tienen que retirarse de su otro empleo, pues tienen la opción de continuar cotizando bajo el otro régimen, y una vez al año, transferir a la aseguradora que le estuviera pagando la renta vitalicia, al PENSIONISSSTE o a la administradora que pague los retiros programados, el saldo acumulado de la cuenta individual para incrementar la pensión que ya percibe o para retirar dicho saldo en una sola exhibición (artículo 146).

El Alto Tribunal manifestó que los supuestos señalados ponen de relieve las distintas modalidades para que los asegurados puedan retirar los recursos de su cuenta individual. Con ello resultaba patente que el artículo 251 impugnado adolece de claridad al no señalar con precisión el momento en que comenzaba a contar el plazo de prescripción extintiva para que el trabajador o sus beneficiarios perdieran el derecho a disponer de los recursos de la cuenta individual correspondientes al seguro de retiro,

cesantía en edad avanzada y vejez, pues como se había visto, existen diversos supuestos, algunos de ellos sujetos a su vez a modalidades, y la claridad de la norma exige al legislador establecer con precisión ese momento, máxime que dichos recursos no son necesariamente administrados por el Instituto a través del PENSIONISSSTE, de ahí que resulta ambigua la expresión contenida al final del precepto respecto a que el derecho a disponer de esos recursos prescribiría a favor del Instituto a los diez años de que fueran exigibles.

Además, la norma impugnada no prevé avisar oportunamente al asegurado o sus beneficiarios, a efecto de evitar que operara la prescripción de su derecho a disponer de los recursos de su cuenta individual, lo que evidenciaba la incertidumbre jurídica sobre el particular.

En otro orden de ideas, el Tribunal en Pleno también advirtió que la disposición legal reclamada es contraria a lo dispuesto en el artículo 248 de la Ley del ISSSTE, en cuanto establece que el derecho a la pensión es imprescriptible.

Si bien la ley reclamada establece diversos supuestos en los que, sin cumplir los referidos requisitos, el trabajador puede disponer total o parcialmente de los recursos acumulados de su cuenta individual, lo cierto es que ello no implica que se desconozca el fin primordial que es el de asegurar su bienestar y el de su familia cuando se retira del servicio, tan es así, que se autoriza al trabajador a realizar depósitos a su cuenta individual por el tiempo que deje de estar cotizando cuando concluya la vigencia de su pensión por riesgo de trabajo o invalidez y no reúna los años de cotización necesarios para el otorgamiento de una pensión por vejez.

Por tanto, a juicio del Alto Tribunal, el artículo 251 de la ley reclamada hace nugatorio el derecho fundamental a la jubilación —comprendido en los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez—, consagrado en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal, al privar a los trabajadores de disponer de los recursos acumulados en la referida cuenta para contar con un seguro de rentas vitalicias o retiros programados.¹⁷⁰

13. TRANSFERENCIA DE DERECHOS

En este punto, el Alto Tribunal analizó los conceptos de violación dirigidos a demostrar la inconstitucionalidad de los artículos 141 a 148 de la Ley del ISSSTE, que regulan lo concerniente a la transferencia de derechos entre el referido Instituto y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

a) Acumulación de cotizaciones simultáneas

La parte quejosa adujo que los artículos 76 y 148 de la ley impugnada conculcan la garantía de no confiscación prevista en el artículo 22 de la Norma Fundamental, al no permitir la acumulación de cotizaciones en caso de estar afiliado simultáneamente al ISSSTE y al IMSS, ya que con ello impiden el incremento en el monto de las pensiones, y el trabajador pierde sus aportaciones a uno u otro de los Institutos, con la consecuente afectación a su derecho de propiedad sobre esos fondos.

¹⁷⁰ Sobre este punto existió mayoría de ocho votos y se emitió la tesis P./J. 158/2008, de rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 251 DE LA LEY RELATIVA, AL ESTABLECER UN PLAZO DE DIEZ AÑOS PARA LA PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO A RECIBIR LOS RECURSOS DE LA CUENTA INDIVIDUAL DEL TRABAJADOR SIN PRECISAR EL MOMENTO DE SU INICIO, ES VIOLATORIO DE LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD Y CERTEZA JURÍDICA Y SEGURIDAD SOCIAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 165969 (ver tesis en página 329).

El Alto Tribunal expresó que el planteamiento de inconstitucionalidad antes precisado era infundado y expuso varias razones:

En principio señaló que la garantía de no confiscación consagrada en el artículo 22 de la Constitución General de la República, proscribe la apropiación violenta por parte de la autoridad de la totalidad o una parte significativa de los bienes de una persona, sin título legítimo y contraprestación alguna.⁷¹

Por otra parte, del análisis armónico de el artículo 76 de la Ley del ISSSTE, inmerso dentro del Capítulo VI intitulado Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, y de los artículos 141, 144, 145, 146, 147 y 148 conferido dentro de la Sección I del Capítulo VIII, denominada "De la Transferencia de Derechos entre el Instituto y el IMSS" de la misma Ley, el Alto Tribunal concluyó lo siguiente:

- Para los efectos del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, el trabajador tendrá derecho a contar con una cuenta individual que se integrará por las subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, del fondo de la vivienda, de ahorro solidario, de aportaciones complementarias de retiro, de aportaciones voluntarias y de ahorro a largo plazo.
- Los trabajadores que coticen simultánea o sucesivamente al ISSSTE y al Instituto Mexicanos del Seguro Social, deberán acumular los recursos del seguro de retiro, cesantía en

⁷¹ Según deriva de la tesis P. LXXIV/96, de rubro: "CONFISCACIÓN Y DECOMISO. SUS DIFERENCIAS BÁSICAS," publicada en el Semanario..., op. cit., Novena Época, Tomo III, mayo de 1996, p. 55; Reg. IUS: 200122.

edad avanzada y vejez de ambos regímenes en una misma cuenta individual, sin perjuicio de que se identifiquen por separado mediante subcuentas.

– Cuando llegue a la edad de pensionarse bajo los supuestos del seguro de retiro, cesantía y vejez previsto en la ley reclamada, el trabajador podrá solicitar que se sumen los recursos que haya acumulado en las subscuentas constituidas bajo ambos regímenes para la contratación del seguro de pensión o retiro programado y del seguro de sobrevivencia para sus familiares derechohabientes; asimismo, tendrá derecho a recibir el excedente de esos recursos en una o varias exhibiciones, sin distinguir el régimen conforme al cual fueron acumulados.

– El pensionado bajo el régimen de la ley reclamada, podrá seguir cotizando en el régimen de la Ley del Seguro Social, en cuyo caso, una vez al año, en el mismo mes calendario en el que adquirió el derecho a la pensión, podrá transferir a la aseguradora, al PENSIONISSSTE o la administradora respectiva, según corresponda, el saldo acumulado de su cuenta individual, a efecto de que se incremente su pensión, o bien, para que retire el saldo en una sola exhibición.

Asimismo, el pensionado bajo el régimen de la ley impugnada, no podrá recibir otra pensión de igual naturaleza bajo el régimen de la Ley del Seguro Social ni viceversa; sin embargo, en ambos casos, tendrá derecho a incrementar el monto de su pensión en los términos antes señalados.

– Para el reconocimiento de los años de cotización que se requieren para tener derecho a una pensión o a recibir

servicios médicos, no se acumularán los períodos de cotización simultáneos al ISSSTE y al Instituto Mexicano del Seguro Social, pero sí los sucesivos, en cuyo caso, para transferir los derechos de los años cotizados, se considerará que un año de cotización al primer Instituto referido equivale a 52 semanas de cotización, al segundo Instituto en cita, en la inteligencia de que la fracción de año cotizado que sea equivalente a más de 6 meses, se considerará como año completo.

El Tribunal en Pleno expresó que de acuerdo a lo anterior, no asistía razón a la quejosa en cuanto señalaba que los artículos 76 y 148 de la ley impugnada, impiden acumular las cotizaciones simultáneas al ISSSTE y al IMSS, pues lo único prohibido es acumular los períodos trabajados simultáneamente para efectos de alcanzar el tiempo requerido, a fin de tener derecho a una pensión y a los servicios de salud, pero de ninguna manera esas normas imposibilitan acumular o sumar las cotizaciones —cuotas y aportaciones— efectuadas a un mismo tiempo bajo ambos regímenes.

El Alto Tribunal agregó que incluso debía tenerse en cuenta que los artículos 76, 144 y 145 de la ley reclamada, expresamente señalan que el trabajador que cotice simultánea o sucesivamente en el régimen de esta ley y en el régimen de la Ley del Seguro Social, deberá acumular los recursos —cuotas y aportaciones— del seguro de retiro, cesantía y vejez de ambos regímenes en una sola cuenta individual y que dichos recursos se podrán sumar para la contratación de los seguros de retiro y sobrevivencia o los retiros programados.

Por tanto a juicio del Tribunal en Pleno, los artículos 76 y 148 de la ley reclamada no violaban la garantía de no confis-

cación consagrada en el artículo 22 constitucional, en tanto no autorizan ni expresan implícitamente "la apropiación violenta de la autoridad de una parte significativa de sus aportaciones", pues incluso, del contexto normativo del cual participaban dichos numerales, claramente se advertía que, además, se permite a los trabajadores retirar el excedente de los recursos aplicados para la contratación de los seguros respectivos, sin importar el régimen bajo el cual se acumularon, así como incrementar el monto de su pensión con los recursos que posteriormente acumulen en su cuenta individual, en caso de seguir cotizando en un régimen diverso al cual se pensionaron.¹⁷²

b) Otorgamiento de pensiones de igual naturaleza

En otro aspecto, la parte quejosa expresó que los artículos 141 a 148 de la ley reclamada, violaban la garantía de no discriminación, toda vez que el sistema de transferencia de derechos prevista en ellos atentaba contra la dignidad humana al menos-cabar los derechos de los trabajadores, pues no obstante la existencia de dos regímenes diversos de seguridad social, se pretende asimilarlos, con lo cual se impide que los trabajadores se vean beneficiados por los derechos adquiridos en uno y otro. De tal manera que si una persona se pensiona bajo el régimen de uno de ellos, no podrá obtener otra de igual naturaleza bajo el régimen del otro, y si bien, aparentemente se permite la acumulación de las cotizaciones efectuadas en ambos regímenes para incrementar el monto de las pensiones, éste, en ningún caso, podrá exceder del equivalente a 10 salarios mínimos.

¹⁷² Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 159/2008, de rubro: "ISSSTE. LOS ARTICULOS 76 Y 148 DE LA LEY RELATIVA, NO CONCULCAN LA GARANTIA DE NO CONFISCACION QUE PREVE EL ARTICULO 22 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUES NO IMPIDEN LA ACUMULACION DE COTIZACIONES CUANDO EL TRABAJADOR SE ENCUENTRA AFILIADO DE MANERA SIMULTANEA AL IMSS (LEGISLACION VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 166378 (ver tesis en página 331).

El Alto Tribunal determinó que este concepto de violación era infundado, por las razones que a continuación se exponen.

En primer término precisó que la limitante de 10 veces el salario mínimo del Distrito Federal, únicamente opera en el caso de los seguros de riesgos de trabajo, invalidez y vida, lo cual está justificado y encuentre su razón de ser en el hecho de que las prestaciones inherentes a estos seguros, como lo son las pensiones, se cubren con cargo a las reservas constituidas por el Instituto para tal fin.

El hecho de que el pensionado que goza de una pensión de retiro, cesantía en edad avanzada o vejez, bajo el régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales, no pueda obtener una pensión de igual naturaleza bajo el régimen de la Ley del Seguro Social y viceversa, no transgrede la garantía de no discriminación que consagra el artículo 1o. constitucional, dado que tal disposición está dirigida a todos los trabajadores que cotizan sucesiva o simultáneamente en ambos regímenes sin hacer distinción alguna, habida cuenta que ello no implica que se les prive del derecho a disfrutar de los beneficios que adquirieron en cada uno de ellos, en tanto los recursos que se acumulen en su cuenta individual con posterioridad a la fecha en que se pensionen, podrán transferirse a la entidad que le paga su renta vitalicia o sus retiros programados para incrementar el monto de su pensión, o bien, retirarlos en una sola exhibición.^{1/3}

^{1/3} Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P.J. 160/2008, de rubro: "ISSSTE. LOS ARTÍCULOS DEL 141 AL 148 DE LA LEY RELATIVA, AL PERMITIR LA TRANSFERENCIA DE DERECHOS ENTRE ESTE INSTITUTO Y EL IMSS, NO SON VIOLATORIOS DE LA GARANTÍA DE NO DISCRIMINACIÓN QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 166377 (ver tesis en página 332).

El Alto Tribunal negó lo sostenido por los peritos y la quejosa en el sentido que el hecho de que se haya prohibido recibir una pensión de igual naturaleza en un régimen diverso al en que se pensionó el trabajador, se tradujera en un efecto individual negativo, por no estar previsto en la ley derogada, toda vez que el nuevo sistema de pensiones de retiro, permite que los trabajadores que coticen simultánea o sucesivamente en ambos Institutos, acumulen todas sus aportaciones para incrementar su monto constitutivo y, además, autoriza la acumulación de los periodos de cotización sucesivos para completar los años mínimos de cotización que se requieren para poder gozar de una pensión por cesantía en edad avanzada o vejez, lo que no era posible en el sistema de reparto que regulaba la ley derogada.

c) *Prestación del servicio médico*

La parte quejosa señaló la inconstitucionalidad de los artículos 141 y 142 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, bajo el argumento de que no obstante que el primero prevé la transferencia de los periodos de cotización sucesivos entre dicho Instituto y el Instituto Mexicano del Seguro Social, el segundo artículo señala que la asistencia médica a los pensionados se prestaría por el Instituto al que hubiere cotizado por mayor tiempo, lo cual generaba una inequidad respecto de las responsabilidades recíprocas entre ambos Institutos por virtud de las transferencias de derechos.

El Alto Tribunal manifestó que el anterior planteamiento era infundado, en tanto partía de una premisa incorrecta, al considerar que el sistema de transferencia de derechos entre el ISSSTE y el Instituto Mexicano del Seguro Social, tiene por objeto colocar a ambos Institutos en un plano de igualdad, de tal manera,

que los servicios de salud debían otorgarse por cualquiera de dichos Institutos a elección del interesado, sin importar el tiempo que hubiese cotizado a cada uno de ellos.

El Tribunal en Pleno reconoció que la ley impugnada prevé el derecho de los trabajadores para transferir los derechos de los períodos cotizados en el Instituto Mexicano del Seguro Social, para el reconocimiento de los años o semanas que se requieren para tener derecho a una pensión y a recibir servicios médicos, así como para sumar los recursos acumulados en su cuenta individual bajo ambos regímenes, para la contratación del seguro de pensión o retiro programado y el seguro de sobrevivencia.

Agregó que por su parte, el artículo 142 del citado ordenamiento legal, precisa que los pensionados por retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, que hubiesen cotizado al ISSSTE y al Instituto Mexicano del Seguro Social, tienen derecho a recibir asistencia médica, siempre y cuando hubieren cotizado cuando menos 15 años en alguno de dichos Institutos o 24 años en conjunto, en cuyo caso, la asistencia médica sería prestada por el Instituto al que hubiere cotizado por más tiempo, en la inteligencia de que el Instituto en el que hubiere cotizado por menor tiempo debería transferir a aquél las reservas actuariales del seguro de salud respectivas, conforme a los lineamientos expedidos para tal efecto.

Cabe apuntar que en la ley derogada no se reconocían los períodos cotizados al Instituto Mexicano del Seguro Social, por lo que los trabajadores perdían los derechos relativos a dichos períodos cuando migraban al sector público, de tal suerte que los pensionados bajo el régimen del ISSSTE que hubiesen coti-

zado a éste menos de 15 años no tenían derecho a los servicios de salud, aun cuando el periodo cotizado entre ambos regímenes fuera mayor.

El Tribunal en Pleno destacó que las disposiciones legales reclamadas no generan un trato inequitativo entre ambos Institutos, pues si bien los servicios de salud a que tuviere derecho el pensionado se debían prestar por el Instituto al que hubiese cotizado por más tiempo, lo cierto es que ello no implica que éste sufriera un perjuicio desigual e injustificado, toda vez que el Instituto al que hubiere cotizado por menor tiempo el pensionado, debía transferirle a aquél las reservas actuariales correspondientes al seguro de salud, bajo los lineamientos acordados al efecto por ambas instituciones.¹⁷⁴

14. EMBARGO DE LOS RECURSOS DE LAS CUENTAS INDIVIDUALES

Los quejoso impugnaron el artículo 83 de la ley reclamada por violar las garantías de legalidad y seguridad jurídica, al autorizar el embargo de los recursos depositados en las subcuentas de aportaciones voluntarias, complementarias de retiro y de ahorro a largo plazo por la cantidad que exceda por 20 veces el salario mínimo elevado al año, en contravención a lo dispuesto por el artículo 112 de la Ley Federal del Trabajo el cual dispone que los salarios de los trabajadores no podrán ser embargados, salvo en casos muy precisos.

¹⁷⁴ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 161/2008, de rubro: "ISSSTE. LOS ARTÍCULOS 141 Y 142 DE LA LEY RELATIVA, NO SON INCONSTITUCIONALES, AL DISPONER QUE CUANDO SE COCTICE DE FORMA SIMULTÁNEA CON EL IMSS, LA ASISTENCIA MÉDICA DEBERÁ PRESTARSE POR EL INSTITUTO AL QUE EL PENSIONADO HUBIERE COTIZADO DURANTE MAYOR TIEMPO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)"; Reg. IUS: 168625 (ver tesis en página 333).

El Tribunal en Pleno declaró infundado el argumento anterior porque no existía la contradicción entre las normas señaladas por los quejoso, pues mientras el precepto de la Ley Federal del Trabajo dispone la inembargabilidad del salario de los trabajadores, entendido éste como la contraprestación que reciben del patrón directamente por el trabajo realizado; el precepto impugnado se refería a la posibilidad de embargo sobre las cantidades que se encuentren depositadas en las subcuentas de aportaciones voluntarias, complementarias de retiro y ahorro a largo plazo, los cuales son conceptos distintos al salario.

También afirmó que con independencia de lo anterior, estaba justificado que el legislador determinara que unas son inembargables y otras no, ya que esta distinción obedecía a la finalidad de cada una. En efecto, la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y la subcuenta de ahorro solidario, son inembargables. Su propósito se encuentra dirigido especialmente a garantizar un retiro digno y con recursos suficientes del trabajador en el momento en que se cumplan los requisitos legales para ello. Además, que las cuotas aportadas por el trabajador fueron integradas con una parte proporcional de su salario.

En cambio, de acuerdo con el artículo 79 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, los diversos recursos depositados en las subcuentas de aportaciones voluntarias, complementarias de retiro y de ahorro a largo plazo, aunque tienen como propósito incrementar el monto de la pensión, si el trabajador así lo desea, e incentiva el ahorro interno, las mismas únicamente fueron aportadas por aquél. Se trata del ahorro voluntario del trabajador con ingresos de su patrimonio que no

necesariamente provienen de su salario, obtenidos de cualquier manera lícita, pero no necesariamente por la prestación de servicios para el Estado. Por tanto, si tales recursos son necesarios para cumplir las obligaciones que el trabajador adquirió con terceros, está perfectamente justificado que se encuentren a disposición para afrontar tales obligaciones legales.

No obstante lo anterior, el legislador previó que los montos de dichas subcuentas no quedaran totalmente desprotegidos, por lo que, a fin de dar cierto resguardo a las mismas, dispuso que solamente serían embargables las cantidades que excedieran el monto de 20 veces el salario mínimo elevado al año por cada subcuenta, siempre bajo el amparo de una resolución de una autoridad jurisdiccional que así lo dispusiere, pues tampoco se desconoce que cumplen con el fin específico para el que fueron creadas, es decir, incrementar la pensión del asegurado y con el propósito adicional de evitar fraude de terceros.

Consecuentemente, el Tribunal Pleno concluyó que la disposición contenida en el artículo 83 de la ley impugnada no es contraria a la Constitución Federal.¹⁷⁵

15. RESCISIÓN DE LOS CONTRATOS DE CRÉDITOS HIPOTECARIOS

La parte quejosa argumentó que el artículo 181 de la Ley del ISSSTE era violatorio del artículo 17 constitucional, al otorgar

¹⁷⁵ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 162/2008, de rubro: "ISSSTE, EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY RELATIVA, NO ES VIOLATORIO DE LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD Y CERTEZA JURÍDICA, POR AUTORIZAR EL EMBARGO DE LOS RECURSOS DEPOSITADOS EN LAS SUBCUENTAS DE APORTACIONES VOLUNTARIAS, COMPLEMENTARIAS DE RETIRO Y DE AHORRO A LARGO PLAZO POR LA CANTIDAD QUE EXCEDA A 20 VECES EL SALARIO MÍNIMO ELEVADO AL AÑO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 16. DE ABRIL DE 2007).", Reg. IUS: 166400 (ver tesis en página 334).

una facultad discrecional al mencionado Instituto para que rescindiera los contratos de créditos de vivienda, cuando eso sólo podía hacerlo un órgano jurisdiccional.

El Alto Tribunal declaró que los anteriores argumentos eran infundados.

Primero mencionó que el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza el acceso a la impartición de justicia. A su vez recordó que este derecho puede conculcarse por normas que impongan requisitos que impidan u obstaculicen el acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente persiga el legislador. Así, tenemos que el artículo constitucional de referencia consagra a favor de los gobernados los principios de una justicia pronta, completa, imparcial y gratuita.¹⁷⁶

El impugnado artículo 181 de la Ley del ISSSTE, dispone:

Artículo 181. Los créditos que se otorguen con cargo al Fondo de la Vivienda deberán darse por vencidos anticipadamente si los deudores, sin el consentimiento del Instituto, enajenan las viviendas, gravan los inmuebles que garanticen el pago de los créditos concedidos o incurren en las causales de rescisión consignadas en los contratos respectivos.

¹⁷⁶ Lo anterior, ha sido sustentado por la Segunda Sala del Alto Tribunal, conforme en la jurisprudencia, 2a/J. 192/2007, de rubro: "ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.", publicada en el Semanario..., op. cit., Novena Época, Tomo XXVI, octubre de 2007, p. 209; Reg. IUS: 171257.

Este texto prevé una causal de vencimiento anticipado de los créditos que los trabajadores tengan con cargo al Fondo de la Vivienda; la cual se actualiza cuando los deudores enajenen o graven el o los inmuebles que sirven como garantía del pago del referido crédito.

A juicio del Alto Tribunal, tal dispositivo en ningún momento confiere a favor del mencionado Instituto una facultad discrecional, ya que no le permite que decida en qué casos habrá vencimiento anticipado y en cuales no, además de que la causal de vencimiento anticipado se actualiza desde el momento mismo en que el deudor enajena o grava, sin consentimiento del Instituto, el inmueble o los inmuebles que sirven como garantía del crédito correspondiente.

Por otra parte, también señaló que el artículo impugnado no limita ni excluye de manera alguna la participación de los tribunales jurisdiccionales para llevar a cabo la declaratoria de rescisión, y no implica menoscabo alguno en perjuicio del accionante, de la garantía contenida en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁷⁷

16. PRESCRIPCIÓN DE CRÉDITOS A FAVOR DEL INSTITUTO

La quejosa impugnó el artículo 249 de la Ley del ISSSTE, por establecer que los créditos a favor del Instituto prescriben en diez años, cuando la Constitución Federal y el artículo 146 del

¹⁷⁷ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 163/2008, de rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 181 DE LA LEY RELATIVA, AL PERMITIR EL VENCIMIENTO ANTICIPADO DE LOS CRÉDITOS DE VIVIENDA, NO VIOLA EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 168654 (ver tesis en página 336).

Código Fiscal de la Federación establecen que los créditos fiscales prescriben en 5 años.

A juicio del Alto Tribunal, el argumento anterior era infundado y argumentó que, por un lado, el artículo 31, fracción IV, Constitucional, establece que es obligación de los mexicanos contribuir para el gasto público de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Por otra, parte tratándose de contribuciones federales, el Código Fiscal de la Federación,¹⁷⁸ establece que la obligación de contribuir al gasto público debe efectuarse en los términos previstos por la ley especial, esto es, por la ley que regula el tributo de que se trata y que, en lo no previsto por ésta, se deberá aplicar el citado ordenamiento legal, en la inteligencia de que las disposiciones fiscales que imponen cargas a los particulares, infracciones y sanciones, son de aplicación estricta.

De lo anterior deriva que las disposiciones de dicho Código, no fungen como lineamientos generales a los cuales deban ajustarse las leyes fiscales especiales.

Por tanto, si se toma en consideración que las aportaciones de seguridad social son contribuciones, con respecto a ellas la Ley del ISSSTE es una ley fiscal especial y, por ende, no puede considerarse que el precepto legal impugnado fuese inconstitucional por establecer un plazo de prescripción de los créditos a

¹⁷⁸ 'Artículo 1o. Las personas físicas y las morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas. Las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de los que México sea parte. Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico.'

"Artículo 5o.- Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa."

favor del Instituto diverso al previsto en el Código Fiscal de la Federación, habida cuenta que sólo tienen el carácter de créditos fiscales¹⁷⁹ los que derivan del incumplimiento de las obligaciones relacionadas con las aportaciones de seguridad social, no así los que derivan de la inobservancia de otras obligaciones, como por ejemplo, la falta de pago de un crédito personal o hipotecario.¹⁸⁰

17. ESTRUCTURA Y ATRIBUCIONES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es un organismo descentralizado dotado de administración, personalidad jurídica y patrimonio propio. Fue creado por decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1959 y tiene como objeto otorgar a los servidores públicos, pensionistas y demás derechohabientes sujetos al régimen de su ley, los seguros, prestaciones y servicios establecidos con carácter obligatorio, así como ejercer las funciones que determine la legislación aplicable. Sus órganos de gobierno son: La Junta Directiva, el Director General, la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda, la Comisión Ejecutiva del PENSIONISSSTE y la Comisión de Vigilancia.¹⁸¹

¹⁷⁹ Conforme a la jurisprudencia 2a./J 92/2002, de rubro: "ACTIVO, EL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY DEL IMPUESTO CORRESPONDIENTE ESTABLECE LA ACTUALIZACIÓN EN LA DEVOLUCIÓN DE CONTRIBUCIONES MEDIANTE UN SISTEMA DISTINTO AL INSTITUIDO EN EL ARTÍCULO 22 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE, POR TANTO, RESULTA INAPLICABLE"; publicada en el *Semanario...*, op. cit., Novena Época, Tomo XVI, agosto de 2002, p. 201; Reg. IUS: 186380.

¹⁸⁰ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 164/2008, de rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 249 DE LA LEY RELATIVA, QUE ESTABLECE EL PLAZO DE 10 AÑOS PARA LA PRESCRIPCIÓN DE LOS CRÉDITOS A FAVOR DEL INSTITUTO, NO ES CONTRARIO AL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 168652 (ver tesis en página 336).

¹⁸¹ Artículos 209 al 225 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Precisado lo anterior, el Alto Tribunal procedió al estudio de los conceptos de violación que hizo valer la parte quejosa, con relación a la estructura y atribuciones del ISSSTE:

a) Nombramiento del director general del Instituto

La parte quejosa argumentó que, entre otros, los artículos 14, 20, 25, 29, 36, 63, 109, 110, 167, 170, 171, 210, 225 y 226, de la ley impugnada, presentaban inconsistencias que lesionaban los derechos de los trabajadores al no prever el mecanismo para nombrar al director general del Instituto.

El Alto Tribunal consideró inoperante el argumento anterior, pues la circunstancia de que no se prevea un mecanismo para nombrar al director general del ISSSTE, no le genera ningún perjuicio a la parte quejosa, puesto que no incide de manera personal y directa en su esfera jurídica, o sea en su calidad de derechohabiente.¹⁸²

b) Representación de los trabajadores de la Secretaría de Educación Pública en el PENSIONISSSTE

Por otra parte la quejosa alegó que la integración de la Comisión de Vigilancia del PENSIONISSSTE no podía estimarse debidamente colmada, ya que no existía una adecuada representación de los trabajadores de la Secretaría de Educación Pública, en tanto que ésta se encontraba subjúdice a la resolución que dictaría la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en el expediente 730/2004.

¹⁸² Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P.J. 165/2008, de rubro: "ISSSTE. LOS ARGUMENTOS QUE CONTROVIERTEN LA FALTA DE UN MECANISMO PARA NOMBRAR AL DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO, SON INOPERANTES (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 168627 (ver tesis en página 337).

El Alto Tribunal declaró infundado lo anterior en razón de que el artículo 110 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado establece que la dirección y administración del PENSIONISSSTE estará a cargo de una Comisión Ejecutiva —no de Vigilancia como erróneamente se refiere a ella la parte quejosa,— la cual se integra por 18 miembros, entre los cuales se encuentran 9 vocales nombrados por las organizaciones de trabajadores, sin especificar cuáles de esas organizaciones elegirán a esos miembros, ni que necesariamente los vocales tengan que ser los representantes de éstas.

De ahí que el Alto Tribunal concluyera que el hecho de que la representación de los trabajadores de la Secretaría de Educación Pública estuviera subjúdice, no podía dar lugar a estimar que la Comisión Ejecutiva no estuviera debidamente integrada, y menos aún que el artículo 110 fuera inconstitucional, pues en todo caso, las cuestiones relativas al procedimiento de integración de la referida Comisión, constituyan un problema de legalidad.¹⁸³

c) *Naturaleza jurídica del PENSIONISSSTE*

La parte quejosa adujo que era ilegal la creación del PENSIONISSSTE, prevista en la nueva ley, ya que si bien la Ley Orgánica de la Administración Pública permite a las Secretarías de Estado y Departamento Administrativos crear órganos descentrados, no permite que esto lo hagan los organismos descentralizados como el ISSSTE.

¹⁸³ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 170/2008, de rubro: "ISSSTE. LOS ARGUMENTOS QUE IMPUGNAN LA INTEGRACIÓN DE LAS COMISIONES EJECUTIVAS DEL PENSIONISSSTE Y FOVISSSTE SON INOPERANTES (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 10. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 166380 (ver tesis en página 338).

Por tanto, precisó que los artículos 103 a 113 y transitorios vigésimo tercero a vigésimo séptimo, que otorgan al PENSIONISSSTE facultades, recursos, presupuesto y estructura orgánica, así como las atribuciones y facultades para manejar y administrar los recursos de los trabajadores al servicio del Estado eran inconstitucionales, y así, este organismo carecía de competencia para aplicar la nueva ley, pues no se había creado mediante el proceso legislativo adecuado, ni por decreto presidencial *ex profeso*.

El Tribunal en Pleno manifestó que los referidos conceptos de violación eran infundados, y recordó que sobre el particular ya se había pronunciado con anterioridad en el sentido que la facultad de crear órganos descentralizados corresponde al Congreso de la Unión mediante ley, o bien, al Ejecutivo a través de un reglamento o decreto.¹⁸⁴ Por tanto, un organismo descentralizado no está facultado para crear órganos descentralizados y tampoco esta facultad le corresponde a las Secretarías de Estado o a los Departamentos Administrativos.

Ahora bien, en este caso el PENSIONISSSTE no fue creado por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sino mediante la nueva ley que regula dicho Instituto —específicamente a través de su artículo 103—, que fue emitida por el Congreso de la Unión. Consecuentemente, el Alto Tribunal concluyó que el proceso de creación del órgano administrativo descentralizado denominado por la propia ley como PENSIONISSSTE, no viola su procedimiento de creación.

¹⁸⁴ Ver la jurisprudencia P.J. 49/2007, de rubro: 'ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. TANTO EL CONGRESO DE LA UNIÓN COMO EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ESTÁN FACULTADOS PARA CREARLOS.', publicada en el *Semanario...*, op. cit., Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, p. 1080; Reg. IUS: 170674.

En consecuencia, tampoco son inconstitucionales los preceptos de la Ley en los que se otorgan facultades, recursos y atribuciones al PENSIONISSSTE, ni éste carece de competencia para ejercer sus facultades.

Ahora bien, si la quejosa se refería a que de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública sólo las Secretarías de Estado podrían contar con órganos desconcentrados, dicho argumento también era infundado, porque constitucionalmente no existe impedimento para que órganos de la administración pública paraestatal, como entre otros son los organismos descentralizados, pudieran también contar con ese tipo de órganos.

A juicio del Tribunal en Pleno, esto no rompe con el principio de legalidad, puesto que en una interpretación sistemática y funcional de los preceptos constitucionales,¹⁸⁵ de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de las demás leyes que regulan dicha administración,¹⁸⁶ se llegaba a concluir que es el legislador quien está autorizado para crear los órganos necesarios para hacer efectivas la distribución de los negocios del orden administrativo de la Federación, entre los cuales estarían los órganos administrativos desconcentrados adscritos a la administración pública paraestatal.

Así, el PENSIONISSSTE al constituirse como un órgano público dependiente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales

¹⁸⁵ "Artículo 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación". "Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

[...]. XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

¹⁸⁶ Como lo es la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

de los Trabajadores del Estado, participa de la naturaleza de un órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal.¹⁸⁷

Por otra parte, el Tribunal en Pleno precisó que la administración propiamente dicha del PENSIONISSSTE, no estaba a cargo del Instituto, como lo señaló la parte quejosa, sino de una comisión técnica ejecutiva, integrada tanto por miembros del Instituto como otros entes jurídicos, como lo son algunos representantes de Secretarías de Estado e, inclusive, de organizaciones de trabajadores.

Tampoco le pasó inadvertido que, si bien el artículo 5o. de la ley impugnada establece que el PENSIONISSSTE estará a cargo del Instituto, se refería a la subordinación jerárquica característica que los órganos guardan en su relación con la entidad de la que dependen.¹⁸⁸

d) Facultad de la Junta Directiva del Instituto para otorgar premios y estímulos a los trabajadores de éste

La quejosa expuso que con la facultad conferida a la Junta Directiva del Instituto para otorgar premios, estímulos y recompensas a los trabajadores del propio Instituto con los ahorros de éstos, se contravenía el derecho a la seguridad social establecido en la Constitución Política.

¹⁸⁷ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 166/2008, de rubro: "ISSSTE. LA CREACIÓN DEL FONDO NACIONAL DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, COMO ÓRGANO DESCONECENTRADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LEGALIDAD"; Reg. IUS: 166391 (ver tesis en página 339).

¹⁸⁸ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 167/2008, de rubro: "PENSIONISSSTE. SU ADMINISTRACIÓN NO ESTÁ A CARGO DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)"; Reg. IUS: 166333 (Ver tesis en página 340).

El Tribunal en Pleno declaró infundado este concepto de violación, ya que la norma impugnada, el artículo 214, en su fracción XIV, establece:

Artículo 214.- Corresponde a la Junta Directiva:

(...)

XIV. Otorgar premios, estímulos y recompensas a los servidores públicos del Instituto, de conformidad con lo que establece la ley de la materia.

El precepto reproducido establece que los premios, estímulos y recompensas a que se refiere se otorgarán de conformidad con la ley de la materia, esto es, la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, la cual en su artículo 124 establece que las erogaciones que deban hacerse con motivo de esa ley, serán con cargo a la partida correspondiente de la Secretaría donde se tramite cada premio, y en caso de falta o insuficiencia de partida, con cargo al presupuesto del ramo de la Presidencia, y que los estímulos y recompensas únicamente podrán recaer sobre el presupuesto de la dependencia u organismo al que pertenezca el beneficiario, por tanto, a juicio del Alto Tribunal, era evidente que tales erogaciones, contrariamente a lo alegado por la quejosa, no se harían a cargo del ahorro de los trabajadores y, por ende, no se contraviene ni se pone en riesgo el derecho constitucional a la seguridad social.¹⁸⁹

¹⁸⁹ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 168/2008, de rubro: "ISSSTE. LA FACULTAD DE LA JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO PARA OTORGAR PREMIOS Y ESTÍMULOS A SUS TRABAJADORES, NO TRANSCREDE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 168639 (ver tesis en página 340).

e) *Integración de los órganos de gobierno del ISSSTE, PENSIONISSSTE y FOVISSSTE*

En otro argumento, la parte quejosa manifiesto que la Ley del ISSSTE era constitucional al otorgar al Poder Ejecutivo la facultad de establecer las bases para determinar cuáles organizaciones de trabajadores deberían intervenir en la designación de los miembros de los órganos de gobierno del Instituto, entrometiéndose así en la vida independiente de los sindicatos.

El Alto Tribunal rechazó el argumento anterior y expresó que el artículo 225 de la ley impugnada no vulnera en forma alguna la libertad sindical, pues lo que regula era únicamente la facultad del Ejecutivo para establecer los lineamientos base, que determinarán qué organizaciones laborales podrán participar en el nombramiento de los órganos de gobierno del Instituto, entre los cuales están los vocales nombrados o representantes de diversas organizaciones sindicales, pero no impone requisito alguno para que éstas determinen quién o quiénes de sus miembros los representará, ni el procedimiento para ello y menos aun altera su conformación interna, por tanto, la libertad sindical no se ve afectada.¹⁹⁰

En otro aspecto, la quejosa manifestó que los artículos 110 y 170 de la ley impugnada, al señalar que las comisiones técnicas del PENSIONISSSTE y FOVISSSTE, se integrarán por 18 miembros cada una, de los cuales 9 serán nombrados por las organizaciones de los trabajadores, dejaban afuera a los prin-

¹⁹⁰ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P.J. 169/2008, de rubro: "ISSSTE. LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DEL INSTITUTO, PENSIONISSSTE Y FOVISSSTE, NO TRASCIENDE A LA VIDA INDEPENDIENTE DE LOS SINDICATOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 10. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 168634 (ver tesis en página 341).

cipales afectados, los pensionados sin representación. Además, como el total de integrantes de dichas comisiones era número par, el presidente de las mismas —el Director General del ISSSTE—, tendría voto de calidad, con lo que contaría con una fuerza muy trascendente en la toma de decisiones de los órganos de gobierno del Instituto sin ningún contrapeso.

El Alto Tribunal rechazó lo anterior, y expresó que de conformidad con el artículo décimo octavo transitorio de la ley reclamada, los jubilados, pensionados o sus familiares derechohabientes, que a la entrada en vigor de esa ley gozaran de los beneficios que les otorga la ley derogada, continuarán ejerciendo sus derechos en los términos y condiciones señalados en las disposiciones vigentes al momento de su otorgamiento.

Luego, la circunstancia de que los pensionados no tuvieran representación en las comisiones técnicas de los órganos de gobierno del ISSSTE a que se refiere la parte quejosa, en nada les afectaba.

Por otra parte, el Alto Tribunal manifestó que el hecho de que la integración de los miembros de las comisiones mencionadas por la quejosa fuese en número par, no significa que en todos los casos la votación requiriera el ejercicio de un voto de calidad. En consecuencia, ello tampoco implica que el citado director tuviera una fuerza definitiva o trascendente en la toma de decisiones de todos y cada uno de los asuntos ventilados en las comisiones técnicas antes referidas.

18. FUNCIONAMIENTO DEL PENSIONISSSTE

La quejosa reclamó que el PENSIONISSSTE, creado en la ley impugnada, estaba llamado a manejar importantes recursos

financieros de los trabajadores, lo cual se prestaba a especular con ellos y regirse con base en estrategias políticas y no con reglas financieras.

El Alto Tribunal respondió que el PENSIONISSSTE se creó con el fin de consolidar y fortalecer la estabilidad financiera del país al canalizar el ahorro a sectores prioritarios para el desarrollo nacional, al mismo tiempo que se proporcionaba mayor rendimiento y seguridad para el ahorro de los trabajadores. Como complemento a lo anterior las inversiones administradas por este organismo se llevarán a cabo siempre a través del mercado de valores y mediante instrumentos incluidos en el régimen de inversión de la comisión del Sistema de Ahorro para el Retiro y de la más alta calidad, de tal manera que garanticen el mejor rendimiento con el menor riesgo posible para el trabajador.

El PENSIONISSSTE se encuentra reglamentado por los artículos 103 a 113 de la Ley impugnada, de cuyos textos se desprende que este organismo es un participante activo de los sistemas de ahorro para el retiro, asemejándose formal y materialmente a las denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), distinguiéndose el primero, en que tiene la característica de ser un órgano desconcentrado del ISSSTE, cuyos fondos que administre deberán ser canalizados preferentemente, a través de su colocación en valores, a fomentar la actividad productiva nacional, la construcción de vivienda, la generación de energía, la producción de gas y petroquímica y la construcción de carreteras. En cambio las segundas son entidades de carácter privado, cuyas inversiones se canalizarán si bien también a la actividad productiva nacional y a la construcción de vivienda, así como a la mayor generación de empleo, al desarrollo de infraestructura estratégica para el país y al desarrollo

nacional, no pueden destinar tales recursos a la generación de energía, la producción de gas y petroquímica.

El Alto Tribunal concluyó que el argumento hecho valer por la parte quejosa era a todas luces infundado, ya que de la lectura del marco jurídico que reglamenta el sistema nacional de previsión y seguridad social en vigor, se desprendía que el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado, denominado PENSIONISSSTE, desarrolla actividades primordialmente de carácter financiero, toda vez que aun y cuando se desempeña como un órgano público desconcentrado del ISSSTE, administra e invierte sin ánimo de lucro, con seguridad y transparencia los recursos de las cuentas individuales en las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro que administre.

El hecho de que en la Comisión Ejecutiva del PENSIONISSSTE y el Comité de Inversiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, participen individuos designados por diversos órganos de gobierno como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de la Función Pública o el propio Instituto antes mencionado, no significa que las actividades desarrolladas por tal Fondo Nacional de Pensiones estuviesen determinadas por estrategias políticas con ánimo de lucro, toda vez que la tarea fundamental del PENSIONISSSTE es de índole meramente financiera y la Ley del ISSSTE preveía un equilibrio de fuerzas en la integración de sus órganos internos a fin de evitar actos de corrupción.¹⁹¹

¹⁹¹ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 171/2008, de rubro: "PENSIONISSSTE. AL MANEJAR LOS RECURSOS DE LOS TRABAJADORES SE RIGE CON BASE EN REGLAS FINANCIERAS."; Reg. IUS: 165947 (ver tesis en página 342).

19. PRIVATIZACIÓN DEL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

El Alto Tribunal analizó en este apartado los argumentos formulados por la parte quejosa, respecto a que la ley impugnada tendía a privatizar los servicios de seguridad social.

En primer término, precisó que la privatización de un bien o de un servicio era un proceso mediante el cual las actividades realizadas por el Estado, empresariales o no, eran transferidas al sector privado, lo cual conllevaba la introducción de cambios en las funciones y responsabilidades públicas y privadas.

El acto por el que un bien público pasa a ser controlado por empresas privadas, en el ámbito empresarial, se produce cuando el Estado vende una empresa pública. Es desde ese momento cuando el Estado deja de tener control sobre esa empresa vendida, de forma que no tiene ni gastos de mantenimiento ni beneficios, pues este deber lo suplen los accionistas o dueños de la empresa. El Estado sólo controla la actividad y recibe beneficios según lo estipulado a través de los impuestos y el marco jurídico. Mencionó que suele confundirse con la capitalización de empresas públicas en la cual se vende a inversionistas privados una parte de las acciones.

a) *Bursatilización de las aportaciones*

La quejosa sostuvo que la nueva Ley del ISSSTE condenaba a privatizar los servicios de seguridad social al bursatilizar las aportaciones de los trabajadores, lo que sería un negocio privado con fondos de los trabajadores. Si bien el artículo 109 de dicha ley preveía que esos fondos podían invertirse en los proyec-

tos prioritarios, como la infraestructura carretera y la generación de energéticos, estas actividades son exclusivas del Estado, por lo que tales inversiones serían ilegales, salvo que se respaldaran los proyectos de inversión de Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, así como el rescate carretero.

El Alto Tribunal declaró infundado lo anterior, y sobre el tema señaló que el artículo 109 de la ley reclamada establece textualmente lo siguiente:

Artículo 109. La Comisión Ejecutiva del PENSIONISSSTE deberá establecer el régimen de inversión de los recursos cuya administración se encuentre a cargo del PENSIONISSSTE.

El régimen deberá tener como principal objetivo otorgar la mayor seguridad y rentabilidad de los recursos de los Trabajadores. Asimismo, el régimen de inversión tenderá a incrementar el ahorro interno y el desarrollo de un mercado de instrumentos de largo plazo acorde con el sistema de pensiones. A tal efecto, proveerá que las inversiones se canalicen preferentemente, a través de su colocación en valores, a fomentar:

- I. La actividad productiva nacional;
- II. La construcción de vivienda;
- III. La generación de energía, la producción de gas y petroquímicos, y
- IV. La construcción de carreteras.

El PENSIONISSSTE deberá invertir en valores, documentos, efectivo y los demás instrumentos que se establezcan en el régimen de inversión determinado por su Comisión Ejecutiva,

el cual deberá observar en todo momento las reglas de carácter general que establezca la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro para la inversión de los recursos invertidos en las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro.

De acuerdo con la disposición anterior, el PENSIONISSSTE, con el objeto de obtener y otorgar la mayor rentabilidad y seguridad de los recursos propiedad de los trabajadores, los podrá bursatilizar, es decir, podrá canalizar las inversiones a través de su colocación en valores de determinadas áreas específicas para fomentarlas, como son, construcción de vivienda, generación de energía, producción de gas y petroquímicos, así como la construcción de carreteras.

De ahí que el Alto Tribunal concluyera que el artículo transcritto faculta al PENSIONISSSTE a utilizar los fondos contenidos en las cuentas individuales de los trabajadores en diversas actividades en beneficio de la población en general; por tanto, esas inversiones no podían ser ilegales; lo serían si se realizaran en contra del ordenamiento legal que lo faculta, prohibiéndole expresamente a hacerlo o simplemente no previendo tal posibilidad.

Además, el hecho de que el PENSIONISSSTE se encuentre facultado para invertir los recursos de las cuentas individuales, que nunca dejan de ser propiedad de los trabajadores, no puede implicar, de ninguna manera, una privatización, con independencia de que el artículo 31 de la Ley del ISSSTE disponga que los servicios médicos que proporciona el Instituto los preste éste o mediante convenios con particulares,¹⁹² ya que, además, la

¹⁹² Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 173/2008, de rubro: "ISSSTE. ELARTICULO 31 DE LA LEY RELATIVA, AL PERMITIR QUE EL SERVICIO DE SALUD TAMBIEN

inversión —bursátil— de tales fondos está dirigida a actividades de carácter público y la intención de tales inversiones es obtener el mayor provecho de los recursos que administra, buscando siempre el mayor beneficio y provecho de los dineros de los trabajadores.

Lo anterior no significa que se transfirieran los servicios de salud al sector privado, o sea que la seguridad social siempre estará a cargo del Instituto, con independencia de que se permitiera o no la participación privada, ya que esta última no se incorpora al régimen de seguridad social consagrado en la Constitución Federal en calidad de propietario o dueño de los servicios.

Para transparentar las actividades que desempeña el PENSIONISSSTE, el artículo 105 de la ley impugnada lo obliga a informar a los trabajadores el estado de sus cuentas. Además deberá cumplir con las disposiciones de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, la cual establece la obligación de constituir y mantener una reserva de fondos especial; asimismo dispone que las administradoras responderán directamente de todos los actos, omisiones y operaciones que realicen las sociedades de inversión que operen, con motivo de su participación en los sistemas de ahorro para el retiro.

En ese orden de ideas, para el Tribunal en Pleno quedaba claro que con independencia del uso que el PENSIONISSSTE le dé a los fondos contenidos en las cuentas individuales de los trabajadores, éste deberá responder por tales cuentas, lo que se

LO PRESTE EL SECTOR PRIVADO, NO ES INCONSTITUCIONAL (DISPOSICIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 168650 (ver tesis en página 344).

traduce en tranquilidad para los trabajadores, al saber que el referido órgano público responderá de cualquier menoscabo en los recursos de su propiedad.¹⁹³

b) Destino de las aportaciones

La parte quejosa argumentó que la Ley del ISSSTE violentaba diversas garantías constitucionales, al permitir que las aportaciones de seguridad social fueran utilizadas para fines diversos a los señalados tanto en el Código Fiscal de la Federación como en la propia ley impugnada, como financiar negocios particulares mediante el esquema AFORE-SIEFORE.

El Alto Tribunal consideró que el argumento anterior era infundado y mencionó que el Código Fiscal de la Federación establece que las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos; a su vez define a las aportaciones de seguridad social de la siguiente manera:

Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

¹⁹³ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P.J. 172/2008, de rubro: "ISSSTE. AL PERMITIR LA LEY RELATIVA LA INVERSIÓN DE LOS FONDOS QUE MANEJA EL PENSIONISSTE EN PROYECTOS PRIORITARIOS, NO PRIVATIZA LOS RECURSOS DE LOS TRABAJADORES NI ES ILEGAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 168660 (ver tesis en página 345).

En este caso, los sujetos obligados al pago de las aportaciones de seguridad social, serían todas las personas que encuadren en la hipótesis normativa contenida en la ley, esto es, aquéllas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley de la materia, así como las que utilizan los servicios de seguridad social que presta el mismo Estado.

El Tribunal en Pleno concluyó, después de interpretar armónicamente los artículos 5 y 23 de la propia Ley del ISSSTE, con lo dispuesto por el artículo 6o., fracción IV, de la misma ley, que las aportaciones realizadas por concepto de seguridad social, en ningún momento serán destinadas a la consecución de objetivos diferentes a los señalados en la propia ley, ya que con independencia de donde se encuentren físicamente esos fondos, ya sea en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en el PENSIONISSSTE o en una administradora de fondos para el retiro, estos fondos junto con los rendimientos son propiedad del trabajador y serán destinados al cumplimiento de su objetivo de creación, como son el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

Además, a juicio del Tribunal Pleno era inexacto que con las aportaciones de seguridad social se pretendiera financiar negocios particulares como son las AFORES, ya que de conformidad con lo dispuesto en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, dichas administradoras son entidades financieras que se dedican de manera habitual y profesional a la administración de cuentas individuales y sociedades de inversión, tal y como se desprende del artículo 18 de la referida ley, que dispone:

Las administradoras son entidades financieras que se dedican de manera habitual y profesional a administrar las cuentas

individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de la presente ley, así como a administrar sociedades de inversión...

De igual manera, la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro dispone que las administradoras deben efectuar todas las gestiones que consideren necesarias para la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones contenidas en las cuentas individuales de los trabajadores, y las comisiones que por sus servicios profesionales pudieran llegar a cobrar sólo son el pago por los servicios profesionales o actividad que en lo particular desempeñan, de ninguna manera constituyen el financiamiento de sus propios negocios.¹⁹⁴

c) *Comisiones del PENSIONISSSTE*

La parte quejosa argumentó que con la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se pretendía privatizar la seguridad social, ya que el PENSIONISSSTE cobrará comisiones por la administración de esa llamada Afore Pública cuyo costo por hacerlo será la media nacional en ese rubro, a pesar de tener patrimonio propio y de no tener mayores gastos.

El Alto Tribunal consideró infundado el argumento anterior, porque de acuerdo a la exposición de motivos de la ley reclamada, el PENSIONISSSTE no recibirá subsidio alguno por parte del Gobierno Federal, por lo que las comisiones que perciba

¹⁹⁴ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 174/2008, de rubro: "ISSSTE. LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL Y SU MANEJO POR EL PENSIONISSSTE O LAS AFORES, CUMPLEN EL OBJETIVO ESTABLECIDO EN LA FRACCIÓN XI DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 168629 (ver tesis en página 346).

por el manejo y administración de los recursos que reciba de los trabajadores serán destinados a su operación.

El ejercicio de la función administrativa que el Estado realiza para la consecución de sus fines requiere de una organización de los elementos humanos y materiales, cuyo funcionamiento se organiza de diferentes formas, las cuales se determinan con base en consideraciones políticas y técnicas, en razón de la independencia de los órganos y la especialidad de la materia que deban conocer.

Así, tradicionalmente se conocen tres formas de organización administrativa, a saber: centralización, descentralización y desconcentración.

Las dos primeras han dado lugar a considerar la administración directa del Estado, integrada por órganos jerárquicamente ordenados y, la tercera, ha sido considerada una forma de administración indirecta, compuesta por personas públicas diferentes del Estado, pero con carácter estatal.

La descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la administración pública centralizada; esto implica quitar de un centro para asignar a otro las funciones y actividades que se le atribuyen a un ente. Mientras la desconcentración consiste en quitar la concentración de facultades de un órgano determinado, y atribuir esas funciones a otro de menor jerarquía, pero siempre dentro del mismo ente estatal, esto es, no cuentan con patrimonio propio, sino que éste deviene del ente al cual se encuentran subordinados.

De acuerdo a lo anterior, el PENSIONISSSTE se constituye como un órgano público dependiente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por lo que, participa de la naturaleza de un órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal y no de uno descentralizado, por tanto no cuenta con patrimonio propio. Ello, independientemente que en los términos de la Ley reclamada cuente con recursos, ya que éstos serán destinados exclusivamente para su operación, sin formar parte de su patrimonio.

Por otra parte, el artículo 105 de la Ley reclamada dispone que el PENSIONISSSTE se encuentra facultado, entre otras cosas, a cobrar comisiones a las cuentas individuales de los trabajadores, con excepción de la subcuenta del fondo de la vivienda, comisiones que serán destinadas a cubrir los gastos de administración y operación del referido órgano público, que sean inherentes a sus funciones y que, además, tales comisiones no podrán exceder del promedio de comisiones que cobren las administradoras, favoreciendo a los trabajadores de menores ingresos.

Por su parte, los dispositivos 107 y 108 de la multicitada ley, disponen, en la parte que interesa, lo siguiente:

Artículo 107. El PENSIONISSSTE elaborará su presupuesto asegurando que los costos de administración sean cubiertos únicamente con el producto de las comisiones cobradas por la administración de los recursos del Fondo.

Artículo 108. Los recursos para la operación del PENSIONISSSTE se integrarán:

I. Con las comisiones que se cobren por la administración de los recursos de las Cuentas Individuales, con excepción de la Subcuenta del Fondo de la Vivienda, y

(...)

De acuerdo a las normas transcritas, las comisiones que cobra el PENSIONISSSTE por la administración de las cuentas individuales de los trabajadores tienen como único fin cubrir los costos de administración y operación del referido órgano, el cual no cuenta con ingresos propios para sufragar esos gastos y sólo recibe aquellos que obtiene por las referidas comisiones.

El Alto Tribunal señaló que el artículo 16 de la ley derogada ya preveía que el trabajador debía cubrir al Instituto una cuota del 8% de su sueldo básico, de la cual el 0.75% se destinaba para cubrir los gastos generales de administración del mismo, incluso los porcentajes destinados a cubrir el seguro de salud y las prestaciones sociales incluían gastos específicos de administración. Agregó que esto no implicaba una privatización del régimen de seguridad social, era sólo el costo que debía pagarse a cualquier organismo que llevara a cabo la administración y manejo de fondos destinados a un fin específico.

El Alto Tribunal aclaró que lejos de considerar violatoria de las garantías constitucionales a la ley por imponer que las comisiones que el PENSIONISSSTE llegara a cobrar por la administración de las cuentas individuales no podían superar el promedio del costo fijado por el mismo servicio prestado por las Administradoras de Fondos para el Retiro, representaba a favor de los trabajadores un principio de certeza, al asegurar que el monto de las comisiones sería proporcional al exigido por las otras administradoras, lo cual no quería decir que el men-

cionado organismo tuviese que calcular la media nacional para fijar el monto a cobrar, ya que éste dependería de los gastos y costos en que incurra, tal y como lo dispone el artículo 107 antes transcrito.¹⁹⁵

d) *Garantía de las pensiones*

La quejosa argumentó que la nueva Ley del ISSSTE privatizaba la seguridad social, al establecer que se debía contratar el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez con una aseguradora, en lugar de que fuese el propio Estado el que otorgara la pensión correspondiente, o respondiera ante una eventual quiebra de la empresa privada con la que se hubiese celebrado el contrato.

El Tribunal en Pleno consideró infundado lo anterior en atención a los siguientes argumentos:

La ley reclamada establece que los recursos del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez serán administrados por las Administradoras de Fondos para el Retiro, mejor conocidas por sus siglas: AFORES, y que estos recursos deberán ser invertidos en las Sociedades de Inversión Especializadas de Retiro o SIEFORES. Unas y otras son personas jurídicas distintas.

La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en su artículo 39, sólo permite que los recursos de los trabajadores y la Reserva Especial de la Afore, sean invertidos en las SIEFORES, de

¹⁹⁵ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 175/2008, de rubro: "PENSIONISSSTE. EL COBRO DE COMISIONES POR EL MANEJO DE LAS CUENTAS INDIVIDUALES DE LOS TRABAJADORES, NO PRIVATIZA EL SISTEMA DE PENSIONES.", Reg. IUS: 166334 (ver tesis en página 347).

manera tal que los trabajadores son los accionistas de estas últimas y, por ende, sus recursos siempre están separados normativa y materialmente bajo cualquier enfoque, del patrimonio de las AFORES.

Para evitar cualquier menoscabo a los recursos de los trabajadores, las SIEFORES,¹⁹⁶ tienen prohibido "dar y otorgar garantía o avales, así como grabar de cualquier forma su patrimonio salvo lo dispuesto por esta ley."¹⁹⁷

De conformidad con la Ley reclamada, las pensiones se otorgarán bajo la contratación de una renta vitalicia con empresas aseguradoras dedicadas exclusivamente a ese ramo, denominadas Empresas de Seguros de Pensiones; lo cual se estableció así para no mezclar ningún recurso o riesgo con los recursos que aseguran las prestaciones de la seguridad social.

Por otra parte, la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros prevé un régimen más estricto para estas compañías de seguros, y en su artículo 52-Bis establece un sistema de reservas especiales, tales como reservas de riesgos en curso, para obligaciones pendientes de cumplir y las demás previstas en la propia Ley. Además, el artículo 52-Bis 1 de la misma ley establece la constitución de un fondo especial que deben constituir estas empresas a través de un fideicomiso irrevocable, cuyo objeto es el contar con recursos financieros para el adecua-

¹⁹⁶ De conformidad con lo que señala la fracción IV del artículo 48 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

¹⁹⁷ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P.J. 176/2008, de rubro: "ISSSTE. GARANTÍA DE LAS PENSIONES RELATIVAS AL SEGURO DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA O VEJEZ (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 16. DE ABRIL DE 2007)", Reg. IUS: 166393 (ver tesis en página 348).

do funcionamiento de estos seguros y salvaguardar el derecho de los pensionados y de sus familiares derechohabientes.

Adicionalmente, a efecto de reforzar el régimen de rentas vitalicias y seguros de sobrevivencia, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, participan en el Comité de Montos Constitutivos,¹⁹⁸ el cual sesiona periódicamente para evitar cualquier contingencia en perjuicio de los pensionados, de un Instituto o del otro, según corresponda.

El Alto Tribunal recordó que, en última instancia, la concesión de la pensión era un acto administrativo concretado mediante un documento conocido como resolución de pensión, emitida por el propio ISSSTE, por virtud del cual confiere al trabajador o sus beneficiarios el derecho subjetivo de pensionarse, de tal manera que el mismo Instituto está obligado a cumplir con ese acto.

Por las consideraciones antes expuestas, el Tribunal en Pleno señaló que los recursos de los trabajadores tanto en la acumulación como en su etapa de pago de pensiones siempre estaban asegurados por las más estrictas reglas de solvencia, lo cual se complementaba además con el fondo especial, previsto en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, para hacer frente en caso de que las reservas del Ins-

¹⁹⁸ Previsto por el artículo 81 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, que tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos relativos al cálculo de dichos montos para la contratación de las rentas vitalicias y de los seguros de sobrevivencia.

tituto no existieran o fueran insuficientes para cubrir las pensiones de los trabajadores, situación que no se encontraba prevista en la ley derogada.¹⁹⁹

20. TRABAJADORES POR HONORARIOS

La parte quejosa argumentó que el artículo cuadragésimo tercero transitorio de la Ley del ISSSTE violaba las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, pues aun cuando la inclusión de los trabajadores por honorarios al régimen del ISSSTE representaba un gran avance en materia de seguridad social, sólo aplicaba para aquellos que tenían como mínimo un año en el trabajo y no se les reconocía su antigüedad. Además que la ley impugnada no preveía la representación de los referidos trabajadores en la Junta Directiva del Instituto, en el PENSIONISSSTE y en el FOVISSSTE.

El Alto Tribunal expresó que las anteriores argumentaciones eran infundadas y que ya en un criterio anterior había sostenido que para respetar las garantías de legalidad y seguridad jurídica, el legislador se encontraba obligado a establecer los mecanismos necesarios para que los gobernados pudieran ejercer los derechos o beneficios contenidos en las normas y las correlativas facultades y obligaciones a cargo de la autoridad ejecutora, en la inteligencia de que dicho mecanismo podía desarrollarse en distintos dispositivos de la ley de que se trate y hasta en distintos cuerpos normativos, al no existir límite constitucional para ello.

¹⁹⁹ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 177/2008, de rubro: "ISSSTE. SEGURIDAD DE LAS PENSIONES QUE SE CONTRATAN BAJO EL CONCEPTO DE RENTA VITALICIA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 166372 (ver tesis en página 349).

Así, el artículo cuadragésimo tercero transitorio de la Ley del ISSSTE reclamado, establece textualmente lo siguiente:

CUADRAGÉSIMO TERCERO. A las personas que presten sus servicios a las Dependencias o Entidades mediante contrato personal sujeto a la legislación común, que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios por contrato, o que estén incluidos en las listas de raya, siempre y cuando hayan laborado una jornada completa de acuerdo con las condiciones generales de trabajo y hayan laborado por un periodo mínimo de un año, se les incorporará integralmente al régimen de seguridad social con la entrada en vigor de esta Ley.

Asimismo, se les incorporará con los Tabuladores aplicables en la Dependencia o Entidad en que presten sus servicios mediante un programa de incorporación gradual, que iniciará a partir del primero de enero del 2008 dentro de un plazo máximo de cinco años. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecerá los lineamientos para su incorporación.

Después de dejar asentado que tales servidores públicos sólo se consideran como trabajadores al servicio del Estado para los efectos de la ley impugnada y no para otro tipo de prerrogativas de carácter laboral, el Alto Tribunal expresó que del texto antes transrito se desprendía que las personas que laboran para el Estado y que a la entrada en vigor de la ley reclamada perciban su pago exclusivamente con cargo a la partida de honorarios por contrato, se les incorporaría integralmente al régimen obligatorio de seguridad social, a aquellos que hubiesen trabajado una jornada completa y hubiesen laborado por un periodo mínimo de un año, con los tabuladores aplicables en la dependen-

cia o entidad en la que se encuentren prestando sus servicios, dentro de un plazo máximo de cinco años, contados a partir del primero de enero de 2008, mediante un programa de incorporación gradual implementado de acuerdo a los lineamientos expedidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Tribunal en Pleno señaló que en contraste la ley derogada, en su artículo 5o., fracción III, expresamente excluía del régimen obligatorio del instituto a los servidores públicos por honorarios, de tal manera que no habían dado ninguna cuota al Instituto y por ello era jurídicamente imposible reconocerles su antigüedad en el servicio para los efectos de los beneficios del régimen de seguridad social de la referida ley controvertida.

Con base en lo anterior declaró que el artículo cuadragésimo tercero transitorio no violaba las garantías de legalidad y seguridad jurídica por no prever tal aspecto, máxime que expresamente señala cuáles son los requisitos que deben satisfacer los trabajadores por honorarios para su incorporación a dicho régimen y los términos en que se llevará a cabo.

Por último, el Alto Tribunal señaló que el artículo impugnado tampoco trasgredía a las garantías de legalidad y seguridad jurídica por no prever la representación de las personas que prestan sus servicios al Estado bajo el régimen de honorarios en la Junta Directiva del Instituto, del PENSIONISSSTE o del FOVISSSTE, ya que los artículos 170, 209 y 210 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado mencionaban que las Comisiones Ejecutivas y la Junta Directiva, deberán conformarse con integrantes de las organizaciones de trabajadores, y con ello se les otorgaba la posibilidad

de participar de manera directa en la estructura de tales órganos, pues debían estimarse incluidos en los trabajadores en general.²⁰⁰

Ahora bien, el hecho de que las personas que prestan sus servicios profesionales al Estado mediante un contrato por honorarios no se encuentren organizados en una agrupación para la consecución de un fin específico, esto no constitúa una trasgresión a las garantías constitucionales de legalidad y seguridad jurídica, ya que en todo momento contaban con la libertad de organizarse y tener una representación.²⁰¹

21. CONVENIO DE INCORPORACIÓN VOLUNTARIA AL RÉGIMEN OBLIGATORIO

La parte quejosa adujo que los artículos 204 y trigésimo séptimo transitorio de la Ley del ISSSTE preveían que los gobiernos de las entidades federativas o de los Municipios, así como sus dependencias y entidades, que voluntariamente decidieran incorporarse al régimen obligatorio – mediante la firma de un convenio aprobado por la Junta Directiva del ISSSTE –, deberían otorgar una garantía incondicional del pago de las cuotas y aportaciones al Instituto y aceptar, en caso de incumplimiento, la afectación de sus participaciones y transferencias federales.

El argumento anterior provoca que la quejosa se preguntara sobre cómo se garantizaría el pago de las cuotas y aportaciones,

²⁰⁰ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 179/2008, de rubro: "ISSSTE. LA LEY RELATIVA, AL NO PREVER LA REPRESENTACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE PRESTAN SUS SERVICIOS AL ESTADO BAJO EL RÉGIMEN DE HONORARIOS EN LA JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO, DEL PENSIONISSTE O DEL FOVISSSTE, NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 166389 (ver tesis en página 351).

²⁰¹ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 178/2008, de rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO CUADRAGÉSIMO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA, AL NO RECONOCER ANTIGÜEDAD A LOS SERVIDORES PÚBLICOS POR HONORARIOS QUE SE INCORPOREN AL NUEVO RÉGIMEN, NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)"; Reg. IUS: 166399 (ver tesis en página 351).

si sería en efectivo o mediante fianza. En la primera hipótesis la ley no señala cuál sería el fin de los intereses o rendimientos generados con esa garantía. Asimismo, afirmó que los artículos cuestionados negaban a los gobiernos locales la posibilidad de conseguir la autorización de créditos a través de sus legislaturas a fin de dar salida a problemas de esta naturaleza.

Agregó, que el hecho de que conforme a los preceptos reclamados, en el citado convenio los gobiernos locales debían autorizar al Instituto a realizar las auditorías que fueren necesarias para verificar la suficiencia presupuestal de éstos, convertía a éste en una entidad auditora de la aplicación de recursos públicos.

Finalmente, alegó la parte actora que lo más grave era que en el aludido convenio se debía establecer la forma de llevar a cabo la liquidación de los derechos de los trabajadores a la terminación de éste, ya que a su juicio la finalidad de estas reformas era capitalizar al ISSSTE, o bien, ahorrarle al Instituto Mexicano del Seguro Social y a otras entidades de seguridad social el pago de pensiones.

El Alto Tribunal declaró inoperante el concepto de violación anterior, pues el contenido de las normas impugnadas no le generaban perjuicio alguno a la quejosa, puesto que no incidía de manera personal y directa en su esfera jurídica, esto es, en su calidad de derechohabiente ya que tal disposición se dirigía a los gobiernos de las entidades federativas, a los municipios y a sus dependencias y entidades.

A juicio del Tribunal en Pleno el hecho de que los preceptos reclamados prevean que los gobiernos de las entidades federativas o de los Municipios, así como sus dependencias y entidades

tengan que otorgar una garantía incondicional de pago de las cuotas y aportaciones y de suficiencia presupuestal necesaria, así como autorizar al Instituto a celebrar, en cualquier momento, las auditorías necesarias y que se prevea la afectación de sus participaciones y transferencias federales en caso de incumplimiento, permite dar plena certidumbre y seguridad a los derechohabientes, de que recibirán los servicios y prestaciones a que tienen derecho conforme a la ley.

No se opone a lo anterior que en la ley no se prevea cómo se garantizará el pago de las cuotas y aportaciones, esto es, en efectivo o mediante fianza, pues tal circunstancia tampoco le afecta, puesto que ello no incide en el derecho que tiene a recibir los servicios y prestaciones antes referidos.

Por otra parte, la circunstancia de que el mencionado convenio deba establecer su terminación y cómo se realizará la liquidación de los derechos de los trabajadores, permite a los entes que lo firmen conocer desde el inicio cómo se llevará a cabo la liquidación de sus derechos, con lo cual se creaba certeza jurídica sobre su situación futura y, por ende, tampoco ello le depa-raba perjuicio.²⁰²

22. JURISDICCIÓN PARA LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

La parte quejosa afirmó que la nueva Ley del ISSSTE eliminaba la competencia y la jurisdicción de los tribunales laborales en mate-

²⁰² Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 180/2008, de rubro: "ISSSTE. LOS ARGUMENTOS QUE CONTROVIERTEN LOS ARTÍCULOS 204 Y TRIGÉSIMO SÉPTIMO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA, QUE ESTABLECEN LOS REQUISITOS PARA LA INCORPORACIÓN AL RÉGIMEN OBLIGATORIO, SON INOPERANTES (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 168626 (ver tesis en página 352).

ria de seguridad social, al trasladar éstas al campo del derecho administrativo y mercantil, en tanto que otorgaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad de interpretar y aplicar la nueva ley, con la consecuente violación al artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal.

El Tribunal en Pleno declaró infundado este concepto de violación, de conformidad con las siguientes consideraciones:

El artículo 254 de la nueva ley reclamada establece que "la interpretación de los preceptos de esta ley, para efectos administrativos, corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público".

Si bien dicha Secretaría es la facultada para interpretar los preceptos de la propia ley; esta misma señala claramente que la interpretación es sólo para efectos administrativos. Por tanto no se elimina la competencia laboral y la jurisdicción de los tribunales laborales en materia de seguridad social.

En efecto, la interpretación de la ley, en principio, es una labor que realizan los órganos administrativos competentes, para ello deben precisar el alcance de la norma a través del medio que proceda, ya sea mediante disposiciones de carácter general y de orden interno dirigidas por los superiores a sus inferiores en ejercicio de su potestad jerárquica para asegurar el buen orden del servicio y su regularidad legal, o bien, mediante resoluciones administrativas concretas. Es así, a este nivel de interpretación a que se refiere el artículo 254 de la Ley del ISSSTE, que se analiza.

Sin embargo, ello no significa que se invada o elimine la función jurisdiccional de los tribunales laborales, ni la de los adminis-

trativos que en materia de seguridad social sean competentes para conocer de los asuntos que generen controversia entre los trabajadores y la autoridad administrativa con motivo de la interpretación que ésta haya hecho de la norma y aplicado en un caso concreto, puesto que tal acto interpretativo, de ninguna manera obliga o vincula a aquellos tribunales, en tanto que éstos no sólo tienen la facultad, sino la obligación de realizar su propia interpretación de la norma respectiva, la cual puede o no coincidir con la de la autoridad administrativa, y de darse este último supuesto puede hacer prevalecer su propia interpretación al momento de analizar la legalidad del caso controvertido.²⁰³

En este orden de ideas, el Alto Tribunal concluyó que el Congreso de la Unión válidamente puede autorizar al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a que interprete para efectos administrativos los preceptos de la ley.²⁰⁴

23. FIGURA DEL CONCUBINATO

En otro concepto de violación, la parte quejosa adujo que los artículos 41 y 131, fracción II, de la Ley del ISSSTE, contravenían lo dispuesto en el artículo 291 Bis del Código Civil del Distrito

²⁰³ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 181/2008, de rubro: 'ISSSTE. EL ARTÍCULO 254 DE LA LEY RELATIVA, QUE FACULTA A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A INTERPRETAR Y APLICAR LA NUEVA LEY, NO IMPLICA ELIMINAR LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DE LOS TRIBUNALES COMPETENTES (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 10. DE ABRIL DE 2007)'; Reg. IUS: 166401 (ver tesis en página 353).

²⁰⁴ Estas consideraciones fueron apoyadas conforme a las tesis aisladas números P. VIII/94 y P. IX/94 del Tribunal Pleno, de rubros: 'INSTITUCIONES DE CRÉDITO, LEY DE. EL ARTÍCULO 5o. QUE AUTORIZA LA INTERPRETACIÓN ADMINISTRATIVA DE SUS NORMAS, NO VIOLA LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 94 CONSTITUCIONAL' e 'INSTITUCIONES DE CRÉDITO, LEY DE. ARTÍCULO 5o. EL CONGRESO DE LA UNIÓN PUEDE VÁLIDAMENTE AUTORIZAR AL EJECUTIVO FEDERAL PARA QUE EFECTÚE LA INTERPRETACIÓN ADMINISTRATIVA DE SUS DISPOSICIONES.', publicadas en el *Semanario...*, op. cit., Octava Época, Volumen 74, febrero de 1994, p. 30; Reg. IUS: 205495 y p. 31; Reg. IUS: 205497, respectivamente.

Federal, al definir en forma diversa el concubinato y cancelar con ello los derechos derivados de dicha figura.

El Alto Tribunal manifestó que era inoperante la objeción anterior, en virtud de que no planteaba un argumento de constitucionalidad, ya que sólo señalaba que el precepto combatido contradecía lo señalado en otra ley ordinaria.²⁰⁵

En este caso, los preceptos controvertidos establecen que tendrá el carácter de concubinario o concubina el varón o a la mujer con quien el trabajador (a) o pensionado (a) ha vivido como si fuera su cónyuge durante los cinco años anteriores a la enfermedad o al otorgamiento de la pensión por causa de muerte, según el caso; en tanto que en el Código Civil para el Distrito Federal se establece que tienen tal carácter quienes han vivido en común en forma constante y permanente por un periodo mínimo de dos años.

A juicio del Tribunal en Pleno el legislador, con la autonomía calificadora con la que cuenta y en atención a las necesidades y fines particulares que se buscaban regular por medio del ordenamiento reclamado, decidió calificar de un modo distinto la figura del concubinato, ya que las condiciones sociales y económicas encuadradas en la materia laboral distaban mucho de ser iguales a las reguladas por la materia civil. Por tanto, la diferencia señalada por la actora no se contraponía a ningún precepto constitucional además que no existía reserva legal que impidiera hacer este tipo de calificaciones normativas.²⁰⁶

²⁰⁵ Ver la tesis de jurisprudencia P./J. 108/99, de rubro: "LEY PARA ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE PLANTEARSE SU OPOSICIÓN CON UN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN.", publicada en el *Semanario...*, op. cit., Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, p. 29; Reg. IUS: 192850.

²⁰⁶ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 182/2008, de rubro: "ISSSTE. LOS ARGUMENTOS QUE CONTROVIERTEN LA FORMA EN QUE LOS ARTÍCULOS 41 Y 131,

24. CONCEPCIÓN LEGAL DE "SINDICATO"

La parte quejosa adujo que el artículo cuadragésimo quinto transitorio de la ley reclamada violaba la garantía de irretroactividad de la ley al reducir la concepción legal del sindicato a la función estrictamente orientadora, con el grave perjuicio de no reconocer la personalidad de dicha organización como representante de sus agremiados.

El precepto legal impugnado señala:

CUADRAGÉSIMO QUINTO. Las organizaciones de trabajadores orientarán a sus agremiados en lo relativo al ejercicio de los derechos que otorga esta ley.

El Alto Tribunal expresó que este concepto de violación era infundado, en tanto partía de una incorrecta interpretación del precepto transrito, el cual no reduce ni modifica la concepción legal de los sindicatos, pues únicamente les imponía el deber de asesorar a sus integrantes a efecto de que pudieran ejercer los derechos que la nueva ley consignaba a su favor, lo que, inclusive, es acorde con su objeto, el cual no se limita exclusivamente a la representación de sus agremiados, sino además, a estudiar y mejorar la defensa de sus intereses, según se desprende de los artículos 356 de la Ley Federal del Trabajo y 67 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.²⁰⁷

FRACCIÓN II, DE LA LEY RELATIVA REGULAN LA FIGURA DEL CONCUBINATO, SON INOPERANTES (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 165964 (ver tesis en página 354).

²⁰⁷ Ley Federal del Trabajo. "Artículo 356. Sindicato es la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses".

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. "Artículo 67.- Los sindicatos son las asociaciones de trabajadores que laboran en una misma dependencia, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes".

Por tanto, la norma impugnada al no alterar ni modificar ningún derecho de los sindicatos de trabajadores no es violatoria de la garantía de irretroactividad de la ley que consagra el artículo 14 de la Constitución Federal.²⁰⁸

25. LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, ES REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Los quejoso expresaron que del contenido de la Ley impugnada no se advertía que ésta fuera reglamentaria del artículo 123 de la Constitución Federal y que además omitía referirse al derecho constitucional de seguridad social, y con ello evadía la obligación que el Estado tiene de proporcionarla a sus trabajadores.

El Alto Tribunal consideró infundado este concepto de violación, ya que si bien la ley reclamada no precisaba expresamente que reglamentaba la fracción XI del artículo 123 constitucional, eso no era suficiente para determinar que no lo fuera, pues para ello debía considerarse su contenido normativo.

En la exposición de motivos de la ley impugnada se expresó que su objeto era crear un nuevo ISSSTE a partir de las bases ya existentes, a fin de rescatar esa institución, que tiene como responsabilidad atender la salud de sus trabajadores y familiares, asegurar a los jubilados un ingreso que les permita vivir con

²⁰⁸ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 183/2008, de rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO CUADRAGÉSIMO QUINTO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD QUE CONSAGRA EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 168646 (ver tesis en página 355).

dignidad, financiar vivienda accesible, otorgar créditos e impulsar para ese sector programas sociales y culturales.

Asimismo, del contenido normativo de la ley, el Tribunal en Pleno advirtió que cumplía su finalidad, en la medida que regulaba las prestaciones de seguridad social.

La estructura y atribuciones que la ley confiere al ISSSTE, así como las normas a través de las cuales se regulan los derechos de los trabajadores —los seguros de salud, riesgos de trabajo, retiro cesantía, edad avanzada y vejez, de invalidez y vida, sistema integral de crédito, servicios sociales y culturales—, hacían evidente que sí es reglamentaria del artículo 123, apartado B, fracción XI de la Constitución Federal; ya que no deja de serlo por modificar las condiciones o requisitos mediante los cuales el trabajador podrá obtener los referidos beneficios, puesto que aún regulaba esas prestaciones.²⁰⁹

A mayor abundamiento, el Alto Tribunal señaló que la ley impugnada satisface los estándares internacionales en materia de derechos humanos establecidos en instrumentos que incorporan el derecho a la seguridad social y sus alcances, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos;²¹⁰ el Pacto Internacional de Derechos Humanos;²¹¹ la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre;²¹² la Convención Americana sobre Derechos Humanos;²¹³ el protocolo de "San

²⁰⁹ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 184/2008, de rubro: 'ISSSTE. LA LEY RELATIVA ES REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).'; Reg. IUS: 166386 (ver tesis en página 356).

²¹⁰ (artículos 22 y 25)

²¹¹ (artículos 9, 10.2 y 10.3)

²¹² (artículo XVI)

²¹³ (artículo 26)

Salvador" en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²¹⁴ y también cumple con las prestaciones mínimas contenidas en el Convenio 102 sobre la Seguridad Social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),²¹⁵ el único convenio internacional que define las nueve ramas clásicas de la seguridad social y que establece los niveles mínimos para cada una de estas ramas: asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, de vejez, en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional, de maternidad, de invalidez, de sobrevivientes, familiares, de desempleo.²¹⁶

El Tribunal en Pleno afirmó que, con excepción de las dos últimas, las prestaciones de seguridad social previstas en el citado convenio internacional encontraban sus equivalentes en la nueva Ley del ISSSTE, la cual cubre dichas contingencias a través de: el seguro de salud, el seguro de vejez, el seguro de riesgos del trabajo, el seguro de invalidez y la pensión por causa de muerte. Además, la ley reclamada también incluye beneficios adicionales a los exigidos en el Convenio citado, como los préstamos personales y los créditos para la vivienda.²¹⁷

El Alto Tribunal precisó que las "Prestaciones familiares" reguladas en el Convenio 102 de la Organización Internacional

²¹⁴ (artículo 9)

²¹⁵ Adoptado en Ginebra Suiza el 28 de junio de 1952, ratificado por el Estado mexicano el 12 de octubre de 1961, que es el único convenio internacional que define las nueve ramas clásicas de la seguridad social y que establece los niveles mínimos para cada una de estas ramas.

²¹⁶ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P.J. 124/2008, de rubro: "ISSSTE. LAS MODIFICACIONES AL ANTERIOR SISTEMA DE PENSIONES Y EL INCREMENTO DE LAS CUOTAS A CARGO DEL TRABAJADOR, NO VIOLAN NORMAS INTERNACIONALES (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 166381 (ver tesis en página 357).

²¹⁷ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P.J. 185/2008, de rubro: "ISSSTE. LA LEY RELATIVA CUMPLE CON LAS PRESTACIONES MÍNIMAS A QUE SE REFIERE EL CONVENIO 102 SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) ADOPTADO EN GINEBRA SUIZA EL 28 DE JUNIO DE 1952, RATIFICADO POR EL ESTADO MEXICANO EL 12 DE OCTUBRE DE 1961 (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 166388 (ver tesis en página 358).

del Trabajo, que cubren el mantenimiento de los hijos menores de 15 años de edad o en edad de asistencia obligatoria a la escuela o, así como la "Prestación de desempleo" consistente en una ayuda monetaria por la imposibilidad de obtener un empleo conveniente, no se encontraban dentro de los apartados que fueron aceptados por México al momento de ratificar dicho documento internacional.

Agregó que respecto a la responsabilidad general del Estado, la misma estaba contenida en el segundo párrafo del artículo 231 de la ley impugnada, al señalar que si llegaren a ser insuficientes los recursos del Instituto para cumplir con las obligaciones a su cargo establecidas por la Ley, el déficit relativo será cubierto por el Estado como tal y en su calidad de patrón.²¹⁸

26. 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

El Alto Tribunal advirtió que la constitucionalidad de los artículos 20 y 25 de la Ley del ISSSTE, los analizaría a la luz de los agravios esgrimidos por las autoridades recurrentes dirigidos a desvirtuar las consideraciones que sustentan la concesión del amparo respecto de los citados numerales, otorgado por el Juez de Distrito por estimar que transgredían la garantía de audiencia pre-

²¹⁸ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 138/2008, de rubro: "ISSSTE. RESERVAS FINANCIERAS. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 232 DE LA LEY RELATIVA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 166373 (ver tesis en página 360).

via, al no prever algún medio de defensa legal con el que los trabajadores o pensionados pudieran defender sus derechos, en aquellos casos en que el Instituto, a través de la Junta Directiva o el Director General, decidieran ejercer las facultades que les confieren los citados preceptos legales.

El Juez A quo destacó que la concesión del amparo no implicaba que el Instituto no pudiera efectuar descuentos a los trabajadores en aquellos casos en que así procediera o que no pudiera privárseles de los seguros, prestaciones y servicios que otorga el Instituto, sino que previamente debería instaurarse un procedimiento en el que se cumplieran las formalidades esenciales del procedimiento y con ello se colmara la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 constitucional.

a) *Descuentos al salario del trabajador para cubrir pagos vencidos derivados de créditos otorgados por el Instituto*

Por cuestión de orden, el Alto Tribunal analizó en primer término el agravio formulado por la autoridad recurrente en el sentido que indebidamente el Juez A quo había determinado que el artículo 20 de la Ley del ISSSTE violaba la garantía de audiencia.

El recurrente adujo que tratándose de préstamos personales, el artículo 163 del citado ordenamiento legal establece que las dependencias y entidades deberán realizar descuentos quincenales al sueldo de los trabajadores para recuperar los créditos que les hubiesen sido otorgados, además en caso de no hacerlo, éstos deberán pagarlos directamente al Instituto; de tal manera que la obligación de pago del adeudo de préstamos personales recaía directamente en el trabajador cuando la dependencia en la que labore fuese omisa.

Señaló también que el préstamo personal constituía un convenio entre partes, en el que la obligación del Instituto era otorgar el préstamo y su derecho el requerir el pago del mismo, mientras que el derecho del trabajador era solicitar el préstamo y su obligación la de pagar al Instituto el monto del préstamo, por lo que al incurrir en mora en el pago, por cuestiones no imputables al Instituto, la ley de la materia lo facultaba para efectuar directamente el cobro del adeudo al descontarlo del sueldo básico del trabajador.

El Alto Tribunal declaró que los anteriores motivos de agravio eran substancialmente fundados.

Para estar en aptitud de establecer si el precepto legal impugnado violaba la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional, el Alto Tribunal consideró necesario realizar un análisis armónico de las disposiciones legales y reglamentarias que regulan lo concerniente al otorgamiento de préstamos otorgados al trabajador.

El artículo 20 de la Ley del ISSSTE señala lo siguiente:

Artículo 20. Cuando no se hubieren hecho a los Trabajadores o Pensionados los Descuentos procedentes conforme a esta Ley, el Instituto mandará descontar hasta un treinta por ciento del sueldo o Pensión mientras el adeudo no esté cubierto. En caso de que la omisión sea atribuible al Trabajador o Pensionado, se le mandará descontar hasta un cincuenta por ciento.

El Alto Tribunal expresó que, de acuerdo a la disposición anterior, las retenciones hechas por el patrón sobre el salario del trabajador no constituyan la aportación que éste se encon-

traba obligado a realizar por concepto del régimen mínimo de seguridad social consagrado constitucionalmente, sino por préstamos personales o hipotecarios que el trabajador había solicitado al ISSSTE.

Además que el artículo 163 de la ley reclamada señala que en los casos en que la dependencia o entidad no aplique los descuentos para recuperar los créditos que se le otorguen al trabajador, éste tiene la obligación de efectuar el pago directamente al Instituto mediante los sistemas establecidos para tal efecto en el reglamento respectivo.

Ahora bien, el Reglamento del Otorgamiento y la Recuperación de los Préstamos Personales y su Financiamiento del ISSSTE establece, en relación con el descuento de referencia, lo siguiente:

Artículo 41. Cuando no se hubieren hecho a los trabajadores o pensionados los descuentos originalmente pactados o se haya modificado su capacidad de endeudamiento con el Instituto, éste lo notificará a la dependencia donde labora el trabajador por conducto de la Delegación que corresponda, quien deberá informar al trabajador.

El trabajador tendrá derecho de audiencia para aclarar, en su caso, su situación crediticia. De no hacerlo y conforme al artículo 164 de la Ley, el Instituto regularizará el saldo insoluto de los préstamos, ordenando la retención hasta reintegrar la cantidad prestada más los intereses originales y moratorios, de tal manera que la suma de los descuentos por concepto de adeudos a favor del Instituto no exceda de 50 por ciento de las percepciones totales en dinero del trabajador y, en caso necesario, el plazo podrá extenderse hasta la recuperación total del adeudo.

El Tribunal en Pleno afirmó que de acuerdo a la norma transcrita, en caso de mora, se notificará al trabajador tal circunstancia por conducto de la dependencia para la cual labora, a efecto de que pueda aclarar su situación crediticia, lo que se traduce en el ejercicio de su garantía de audiencia, esto es, el Instituto escuchará a la parte afectada antes de ordenar el descuento de hasta el 30% o hasta el 50% de su salario para cubrir el saldo de los pagos vencidos, según corresponda.

Si el trabajador, a pesar de haber sido notificado de su situación, no ejerce su derecho de audiencia, el Instituto estará en aptitud de ordenar las retenciones que considere pertinentes, sin que éstas puedan exceder de los porcentajes referidos.

En esa tesis, el artículo 20 de la ley impugnada no viola la garantía de audiencia, ya que antes de ordenar los mencionados descuentos del salario del trabajador para cubrir el saldo de los pagos vencidos pendientes de amortizar, el Instituto deberá requerirlo para que manifieste lo que a su derecho convenga en relación con su situación crediticia, pudiendo ofrecer toda clase de pruebas para acreditar que la dependencia o entidad para la que labora sí realizó los descuentos respectivos, o bien, que él mismo efectuó los pagos directamente mediante los sistemas establecidos por el Instituto para tal fin.

Por último, el Alto Tribunal manifestó que devenía infundado el planteamiento de la parte quejosa en el sentido de que el descuento ordenado en términos del precepto legal impugnado, privaba al trabajador del producto de su trabajo, lo cual era contrario a lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción VI, constitucional, el cual establece que "sólo podrán hacerse retenciones, DESCUENTOS, deducciones o embargos al salario,

en los casos previstos en las leyes." Lo anterior porque el trabajador en su calidad de deudor del ISSSTE se encuentra obligado a cubrir el crédito que le fue otorgado, por tanto, lo dispuesto en el precepto legal impugnado no podía estimarse que le privara del producto de su trabajo.²¹⁹

Así, el Tribunal en Pleno determinó que al quedar demostrado que el artículo 20 de la Ley del ISSSTE no viola la garantía de audiencia que consagra el artículo 14 de la Constitución General de la República, ni priva al trabajador del producto de su trabajo, lo procedente era revocar la sentencia del Juez A quo recurrida en este aspecto y negar el amparo y protección de la Justicia Federal.²²⁰

b) Suspensión de las prestaciones de seguridad social por incumplimiento de las dependencias y entidades en el entero de las cuotas y aportaciones correspondientes

El Tribunal en Pleno examinó el agravio formulado por la autoridad recurrente, en el que adujo que indebidamente el Juez de Distrito determinó que el artículo 25 de la Ley del ISSSTE violaba la garantía de audiencia, en correlación con la garantía del derecho a la salud tutelado en los artículos 4o. y 123 apartado "B", fracción XI, de la propia Constitución Federal.

²¹⁹ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P.J. 187/2008, de rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 20 DE LA LEY RELATIVA, QUE AUTORIZA DESCUENTOS AL SALARIO DE LOS TRABAJADORES PARA CUBRIR PAGOS VENCIDOS DERIVADOS DE CRÉDITOS OTORGADOS POR EL INSTITUTO, NO ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 168653 (ver tesis en página 362).

²²⁰ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P.J. 186/2008, de rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 20 DE LA LEY RELATIVA, QUE AUTORIZA DESCUENTOS AL SALARIO DE LOS TRABAJADORES PARA CUBRIR PAGOS VENCIDOS DERIVADOS DE CRÉDITOS OTORGADOS POR EL INSTITUTO, NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 165970 (ver tesis en página 363).

Las autoridades recurrentes adujeron que el citado precepto legal no violaba la garantía de audiencia, toda vez que en el supuesto de que la dependencia o entidad incumpliera con enterar al Instituto las cuotas y aportaciones de sus trabajadores, éstos no quedaban desprotegidos, ya que en ese caso, el Estado era el directamente responsable de otorgar la seguridad social a los trabajadores. Asimismo, señalaron que el citado precepto legal no era inconstitucional, toda vez que la Ley impugnada se había expedido de conformidad con los artículos 71, 72 y 73 constitucionales.

El Alto Tribunal expresó que los argumentos antes precisados eran inoperantes, en tanto no combatían las consideraciones por las que el Juez A quo estimó que el artículo 25 de la Ley del ISSSTE, violaba la garantía de audiencia, en cuanto la ley no prevé un procedimiento en el que se diera a los trabajadores o pensionados la oportunidad de defensa antes de suspenderles los beneficios de seguridad social a que tienen derecho, por causas no imputables a ellos.²²¹

El Tribunal en Pleno afirmó que no basta que el último párrafo del artículo 25 reclamado, ordena que la dependencia o entidad morosa asumiera su responsabilidad y las consecuencias legales derivadas de la suspensión de los beneficios de seguridad social a los trabajadores, ya que esta previsión no garantiza de ninguna forma que se otorgarían con solo solicitarlos, pues ello está condicionado a que se acredite algún tipo de responsabi-

²²¹ Sirvió de apoyo la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'AGRAVIOS INOPERANTES DE LA AUTORIDAD, SI NO COMBATE LOS ARGUMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA.', publicada en el Semanario..., op. cit., Octava Época, Tomo II, Primera Parte, julio a diciembre de 1988, tesis (sin número), p. 196; Reg. IUS: 207451.

lidad de la dependencia morosa, con lo cual se le impone al trabajador una carga que no le corresponde.

En ese orden, el Alto Tribunal determinó que el artículo 25 al disponer que en los casos en que las dependencias o entidades incumplieran con el deber de enterar total o parcialmente las cuotas, aportaciones y descuentos por más de 12 meses o dentro de un periodo de 18 meses, el Instituto podría ordenar la suspensión de los beneficios de seguridad social que correspondieran al adeudo, restringía y menoscababa el derecho de los trabajadores a la protección de la salud, al existir la posibilidad de que se les negara otorgarles los beneficios inherentes al seguro de salud, como lo es la atención médica y hospitalaria, asistencia obstétrica y suministro de medicamentos, aun cuando hubiesen cubierto sus cuotas oportunamente, lo que además contraviene el derecho a la protección a la salud, así como la garantía de seguridad social que consagran los artículos 4o. y 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, confirmó la concesión del amparo otorgada a la parte quejosa respecto del segundo y tercer párrafos del artículo 25 de la Ley del ISSSTE, de 2007.²²²

Asimismo señaló que como el cumplimiento de las sentencias de amparo era una cuestión de orden público, el órgano revisor conservaba potestad para analizar, aun de oficio, los efectos de

²²² Sobre este punto existió mayoría de nueve votos y se emitió la tesis P./J. 189/2008, de rubro: "ISSSTE. EFECTOS DEL AMPARO DE LA SENTENCIA QUE CONCEDE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL CONTRA EL ARTÍCULO 25, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO DE LA LEY RELATIVA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)"; Reg. IUS: 168656 (ver tesis en página 364).

ese fallo protector.²²³ Por tanto, debía considerarse que el Juez de Distrito concedió el amparo y protección de la Justicia Federal para el efecto de que no se privara a los quejosos de los seguros, prestaciones o servicios prestados por el ISSSTE, sin que de manera previa se desarrollara un procedimiento en el que se cumplieran las formalidades esenciales del procedimiento.²²⁴

Sin embargo, al haberse demostrado que el precepto legal impugnado violaba el derecho a la protección de la salud y la garantía de seguridad social, el efecto del amparo debía ser el de permitir a los trabajadores derechohabientes del Instituto seguir gozando de los seguros, prestaciones y servicios que éste presta, aun cuando la dependencia o entidad para la cual laboran no haya efectuado los enteros respectivos, en la inteligencia de que ello no los eximía de cubrir las cuotas que les correspondían.

Para cumplir lo anterior, el Tribunal en Pleno ordenó al Director General del ISSSTE que comunicara la anterior determinación a todas las clínicas, hospitales y oficinas administrativas del Instituto, y precisarles los nombres de los quejosos respecto de los cuales se había concedido la protección constitucional.

²²³ Lo que encuentra apoyo en la tesis 2a. XXIX/2008 de la Segunda Sala, cuyo criterio comparte el Tribunal Pleno, de rubro: "EFFECTOS DEL FALLO CONSTITUCIONAL: EL ÓRGANO REVISOR PUEDE ANALIZARLOS AUNQUE NO SE HAYA HECHO VALER AGRAVIO ALGUNO EN SU CONTRA.", publicada en el Semanario..., op. cit., Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, p. 723; Reg. IUS: 170326.

²²⁴ Sobre este punto existió mayoría de nueve votos y se emitió la tesis P./J. 188/2008, de rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 25, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY RELATIVA, AL PERMITIR LA SUSPENSIÓN DE LOS SEGUROS OBLIGATORIOS, ES VIOLATORIO DE LOS ARTÍCULOS 4o. Y 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 168651 (ver tesis en página 365).

27. EL ARTÍCULO 7o. DE LA LEY DEL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN Y GACETAS GUBERNAMENTALES

La parte quejosa adujo que el artículo 7o. de la Ley Del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales²²⁵ violaba la garantía de seguridad jurídica, porque omitía establecer en qué supuestos y bajo qué condiciones podría publicarse el *Diario Oficial de la Federación* todos los días del año.

El Tribunal en Pleno declaró infundado el argumento anterior, acorde con lo siguiente:

El texto del artículo reclamado, dispone:

ARTICULO 7o.- El Diario Oficial de la Federación podrá ser publicado todos los días del año.

De esta forma, existe la posibilidad de publicar el *Diario Oficial de la Federación* todos los días del año, sin precisar tipo de modalidad o regla alguna que establezca en qué supuestos y bajo qué condiciones se deberá hacer tal publicación; de lo que el Alto Tribunal concluyó que sin distinción alguna la publicación se haría todos los días del año, sin afectar la validez de la mencionada publicación.

Por otra parte, el Titular del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, tiene la obligación de publicar "inmediatamente" las leyes o decretos que le sean enviados por el Congreso de la Unión una vez que fueron aprobados por éste, siempre que el Presidente de la República no hubiera realizado

²²⁵ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 1986.

observaciones.²²⁶ Por tanto la previsión contemplada en el precepto impugnado sólo acata el mandato del Constituyente y, en consecuencia, no infringe las garantías de legalidad y seguridad jurídica.²²⁷

El Tribunal en Pleno agregó que la publicación de cualquier norma general en ese medio oficial de difusión, tiene dos finalidades: la de hacer saber a los gobernados y a los demás órganos del Estado, que el ordenamiento jurídico publicado forma parte del derecho positivo y que, como consecuencia, es exigible a sus destinatarios, una vez que entre en vigor; lo cual crea certidumbre sobre su contenido de la ley y sus consecuencias jurídicas.

28. EFECTOS DEL AMPARO

Con base en los argumentos expuestos, el Alto Tribunal otorgó el amparo y protección de la Justicia Federal a los quejoso, en contra de la Ley del ISSSTE, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de marzo de 2007, particularmente por lo que se refiere a los artículos 25, segundo y tercer párrafos, 60, último párrafo, 136, 251 y décimo transitorio, fracción IV, en la porción normativa que precisa "siempre y cuando el trabajador tenga una antigüedad mínima en el mismo puesto y nivel de tres años. Si el trabajador tuviere menos de tres años ocupando el mismo puesto y nivel, se tomará en cuenta el sueldo inmediato anterior a dicho puesto que hubiere percibido el trabajador, sin

²²⁶ Ver el artículo 72, inciso a), de la Constitución Federal y 27, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

²²⁷ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P.J. 190/2008, de rubro: "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. EL ARTÍCULO 7 DE LA LEY QUE RIGE A ESE MEDIO DE DIFUSIÓN NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA"; Reg. IUS: 165991 (ver tesis en página 367).

importar su antigüedad en el mismo", para el efecto de que las autoridades responsables:

- No apliquen a los citados quejosos las disposiciones declaradas inconstitucionales, hasta en tanto no sean abrogadas o reformadas; y
- Al aplicar las disposiciones relativas al sistema de pensiones que elija el trabajador, atienden a la interpretación que de las mismas realizó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver este asunto, aun cuando a partir de dicha interpretación se haya declarado su constitucionalidad.²²⁸

Lo anterior se traduce, fundamentalmente, en lo siguiente:

a) Respecto de los quejosos que expresa o implícitamente opten por mantenerse en el anterior sistema de pensiones modificado

1. Gozarán de los beneficios relativos al seguro de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte y cesantía en edad avanzada e indemnización global que prevé el Capítulo V del Título Segundo de la Ley del ISSSTE de 1983, con las modalidades previstas en los artículos décimo, décimo primero y décimo segundo transitorios de la ley reclamada,²²⁹ a saber:

²²⁸ Sobre este punto existió mayoría de nueve votos y se emitió la tesis P./J. 191/2008, de rubro: "ISSSTE. EFECTOS DEL AMPARO CONCEDIDO RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 25, SEGUNDO Y TERCER PÁRAFOS, 60, ÚLTIMO PÁRAFO, 136, 251 Y DÉCIMO TRANSITORIO, FRACCIÓN IV, DE LA LEY RELATIVA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 165974 (ver tesis en página 368).

²²⁹ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 111/2008, de rubro: "ISSSTE. BENEFICIOS DE LOS TRABAJADORES QUE OPTEN POR EL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007)."; Reg.IUS: 166403 (ver tesis en página 369).

A. El otorgamiento de una pensión de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, de cesantía en edad avanzada, de invalidez o de muerte cuando se coloquen en el supuesto respectivo y satisfagan los requisitos que más adelante se precisan, conforme a lo siguiente:

- La cuantía de las pensiones se calculará considerando el promedio del sueldo básico percibido en el último año anterior a la fecha de baja (sueldo regulador).
- El sueldo base de cotización que se tomará en consideración para el cálculo de la pensión será el previsto en el artículo 17 de la nueva de Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, en la inteligencia de que éste se integra por los mismos conceptos que comprende el sueldo básico previsto en el artículo 15 de la ley anterior.
- La cuota mensual máxima de la pensión no podrá exceder del equivalente a 10 veces el salario mínimo general mensual del Distrito Federal, misma que se incrementará anualmente con efectos a partir del primero del mes de enero de cada año.
- Para el reconocimiento de los períodos mínimos de cotización, se considerará uno solo de los empleos, aun cuando el trabajador hubiese desempeñado simultáneamente varios cotizando al Instituto, cualesquiera que fuesen; en consecuencia, para dicho cómputo se considerará, por una sola vez, el tiempo durante el cual haya tenido o tenga el interesado el carácter de trabajador.

– Los pensionados recibirán además, una gratificación anual en igual número de días a las concedidas a los trabajadores en activo según la cuota diaria de su pensión.

B. El otorgamiento de una indemnización global en caso de que el trabajador se separe definitivamente del servicio sin tener derecho a una pensión de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, de cesantía en edad avanzada o de invalidez. En caso de fallecimiento del trabajador, el importe de la referida indemnización se entregará a sus beneficiarios.

Para tener derecho a una pensión de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, de cesantía en edad avanzada, de invalidez o de muerte, deberán actualizarse los supuestos y satisfacerse los requisitos que a continuación se indican:

Pensión por jubilación. Se requiere un periodo mínimo de cotización de 30 años para los hombres y 28 años para las mujeres. A partir del primero de enero de 2010, además del referido periodo mínimo de cotización, se requiere una edad mínima de 51 años para los hombres y 49 años para las mujeres, misma que se incrementará cada dos años hasta el 2028, para llegar a una edad mínima de 60 y 58 años, respectivamente, conforme a la siguiente tabla:

Años	Edad mínima trabajadores	Edad mínima trabajadoras
2010 y 2011	51	49
2012 y 2013	52	50
2014 y 2015	53	51

2016 y 2017	54	52
2018 y 2019	55	53
2020 y 2021	56	54
2022 y 2023	57	55
2024 y 2025	58	56
2026 y 2027	59	57
2028 en adelante	60	58

La jubilación da derecho al otorgamiento de una pensión equivalente al 100% del sueldo regulador y su percepción comenzará a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador hubiese disfrutado el último sueldo antes de causar baja.

– Pensión de retiro por edad y tiempo de servicios. Se requiere un periodo mínimo de cotización de 15 años o más al Instituto y una edad mínima de 55 años, la que a partir del primero de enero de 2010 incrementará cada dos años hasta el 2018, para llegar a una edad mínima de 60 años, conforme a la siguiente tabla:

Años	Edad mínima
2010 y 2011	56
2012 y 2013	57
2014 y 2015	58
2016 y 2017	59
2018 en adelante	60

El monto mínimo de la pensión es equivalente al 50% del sueldo regulador, el cual se incrementa gradualmente hasta

el 95% del mismo sueldo de acuerdo a los años de servicio conforme a la siguiente tabla:

Años de servicios	Porcentaje del sueldo regulador
15	50%
16	52.5 %
17	55%
18	57.5%
19	60%
20	62.5%
21	65%
22	67.5%
23	70%
24	72.5%
25	75%
26	80%
27	85%
28	90%
29	95%

La percepción de la pensión comenzará a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador hubiese disfrutado el último sueldo antes de causar baja.

– Pensión de cesantía en edad avanzada. Se concede a los trabajadores que se separen voluntariamente del servicio o queden privados de un trabajo, siempre que hayan cotizado

un mínimo de 10 años al Instituto y tengan una edad mínima de 60 años, la que a partir del primero de enero de 2010 se incrementará cada dos años hasta el 2018 para llegar a una edad mínima de 65 años, conforme a la siguiente tabla:

Años	Edad mínima
2010 y 2011	61
2012 y 2013	62
2014 y 2015	63
2016 y 2017	64
2018 en adelante	65

El monto mínimo de la pensión es equivalente al 40% del sueldo regulador, el cual se incrementa en un 2% por cada año de edad hasta llegar a la pensión máxima del 50% del mismo sueldo.

El pago de la pensión iniciará al día siguiente en que el trabajador se separe voluntariamente del servicio o quede privado del trabajo.

– Pensión por invalidez. Se concede a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, siempre que hayan cotizado cuando menos 15 años al Instituto.

El monto mínimo de la pensión es equivalente al 50% del sueldo regulador, el cual se incrementa gradualmente hasta el 95% del mismo sueldo de acuerdo a los años de servicio conforme a la siguiente tabla:

Años de servicios	Porcentaje del sueldo regulador
15	50%
16	52.5 %
17	55%
18	57.5%
19	60%
20	62.5%
21	65%
22	67.5%
23	70%
24	72.5%
25	75%
26	80%
27	85%
28	90%
29	95%

La percepción de la pensión comenzará a partir del día siguiente al de la fecha en que el trabajador cause baja motivada por la inhabilitación.

– Pensión por muerte del trabajador. Tienen derecho a ella los familiares derechohabientes del trabajador fallecido, en el orden establecido en la sección de pensión por causa de muerte del seguro de invalidez y vida que regula la nueva Ley del ISSSTE, siempre que el trabajador haya cotizado al Instituto por un período mínimo de 15 años. También tienen

derecho a la referida pensión los familiares derechohabientes del pensionado por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez.

El monto de la pensión será equivalente al cien por ciento —100%— del monto de la pensión que hubiere correspondido al trabajador, o en su caso, de la que gozaba el pensionado. La percepción de la pensión iniciará al día siguiente al de la muerte del trabajador o pensionado.

Lo anterior sin perjuicio de observar las restantes disposiciones del Capítulo V del Título Segundo de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estados de 1983.²³⁰

2. Para el otorgamiento de los beneficios relativos al seguro de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte y cesantía en edad avanzada e indemnización global que prevé el Capítulo V del Título Segundo del citado ordenamiento legal, los trabajadores deberán cubrir las cuotas relativas al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV) y al seguro de invalidez y vida (IV) que regula la nueva ley.

La cuota del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, al entrar en vigor la ley reclamada será del 3.5% del sueldo básico y se irá incrementando paulatinamente hasta llegar al 6.125% en el 2012, conforme a la siguiente tabla:

²³⁰ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 194/2008, de rubro: "ISSSTE. REQUISITOS PARA ACCEDER A UNA PENSIÓN CONFORME AL RÉGIMEN PREVISTO EN EL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007)."; Reg. IUS: 168621 (ver tesis en página 370).

Años	Cuota del Trabajador
A la entrada en vigor de la nueva ley	3.5%
2008	4.025%
2009	4.55%
2010	5.075%
2011	5.6%
2012 en adelante	6.125%

Las cuotas y aportaciones del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, se ingresarán a la tesorería del ISSSTE, el que a su vez deberá transferir los recursos relativos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en tanto corresponde a dicha dependencia pagar las pensiones de los trabajadores que opten por mantenerse en el anterior sistema de pensiones modificado.

Lo anterior, con excepción de la aportación de las dependencias y entidades del dos por ciento —2%— de retiro, la que se destinará a la subcuenta de ahorro para el retiro (SAR) de la cuenta individual del trabajador que deberá ser administrada exclusivamente por el PENSIONISSSTE.

3. En caso de sufrir un riesgo de trabajo, tendrán derecho a una pensión en términos de lo dispuesto para el seguro de riesgos de trabajo que prevé la nueva Ley del ISSSTE, para lo cual, el Gobierno Federal deberá transferir al Instituto los recursos necesarios para la contratación de un seguro de pensión a favor del trabajador, o en caso de fallecimiento, del seguro de sobrevivencia para sus familiares derechohabientes.

4. Por cuanto se refiere a las restantes prestaciones de seguridad social (seguro de salud, sistema integral de crédito y servicios sociales y culturales), así como en lo relativo al financiamiento de todos los seguros y prestaciones, transferencia de derechos y demás aspectos generales del régimen de seguridad social, quedarán sujetos a las disposiciones de la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Social de los Trabajadores del Estado.

b) Respecto de los quejosos que expresamente opten por migrar al nuevo sistema de cuentas individuales

Tanto ellos como sus familiares derechohabientes tendrán derecho a gozar de los beneficios del régimen de seguridad social en términos de lo previsto en la nueva Ley del ISSSTE, con las siguientes salvedades:

i. No se les podrán suspender los seguros, prestaciones y servicios por incumplimiento de las dependencias y entidades para las que laboran en el entero de las cuotas, aportaciones y descuentos.

ii. Tratándose de riesgos de trabajo, la procedencia de la solicitud de su calificación y su reconocimiento, no se condicionará a que éste se haya notificado al Instituto por la dependencia o entidad para la cual laboran los quejosos o por los familiares de éste dentro de los tres días siguientes al en que se haya tenido conocimiento del mismo.

iii. Para el otorgamiento de la pensión de viudez no resultan aplicables las limitaciones consistentes en que el trabajador fallezca antes de cumplir seis meses de matrimonio, o bien, que

al contraer matrimonio tenga más de 55 años de edad o estuviere percibiendo una pensión de riesgos de trabajo o invalidez y fallezca antes de que transcurra un año a partir de su celebración.

iv. No opera la prescripción del derecho a disponer de los recursos acumulados en su cuenta individual a favor del Instituto.

Las salvedades precisadas en los incisos a), b) y c) también deberán observarse tratándose de los quejosos que opten por mantenerse en el anterior sistema de pensiones modificado.²³¹

Para los efectos antes precisados, las autoridades responsables deberán dictar las medidas que sean necesarias a efecto de que todas las autoridades que con motivo de sus funciones se encuentren vinculadas al cumplimiento del fallo protector, tengan conocimiento del alcance de sus efectos y de las personas amparadas por el mismo.

29. TESIS JURISPRUDENCIALES DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN

SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA DE TRABAJO. OPERA EN FAVOR DEL TRABAJADOR CUANDO EL ACTO RECLAMADO AFECTE ALGÚN INTERÉS FUNDAMENTAL TUTELADO POR EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—Al establecer el artículo 76 bis de la Ley de Amparo las hipótesis en que se aplica la suplencia de la queja deficiente en cada una de las materias en las

²³¹ Sobre este punto existió unanimidad de diez votos y se emitió la tesis P./J. 193/2008, de rubro: "ISSSTE. EFECTOS DEL AMPARO CONCEDIDO RESPECTO DE LOS QUEJOSOS QUE OPTEN POR EL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES PREVISTO EN LA LEY RELATIVA DENOMINADO "DE CUENTAS INDIVIDUALES" (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)"; Reg. IUS:165973 (ver tesis en página 371).

que procede el juicio de amparo, precisa que en materia de trabajo dicha suplencia sólo opera a favor del trabajador. Así, para establecer cuándo en un juicio de amparo en esta materia debe suplirse la queja deficiente de los planteamientos formulados en los conceptos de violación de la demanda de amparo, o bien, de los agravios expresados en el recurso correspondiente, debe atenderse preferentemente a dos elementos, a saber: 1) a la calidad del sujeto que promueve el amparo o interpone el recurso, quien debe ser trabajador; y, 2) a la naturaleza jurídica del acto reclamado materia de la controversia en el juicio de garantías, que se determina por el bien jurídico o interés fundamental que se lesiona con dicho acto, es decir, debe afectar directa e inmediatamente alguno de los derechos fundamentales consagrados en el artículo 123 de la Constitución Federal que surgen de la relación obrero-patronal y sus conflictos. De esta manera, para que el órgano de control constitucional esté obligado a aplicar la institución de la suplencia de la deficiencia de la queja, sólo debe atenderse a los dos elementos anteriores, sin importar el origen del acto reclamado, es decir, si deriva de un conflicto obrero-patronal, de un acto administrativo, de una ley o de un reglamento, por lo que si en el caso, un trabajador impugna un acto que afecta un bien jurídico o interés fundamental consagrado en su favor por las normas constitucionales, como lo son las garantías mínimas de seguridad social previstas en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, debe concluirse que procede suplir la deficiencia de la queja.²³²

ISSSTE. LA FALTA DE CONSULTA U OPINIÓN A LOS SECTORES SOCIALES EN EL CASO DE LA APROBACIÓN DE LA LEY RELATIVA, NO CONSTITUYE UN VICIO

²³² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXVIII, octubre de 2008, p. 63, tesis P/J. 105/2008; Reg. IUS: 168545

EN EL PROCESO LEGISLATIVO QUE PROVOQUE SU INCONSTITUCIONALIDAD (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).—Los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no contienen una garantía individual a favor de los gobernados, sino que se refieren en esencia, a dar las bases para la rectoría y planeación económica del Estado, en las que si bien debe darse intervención a los diversos sectores de la población —privado, público y social— de quienes el Estado recogerá las aspiraciones y demandas para incorporarlas al referido plan de desarrollo económico, donde el Congreso de la Unión tiene la participación que la Constitución expresamente le confiere; previsión constitucional que no lo obliga para que antes de discutir y aprobar una ley, en términos de lo previsto en los artículos 71 y 72 constitucionales, deba realizar algún tipo de consulta a los gobernados destinatarios de dichas leyes, como parte del proceso de creación, lo cual tampoco deriva de algún otro precepto constitucional, de ahí que la falta de esta consulta u opinión en el caso de la aprobación de la ley reclamada, no constituye un vicio que provoque su oposición con la Constitución Federal.²³³

ISSSTE. LA PUBLICACIÓN DE LA LEY EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EN SÁBADO, NO LA HACE INCONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).—En términos de lo previsto en el artículo 72 de la Constitución General de la República, la publicación de una ley constituye la fase terminal del procedimiento de formación de leyes, el cual por su naturaleza es un acto complejo en el que intervienen diversos órganos constitucionales, como lo son el Poder Legislativo que las expide y el Poder Ejecutivo que las promulga y publica, de manera

²³³ *Ibid.*, p. 36, tesis, P.J. 106/2008; Reg. IUS: 168638

que las actuaciones de ambos poderes, en conjunto, son las que dan vigencia a un ordenamiento legal. En tal virtud, aunque la publicación de una ley federal corra a cargo del Ejecutivo Federal, no puede reputarse como un acto administrativo que se rija por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y, en consecuencia, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado no es inconstitucional por haber sido publicada en día sábado, ya que, todos los días son hábiles.²³⁴

ISSSTE. CONCEPTO DE SOLIDARIDAD PARA EFECTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—De la exposición de motivos de la Ley de Pensiones Civiles de 1947, se advierte que la intención del legislador al crear a la Dirección de Pensiones (antecesora del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado) como un organismo descentralizado y dotarlo de facultades de inversión de los recursos obtenidos por las cuotas y aportaciones de seguridad social, fue la de eximir al Estado como tal, de la obligación de otorgar los beneficios respectivos, el cual únicamente estaría obligado a cubrir las aportaciones correspondientes en su carácter de patrón, según se desprende de la parte conductiva de dicha exposición, que se lee: "Como consecuencia de la descentralización que se otorga a pensiones y de la posibilidad de inversiones productivas de que se le dota, será la misma Institución la que reporte el pago de su propio presupuesto, exonerando en consecuencia de esa carga al erario federal, quien únicamente quedará obligado a las aportaciones por las sumas iguales a los descuentos hechos para el fondo de los trabajadores al servicio del Estado". Lo anterior se corrobora si se toma en consideración que la Ley del Ins-

²³⁴ *Ibid.*, p. 47, tesis, P./J. 107/2008; Reg. IUS: 168630.

tituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1983, en su artículo 177 imponía a las dependencias y entidades el deber de cubrir, en la proporción que a cada una corresponda, el déficit que llegara a existir en el Instituto y le impidiera cumplir con sus obligaciones —como lo es el pago de las pensiones—, no así al Estado como tal. Por otra parte, en el ámbito de la seguridad social de los trabajadores del Estado, el concepto de "solidaridad" se traduce en el esfuerzo conjunto de los trabajadores y del Estado en sí mismo considerado y en su calidad de patrón para garantizar el otorgamiento de las prestaciones constitucionales mínimas respectivas (pensiones por retiro, por invalidez o incapacidad y muerte; servicios de salud, turísticos y de recuperación y vivienda barata) y proteger a quienes menos tienen, mediante una distribución equitativa de las cargas económicas. Por ello, la solidaridad social no implica que el Estado deba financiar y administrar las prestaciones inherentes a la seguridad social y menos aún que sea su obligación otorgar dichas prestaciones. Tampoco implica que los beneficios de los pensionados (renta vitalicia y asistencia médica) necesariamente deban cubrirse con las cuotas y aportaciones de los trabajadores en activo (sistema de reparto) y con la ayuda subsidiaria del Estado. En esa virtud, el nuevo régimen de seguridad social que prevé la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente a partir del 1o. de abril de 2007, atiende al referido principio de solidaridad social, en la medida en que el sistema diseñado por el legislador ordinario garantiza el otorgamiento de las prestaciones a que constitucionalmente tienen derecho todos los trabajadores para asegurar su bienestar y el de su familia, en especial de los que obtienen menos ingresos, mediante una distribución equitativa de los recursos económicos necesarios para ello.²³⁵

²³⁵ *Ibid.*, p. 8, tesis P./J. 109/2008; Reg. IUS: 168658.

ISSSTE. AL RÉGIMEN PREVISTO EN EL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA, SÓLO LE SON APPLICABLES LAS DISPOSICIONES DEL CAPÍTULO V DEL TÍTULO SEGUNDO DE LA LEY ABROGADA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—

Las modalidades del artículo décimo transitorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, deben entenderse referidas al capítulo V del Título Segundo de la abrogada ley del Instituto de 27 de diciembre de 1983 y no a toda la ley, conclusión a la que se arriba si se toma en consideración que la citada norma de tránsito regula únicamente la gama de pensiones que corresponde a los trabajadores que estuvieran laborando en ese momento y no opten por migrar al sistema de cuentas individuales y que tales modalidades sólo se aplican a las pensiones de jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte y cesantía en edad avanzada. Lo anterior es así, porque las modificaciones propuestas al sistema de pensiones de retiro previsto en la ley abrogada, se traducen fundamentalmente en exigir una edad mínima para tener derecho a la jubilación que se irá incrementando paulatinamente al igual que la requerida para gozar de una pensión de retiro por edad y tiempo de servicios o bien de cesantía en edad avanzada y en incrementar de manera gradual la cuota a cargo de los trabajadores del 3.5% al 6.125% del sueldo básico; mientras que, en lo que corresponde a los riesgos de trabajo, la fracción V del artículo décimo transitorio, expresamente señala que tales trabajadores y sus familiares derechohabientes, en caso de fallecimiento, tendrán derecho a la pensión respectiva en los términos de la propia ley, lo que significa que en materia de riesgos profesionales no es aplicable la ley anterior.²³⁶

²³⁶ *Ibid.*, p. 7, tesis P./J. 110/2008; Reg. IUS: 168659.

ISSSTE. EFECTOS DEL AMPARO CONCEDIDO RESPECTO DE LOS QUEJOSOS QUE OPTEN POR EL RÉGIMEN DE PENSIONES QUE PREVÉ EL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA. (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).—A partir de la interpretación que realizó el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del citado numeral, deriva que los quejoso a los que se les conceda la protección constitucional y opten por el régimen a que se refiere dicho numeral gozarán de los beneficios relativos al seguro de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte y cesantía en edad avanzada e indemnización global que prevé el Capítulo V del Título Segundo de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1983, con las modalidades previstas en los artículos décimo, décimo primero y décimo segundo transitorios de la ley vigente, como lo es el otorgamiento de una pensión cuando se coloquen en el supuesto respectivo y satisfagan los requisitos previstos para ello, cuya cuantía se calculará considerando el promedio del sueldo básico percibido en el último año anterior a la fecha de baja (sueldo regulador), en la inteligencia de que dicho sueldo se integra por los conceptos de sueldo, sobresueldo y compensación y que la cuota mensual máxima de la pensión no podrá exceder del equivalente a 10 veces el salario mínimo general mensual del Distrito Federal, misma que se incrementará anualmente con efectos a partir del primero del mes de enero de cada año, teniendo derecho además a una gratificación anual en igual número de días a las concedidas a los trabajadores en activo; o bien, al otorgamiento de una indemnización global en caso de que se separen definitivamente del servicio sin tener derecho a una pensión. Para el otorgamiento de los beneficios antes precisados los quejoso deberán cubrir las cuotas relativas al seguro de invalidez y vida (IV) y al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y

vejez (RCV) que establece la nueva ley. Las cuotas y aportaciones del seguro RCV se ingresarán a la tesorería del Instituto el que a su vez deberá transferir los recursos relativos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el pago de las pensiones respectivas, con excepción de la aportación del dos por ciento —2%— relativa al rubro de retiro, la que se destinará a la subcuenta de ahorro para el retiro (SAR) de la cuenta individual del trabajador que deberá ser administrada exclusivamente por el PENSIONISSSTE. En caso de sufrir un riesgo de trabajo, tendrán derecho a una pensión conforme al nuevo sistema de pensiones, para lo cual, el Gobierno Federal deberá transferir al Instituto los recursos necesarios para la contratación del seguro de pensión, o en su caso, el de sobrevivencia y por cuanto se refiere a las restantes prestaciones de seguridad social (seguro de salud, sistema integral de crédito y servicios sociales y culturales), así como en lo relativo al financiamiento de todos los seguros y prestaciones, transferencia de derechos y demás aspectos generales del régimen de seguridad social, quedarán sujetos a las disposiciones de la nueva ley, con las siguientes salvedades: a) No se les podrán suspender los seguros, prestaciones y servicios por incumplimiento de las dependencias y entidades para las que laboran en el entero de las cuotas, aportaciones y descuentos; b) Tratándose de riesgos de trabajo, la procedencia de la solicitud de su calificación y su reconocimiento, no se condicionará a que éste se haya notificado al Instituto por la dependencia o entidad para la cual laboran los quejoso o por los familiares de éste dentro de los tres días siguientes al en que se haya tenido conocimiento del mismo y c) para el otorgamiento de la pensión de viudez no resultan aplicables las limitaciones consistentes en que el trabajador fallezca antes de cumplir seis meses de matrimonio, o bien, que al contraer matrimonio tenga más de 55 años de edad o estuviere percibiendo una pensión de riesgos de trabajo o inva-

litez y fallezca antes de que transcurra un año a partir de su celebración.²³⁷

ISSSTE. LOS TRABAJADORES QUE AL ENTRAR EN VIGOR LA LEY RELATIVA NO ESTUVIESEN COTIZANDO AL INSTITUTO, NO PIERDEN EL DERECHO AL RECONOCIMIENTO DE LOS PERIODOS COTIZADOS CON ANTERIORIDAD NI SU ANTIGÜEDAD (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).—Del artículo décimo sexto transitorio de la ley, se advierte que tratándose de trabajadores que al entrar en vigor la ley reclamada se encuentren separados del servicio y, por ende, no estén cotizando al Instituto, en caso de reingresar al mismo, podrán solicitar que se les compute el tiempo trabajado con antelación para obtener los beneficios de la nueva ley para lo cual deberán reintegrar, en su caso, la indemnización global que hubiesen recibido y laborar por lo menos un año contado a partir de su reingreso. Transcurrido ese plazo, el trabajador deberá acreditar su antigüedad con sus hojas únicas de servicios, a efecto de que le sean acreditados los bonos de pensión que le correspondan, en la inteligencia de que los beneficios correspondientes se calcularán con base en el promedio del sueldo básico del año anterior a su separación del servicio público. Aunado a lo anterior, el artículo 19 de la propia ley establece que se computará como tiempo de servicios, la separación por licencia sin goce de sueldo y la que se conceda por enfermedad, cuando se otorguen por un periodo que no exceda de 6 meses, así como el plazo que dure el trabajador privado de su libertad, cuando obtenga fallo absolutorio; en ambos casos el trabajador deberá pagar las cuotas que dejó de cubrir durante el tiempo que dure la separación. Asimismo, el citado numeral señala que en los casos

²³⁷ *Ibid.*, p. 10, tesis P./J. 192/2008; Reg. IUS: 168657.

en que se suspendan los efectos del nombramiento del trabajador en términos del artículo 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado o de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, o bien, derivado de un juicio laboral, se computará como tiempo de servicios, el que dure la suspensión, siempre que obtenga laudo favorable o resolución que revoque la sanción o la medida cautelar respectiva, en cuyo caso, las dependencias o entidades, al momento de liquidar los salarios dejados de percibir, deberán retener las cuotas del trabajador y enterarlas al Instituto junto con las aportaciones que les corresponden, excepto las relativas al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, las que se enterarán al PENSIONISSSTE o la administradora que opere la cuenta individual del trabajador. En consecuencia, los trabajadores que al entrar en vigor la ley no estuviesen cotizando al Instituto, no pierden el derecho a que se les reconozcan los períodos cotizados con anterioridad y menos aún su antigüedad.²³⁸

ISSSTE. LA LEY RELATIVA EN CUANTO ESTABLECE UN NUEVO RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL SUSTANCIALMENTE DIVERSO AL REGULADO EN LA LEY DE 1983, NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY QUE CONSAGRA EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—El nuevo régimen de seguridad social que prevé el citado ordenamiento legal en su integridad, por sí, no puede estimarse retroactivo en virtud de que rige hacia el futuro, es decir, a partir de que entró en vigor la ley reclamada. Por otra parte, por cuanto se refiere a los trabajadores que empiecen a cotizar al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con posterioridad al primero de abril de

²³⁸ *Ibid.*, Tomo XXX, septiembre de 2009, p. 47, tesis P.J. 112/2008; Reg. IUS: 166374.

dos mil siete, es evidente que no puede estimarse que adquirieron algún derecho al amparo de la ley derogada y, por ende, la nueva ley en nada les afecta. Tratándose de los jubilados o pensionados con anterioridad a la fecha en comento y sus familiares derechohabientes, la ley reclamada no afecta los derechos que adquirieron durante la vigencia de la ley anterior, ya que en su artículo décimo octavo transitorio expresamente señala que éstos continuarán ejerciendo sus derechos en los términos y condiciones precisados en las disposiciones vigentes en la época que se pensionaron; y en relación con los trabajadores que a la entrada en vigor de la ley reclamada se encontraran cotizando al Instituto, el artículo quinto transitorio establece que podrán elegir entre mantenerse en el sistema de pensiones previsto en la ley de 1983 con ciertas modificaciones que se implementarán gradualmente, o bien, en migrar al nuevo sistema de "cuentas individuales" mediante la entrega de un bono de reconocimiento de beneficios pensionarios, sin que obste a lo anterior el hecho de que los artículos primero y segundo transitorios establezcan que la ley de 1983 quedará abrogada cuando la nueva entre en vigor, puesto que, si el artículo décimo octavo transitorio precisa que quienes se hayan jubilado o pensionado con anterioridad a su entrada en vigor continuarán ejerciendo sus derechos en los términos y condiciones señaladas en las disposiciones vigentes al momento de su otorgamiento, y en el artículo décimo transitorio se establecen modalidades al anterior sistema de pensiones que se implementarán gradualmente, es evidente que el ordenamiento legal citado en primer término en realidad se derogó parcialmente.²³⁹

ISSSTE. EL DERECHO QUE SE OTORGA A LOS TRABAJADORES QUE SE ENCUENTREN EN ACTIVO PARA ELEGIR ENTRE DOS REGÍMENES DE PENSIONES DE RETIRO

²³⁹ *Ibid.*, p. 28, tesis P./J. 108/2008; Reg. IUS: 166387.

DIFERENTES, NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY QUE CONSAGRA EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—El artículo quinto transitorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al disponer que los trabajadores tienen derecho a optar entre el régimen que se establece en el artículo décimo transitorio o por la acreditación de bonos de pensión del ISSSTE en sus cuentas individuales, no viola la garantía de irretroactividad de la ley que consagra el artículo 14 de la Constitución General de la República, dado que el ejercicio de esa opción no conlleva, por sí, una afectación a sus derechos adquiridos al amparo de la ley anterior, en tanto los trabajadores no adquieren el derecho a pensionarse en cualquier momento sino cuando se cumplen los requisitos previstos en la ley respectiva y aun cuando no da derecho a permanecer en el régimen de pensiones de retiro bajo las mismas condiciones que establecía la ley de 1983, lo cierto es que, el régimen previsto en el artículo décimo transitorio de la nueva ley, es el mismo que regulaba la derogada, pero sujeto a ciertas modificaciones graduales. Por otra parte, el hecho de que los trabajadores decidan por el sistema de cuentas individuales, elimina cualquier aplicación retroactiva de la ley, puesto que optaron libremente por el nuevo régimen, por lo que el cambio de sistema de pensiones de reparto a cuenta individual, tampoco viola la garantía de irretroactividad de la ley, en relación con los trabajadores que se encontraban en activo a la entrada en vigor de la nueva ley, puesto que no se les obliga a sujetarse a un determinado sistema, sino que se les da la opción de elegir libremente, según su situación particular, entre el anterior modificado y el nuevo de cuentas individuales.²⁴⁰

²⁴⁰ *Ibid.*, Tomo XXVIII, octubre de 2008, p. 29, tesis P./J. 113/2008; Reg. IUS: 168643.

ISSSTE. EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA, NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 1º. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—La garantía de no discriminación que consagra el tercer párrafo del artículo 1º. constitucional, proscribe cualquier distinción motivada por razones de género, edad, condición social, religión o cualquier otra análoga que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas; sin embargo, no es cualquier distinción de trato entre las personas, sino sólo aquellas que atenten contra la dignidad humana, así como las que tengan por efecto anular o menoscabar sus derechos y libertades, o bien, la igualdad real de oportunidades. A partir de ello, el artículo quinto transitorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente, al disponer que los trabajadores tienen derecho a optar entre el régimen que se establece en el artículo décimo transitorio o por la acreditación de bonos de pensión del ISSSTE en sus cuentas individuales, no viola las citadas garantías, pues aun cuando pudiera estimarse que los regímenes de pensiones de retiro a que se refiere suponen el goce de derechos de diferente sentido y alcance, lo cierto es que ello no implica que el derecho de opción que prevé dicho numeral genere un trato disímil y discriminatorio entre los trabajadores del Estado, en tanto se otorga a todos aquellos que se encuentren en activo al entrar en vigor la ley reclamada, sin hacer distinción alguna por razones de género, edad, profesión u otra análoga; habida cuenta que su ejercicio no se sujeta a ninguna condición, lo que evidencia que tampoco tiene como fin anular o menoscabar la igualdad real de oportunidades de los trabajadores ni sus derechos, pues no debe soslayarse que en términos de

lo dispuesto en el artículo cuarto transitorio, a todos se les reconocen las aportaciones que realizaron con anterioridad a fin de garantizar sus beneficios pensionarios.²⁴¹

ISSSTE. EL ARTÍCULO SÉPTIMO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA, NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 1º. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—El hecho de que conforme a lo dispuesto en el artículo séptimo transitorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, los trabajadores del Estado deban elegir entre el anterior régimen de pensiones modificado y el nuevo sistema de cuentas individuales antes de actualizarse cualquier supuesto de pensión, no viola la garantía de igualdad jurídica que consagra el artículo 1º. constitucional, pues si bien ello implica que se les da un trato diferente respecto de los trabajadores sujetos al régimen de la Ley del Seguro Social, en cuanto al momento en que pueden ejercer el derecho de opción —ya que conforme al artículo tercero transitorio del decreto por el que se creó la actual Ley del Seguro Social, los trabajadores inscritos con anterioridad a la fecha en que entró en vigor, podrán optar por el nuevo esquema de pensiones que dicho ordenamiento legal prevé o bien, el que establecía la ley derogada, hasta el momento de pensionarse—; lo cierto es que los servidores públicos y el resto de los trabajadores no se encuentran en una misma situación jurídica, debido a que sus relaciones laborales son de diversa naturaleza. Incluso, debe destacarse que la implementación del sistema de cuentas individuales en el régimen de seguridad social de los trabajadores del Estado, no implica

²⁴¹ *Ibid.*, p. 25, tesis P./J. 114/2008; Reg. IUS: 168645.

que se pretenda colocarlos en una situación de absoluta igualdad jurídica frente a los trabajadores que cotizan en el régimen de la Ley del Seguro Social, ya que la intención que prevalece en el legislador, es evitar que los empleados públicos pierdan sus aportaciones y que se desconozcan sus períodos de cotización cuando dejan de prestar sus servicios al Estado, de tal suerte que puedan migrar entre el sector público y privado llevando consigo los beneficios pensionarios que vayan acumulando. Además, debe tenerse presente que a los trabajadores del Estado que decidan migrar al sistema de cuentas individuales, se les otorgará un bono equivalente a la pensión que se les reconoce a la fecha de entrada en vigor de la ley reclamada que se depositará en su cuenta individual, lo que no aconteció con los trabajadores que cotizan en el régimen de la Ley del Seguro Social.²⁴²

ISSSTE. LOS ARTÍCULOS SEXTO Y SÉPTIMO TRANSITORIOS DE LA LEY RELATIVA, RESPETAN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA QUE CONSAGRA EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).—Los indicados preceptos transitorios al establecer que los trabajadores podrán solicitar la revisión de los elementos que se hayan tomado en consideración para el cálculo preliminar de su bono de pensión en los términos que para tal efecto establezca el reglamento respectivo, respetan la garantía de audiencia que consagra el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto prevén el mecanismo a través del cual los trabajadores podrán impugnar dicho cálculo, garantizándoles así la oportunidad de defensa, habida cuenta que su derecho a ofrecer pruebas no se limita a la exhibición de las hojas únicas

²⁴² *Ibid.*, p. 27, tesis P./J. 115/2008; Reg. IUS: 168644.

de servicio que les expidan las dependencias o entidades en que hayan laborado. Lo anterior es así, porque aun cuando citados numerales no prevén la participación directa del trabajador en el procedimiento que se lleve a cabo para el cálculo inicial de su bono de pensión; establecen que en caso de que el trabajador estime que el sueldo básico o el tiempo de cotización que se tomó en consideración para efectuar dicho cálculo son diferentes, podrá solicitar su revisión ante el Instituto, en los términos que para tal efecto señale el reglamento respectivo, para lo cual el trabajador podrá anexar las hojas únicas de servicios que le expidan las dependencias o entidades en que haya laborado, como parte de los elementos necesarios que se requieren para poder efectuar la revisión y, en su caso, realizar el ajuste correspondiente, lo que de suyo implica, que el derecho a ofrecer pruebas no se limita a las referidas documentales, pues incluso el último párrafo del artículo 8o. del Reglamento para el Ejercicio del Derecho de Opción que tienen los Trabajadores de conformidad con los Artículos Quinto y Séptimo transitorios del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 2007, que expresamente señala que el trabajador podrá presentar los documentos que soporten los argumentos relacionados con su solicitud de revisión.²⁴³

ISSSTE. LOS ARTÍCULOS SEXTO Y SÉPTIMO TRANSITORIOS DE LA LEY RELATIVA, RESPETAN LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA QUE CONSGRAN LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).—Tratándose de disposiciones legales que otorgan

²⁴³ *Ibid.*, Tomo XXX, septiembre de 2009, p. 44, tesis P./J. 116/2008; Reg. IUS: 166375.

un derecho a los particulares, en respeto a las garantías de legalidad y seguridad jurídica, el legislador está obligado a establecer el mecanismo a través del cual va a ejercerse ese derecho y las correlativas facultades y obligaciones de la autoridad, en la inteligencia de que dicho mecanismo puede desarrollarse en distintos cuerpos normativos, en tanto no existe ninguna disposición constitucional que establezca lo contrario. Ahora bien, los artículos sexto y séptimo transitorios de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, establecen que el Instituto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de los mecanismos que estimen convenientes, deberán informar a los trabajadores el cálculo preliminar de su bono de pensión, así como sobre las opciones, los derechos correlativos y su derecho a elegir entre el régimen del artículo décimo transitorio o por la acreditación de bonos y que los trabajadores deberán informar sobre la opción que elijan en los términos del reglamento respectivo. Por su parte, el Reglamento para el ejercicio del derecho de opción que tienen los trabajadores de conformidad con los artículos quinto y séptimo transitorios del Decreto por el que se expide la ley del Instituto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 2007, en sus artículos 1o., 2o., 4o., 5o., 26, 30, 35, 36, 38, 39 y 40, precisa con claridad toda la información que deberá hacerse del conocimiento del trabajador, la cual deberá estar a su disposición en la página de Internet del Instituto, a más tardar el 31 de diciembre de 2007 e integrarse al documento de elección correspondiente, mismo que será entregado al trabajador por la dependencia o entidad para la que labore, ya sea personalmente en el lugar donde presta sus servicios, o bien, por correo certificado o medios electrónicos, con acuse de recibo. En esa virtud, aun cuando los artículos sexto y séptimo transitorios no precisen cuál es el medio o la forma en que se hará saber al trabajador la in-

formación en comento, lo cierto es que de ello no deriva su contravención a las garantías de legalidad y seguridad jurídica, toda vez que tales aspectos se regulan con precisión en el reglamento respectivo, lo cual evita la incertidumbre de los trabajadores y la actuación arbitraria de las autoridades, que es lo que protegen las garantías constitucionales en comento.²⁴⁴

ISSSTE. EL BONO DE PENSIÓN ES EQUIVALENTE AL VALOR DE LOS BENEFICIOS PENSIONARIOS DE LOS TRABAJADORES EN ACTIVO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—Del proceso legislativo se advierte que el legislador ordinario determinó que el reconocimiento de los beneficios pensionarios para los trabajadores que desean migrar al nuevo sistema de cuentas individuales, se realizará mediante el otorgamiento de un bono cuyo valor será suficiente para contratar una pensión al momento de retirarse, equivalente a la que se le reconoce a cada trabajador a la fecha de la reforma, precisándose que, técnicamente, el bono equivale al valor presente neto de los beneficios marcados por la ley a la fecha de la reforma, para lo cual se tomó en consideración que si bien la práctica común en Latinoamérica ha sido actualizar las aportaciones de los trabajadores a la fecha de la reforma, lo cierto es que ello es lento, costoso e impreciso, en tanto se requiere obtener el histórico salarial de cada trabajador y no sería posible actualizar de manera justa el valor de sus aportaciones debido a que han existido períodos de alta inflación y que del total de las cuotas y aportaciones efectuadas, sólo una séptima parte se destina al fondo de pensiones de retiro, lo que evidencia que el monto resultante sería insuficiente para cubrir el derecho pensionario correspondiente. Por tal motivo, se estimó

²⁴⁴ *Ibid.*, Tomo XXVIII, octubre de 2008, p. 58, tesis P./J. 117/2008; Reg. IUS: 168622.

conveniente tomar como base el porcentaje del sueldo básico que por concepto de pensión le hubiera correspondido a cada trabajador en los términos de los artículos 60, 63 y 83 de la ley derogada, que regulaban, respectivamente, la pensión por jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios y por cesantía en edad avanzada, de acuerdo a su edad y años de cotización. En consecuencia, resulta inexacto que el valor del bono de pensión deba ser equivalente al total de las aportaciones que realizó el trabajador con anterioridad a la reforma, pues el monto de los beneficios pensionarios considerado en la nueva ley es mucho mayor que aquél, lo cual, evidentemente le reporta un mayor beneficio y reconoce con ello sus derechos adquiridos, sin que pueda implicar de ninguna manera una confiscación de bienes.²⁴⁵

ISSSTE. EL SUELDO DEL TABULADOR REGIONAL QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY RELATIVA, ES EQUIVALENTE AL SUELDO BÁSICO ESTABLECIDO EN LA LEY ABROGADA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sustentó la jurisprudencia con el rubro "AGUINALDO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. SE CALCULA CON BASE EN EL SALARIO TABULAR." en la cual se determinó que el salario tabular se integra por el salario nominal, el sobresueldo y las compensaciones adicionales por servicios especiales que eran otorgadas discrecionalmente por el Estado y considerando que con motivo de la reforma a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en 1984, se cambió el concepto del salario, al que también se identificó con el nombre de sueldo; éste es el que aparece consignado en los tabuladores regionales para cada puesto y cuya cantidad es el sueldo total que debe

²⁴⁵ *Ibid.*, Tomo XXX, septiembre de 2009, p. 13, tesis P./J. 118/2008; Reg. IUS: 166398.

pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados. En esa virtud, el análisis de los artículos 15 de la abrogada Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y 17 de la actual, que regulan lo concerniente al sueldo básico, denota que el considerado en este último, vigente a partir del 1º. de abril de 2007, no es inferior al previsto en la ley anterior sino equivalente, dado que el sueldo del tabulador regional se integra con los mismos conceptos a que se refería el artículo 15 de la ley abrogada, es decir, con el sueldo, sobresueldo y compensación. Además, debe considerarse que el artículo trigésimo quinto transitorio de la nueva ley, al prever que el cálculo del sueldo básico señalado en la misma, en ningún caso podrá dar por resultado una cantidad menor al sueldo básico establecido en la ley que se abroga para el cálculo de las cuotas y aportaciones al Instituto, protege al trabajador de cualquier discordancia en el cálculo.²⁴⁶

ISSSTE. EL ARTÍCULO 62 DE LA LEY RELATIVA, AL NO DEFINIR EL CONCEPTO DE "SUELDO", NO CREA INCERTIDUMBRE JURÍDICA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—El señalado precepto regula las prestaciones en dinero a que tiene derecho el trabajador cuando sufre un riesgo de trabajo. En un primer supuesto, cuando se declara una incapacidad temporal, se le otorgará una licencia con goce del 100% del sueldo; en el segundo supuesto, al ser declarada una incapacidad parcial, se concederá al incapacitado una pensión conforme al sueldo básico que percibía al ocurrir el riesgo y los aumentos posteriores que correspondan al empleo que desempeñaba, la que será pa-

²⁴⁶ *Ibid.*, Tomo XXX, noviembre de 2009, p. 16, tesis P./J. 119/2008; Reg. IUS: 165967.

La tesis de rubro: "AGUINALDO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. SE CALCULA CON BASE EN EL SALARIO TABULAR." citada, aparece publicada con la clave 2a./J. 40/2004 en el Semanario..., op. cit., Tomo XIX, abril de 2004, p. 425.

gada mediante la contratación de un seguro que le otorgue una renta; en el tercero, al ser declarada una incapacidad total, se concederá al incapacitado una pensión también mediante la contratación de un seguro de pensión que le otorgue una renta igual al sueldo básico que venía disfrutando el trabajador al presentarse el riesgo, hasta un monto máximo de diez veces el salario mínimo. En esas condiciones, dicho precepto no es violatorio de garantía alguna, dado que el mismo distingue entre "sueldo" y "sueldo básico", atendiendo al tipo de incapacidad del trabajador y de la fuente de donde se obtiene el pago de que se trate, pues en la fracción I, el mismo deriva de una licencia con goce de sueldo al 100% y es cubierto por la dependencia o entidad donde labora; mientras que en las fracciones II y III, la norma establece el sueldo básico como base para el pago de una pensión mediante la contratación de un seguro y que no podrá exceder de diez veces el salario mínimo, y que será el sueldo del tabulador regional, de ahí que no exista incertidumbre jurídica sobre dicho aspecto, a lo que cabe agregar, que el artículo trigésimo quinto transitorio de la nueva ley, al prever que el cálculo del sueldo básico en ningún caso podrá dar por resultado una cantidad menor al sueldo básico establecido en la ley que se abroga para el cálculo de las cuotas y aportaciones al Instituto, protege al trabajador de cualquier discordancia en el cálculo que resultara inferior.²⁴⁷

ISSSTE. LOS ARTÍCULOS SEXTO Y NOVENO TRANSITORIOS, EN CUANTO ESTABLECEN QUE EL VALOR NOMINAL DE LOS BONOS DE PENSIÓN SE DETERMINARÁ CON BASE EN EL SALARIO QUE PERCIBÍA EL TRABAJADOR AL 31 DE DICIEMBRE DE 2006 Y EL VALOR QUE LAS UNIDADES DE INVERSIÓN TENÍAN A ESA FECHA,

²⁴⁷ *Ibid.*, Tomo XXVIII, octubre de 2008, p. 20, tesis P./J. 142/2008; Reg. IUS: 168647.

NO VIOLAN LAS GARANTÍAS DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY Y DE NO CONFISCACIÓN QUE CONSGRAN LOS ARTÍCULOS 14 Y 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—Partiendo de que el legislador ordinario estimó necesario expresar el valor nominal de los bonos de pensión en Unidades de Inversión (UDIS), a fin de proteger al trabajador de los fenómenos de la inflación, debe considerarse que las variaciones del valor de esas unidades deben corresponder a las del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), que es el instrumento estadístico por medio del cual se mide el fenómeno económico que se conoce como inflación, que consiste en el crecimiento continuo y generalizado de los precios de los bienes y servicios que se expenden en una economía; en tal sentido el valor de las obligaciones de pago expresadas en Unidades de Inversión se actualizan día a día de manera automática. Por tanto, el hecho de que el valor nominal de los bonos de pensión se determine tomando como base el sueldo básico que tenía el trabajador al 31 de diciembre 2006 y el valor que tenían las Unidades de Inversión en esa fecha, no puede dar lugar a estimar que dicho valor nominal será inferior al que realmente corresponda a la fecha en que el bono se deposita en la cuenta del trabajador, dado que su importe inicial se actualizará automáticamente día a día de acuerdo a las variaciones del Índice Nacional de Precios al Consumidor. Además, el valor del referido bono equivale al valor neto de los beneficios pensionarios que le corresponden al trabajador a la fecha en que entró en vigor la ley reclamada, lo que es acorde con el mecanismo previsto en la ley derogada para el cálculo del monto de las pensiones, conforme a la cual, éste se realizaba considerando el promedio del sueldo básico percibido por el trabajador en el último año inmediato anterior a la fecha de baja, lo que revela que la intención del legislador, es considerar un referente cierto y determinado

no susceptible de variación durante el periodo en el que se realiza el referido cálculo, sin que ello ocasione un perjuicio al trabajador, en tanto se prevé la actualización del monto inicial para conservar su poder adquisitivo.²⁴⁸

ISSSTE. EL BONO DE PENSIÓN PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS SEXTO Y NOVENO TRANSITORIOS DE LA LEY RELATIVA, NO PUEDE CONSIDERARSE VIRTUAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).—

Si bien es verdad que el reconocimiento de los beneficios pensionarios es a futuro, toda vez que se reflejarán hasta el momento en el que se opte por el nuevo régimen de seguridad social; también lo es, que no por ello puede considerarse virtual, ya que el bono de pensiones, al monetizarse, se depositará en la cuenta individual del trabajador, generando los rendimientos que correspondan de acuerdo con el saldo que se tenga en dicha cuenta. Además, no debe soslayarse que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo décimo cuarto transitorio, en relación con el artículo 80 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, los trabajadores que al 1o. de abril de 2007 tengan derecho a pensionarse en los términos de la ley derogada y hubieren elegido el régimen de cuentas individuales, en lugar de un bono de pensión, recibirán un depósito a la vista en el Banco de México, a efecto de que puedan contratar su seguro de pensión o retiros programados y, en su caso, recibir el excedente de su importe en una o varias exhibiciones, si la pensión que se le otorga sea superior en más del 30% a la pensión garantizada, una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia para sus familiares derechohabientes.²⁴⁹

²⁴⁸ *Ibid.*, Tomo XXX, septiembre de 2009, p. 45, tesis P./J. 120/2008; Reg. IUS: 166376.

²⁴⁹ *Ibid.*, p. 14, tesis P./J. 121/2008; Reg. IUS: 166397.

ISSSTE. LOS ARTÍCULOS CUARTO A NOVENO TRANSITORIOS DE LA LEY RELATIVA, AL EXCLUIR A LAS PERSONAS QUE A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY SE ENCUENTREN PENSIONADAS, NO VIOLAN LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA, ASÍ COMO EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL QUE CONSGRAN LOS ARTÍCULOS 14, 16 Y 123 CONSTITUCIONALES (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).—Si bien es verdad que los referidos preceptos transitorios prevén que a los trabajadores se les reconocen los períodos cotizados con anterioridad; el derecho a optar por el régimen que se establece en el artículo décimo transitorio o por la acreditación de bonos de pensión en sus cuentas individuales; y, el mecanismo de opción y el valor de los bonos de pensión, sin incluir a los jubilados; lo cierto es que ello se debe a que tales numerales únicamente regulan los derechos de los trabajadores en activo, ya que los derechos de aquéllos se prevén en los artículos décimo octavo y décimo noveno transitorios, que respectivamente establecen que las personas que a la entrada en vigor de la ley reclamada se encuentren gozando de una pensión, continuarán ejerciendo sus derechos en los términos y condiciones previstos en las disposiciones vigentes al momento de su otorgamiento, para lo cual, el Instituto deberá llevar por separado la contabilidad de los recursos que destine el Gobierno Federal para tal fin, de ahí que no puedan estimarse violadas las garantías de legalidad y seguridad jurídica, así como el derecho a la seguridad social que consagran los artículos 14, 16 y 123 de la Constitución General de la República.²⁵⁰

ISSSTE. LA MODIFICACIÓN DE LOS REQUISITOS PARA TENER DERECHO A UNA PENSIÓN DE JUBILACIÓN, DE RETIRO POR EDAD Y TIEMPO DE SERVICIOS O DE

²⁵⁰ *Ibid.*, Tomo XXVIII, octubre de 2008, p. 56, tesis P./J. 122/2008; Reg. IUS: 168623.

CESANTÍA EN EDAD AVANZADA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD SOCIAL (ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).—El artículo 123, Apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece los derechos mínimos de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, como son entre otros, la jubilación, invalidez, vejez y muerte, sin señalar los términos o condiciones conforme a los cuales deberán otorgarse las prestaciones correspondientes, de lo que se sigue que la facultad conferida al legislador para regular tales aspectos no encuentra en el citado precepto constitucional limitación o condición alguna. En ese orden, de la exposición de motivos de la ley reclamada se advierte que la razón fundamental que originó la reforma al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es la crisis financiera por la que atraviesa y que reduce su capacidad para hacer frente a sus obligaciones, siendo el problema más grave el pago de las pensiones, lo que se explica porque con el paso de los años la esperanza de vida se ha incrementado y la edad promedio de retiro ha disminuido, lo que genera un incremento en su duración, habida cuenta que el número de cotizantes por pensionado se ha reducido considerablemente; también, el Instituto presenta un déficit de flujo de caja que año con año tiene que ser subsidiado por el Gobierno Federal ante un mayor requerimiento de servicios de salud, además de que el perfil epidemiológico de la población cambió de enfermedades infecciosas a enfermedades crónico degenerativas que son más costosas y prolongadas. En esas condiciones, el establecimiento de una edad mínima para poder gozar de una pensión de jubilación o el aumento en el caso de las de retiro por edad y tiempo de servicios o de cesantía en edad avanzada, se encuentra plenamente justifi-

cado, motivo por el que no existe violación a la garantía de seguridad social contenida en el citado precepto constitucional.²⁵¹

ISSSTE. LAS MODIFICACIONES AL ANTERIOR SISTEMA DE PENSIONES NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY (ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—Conforme a las teorías de los derechos adquiridos y de los componentes de la norma, la pensión no es un derecho que adquieran los trabajadores al momento de comenzar a laborar y cotizar al Instituto, dado que su otorgamiento está condicionado al cumplimiento de ciertos requisitos, incluso, el artículo 48 de la ley derogada expresamente establecía que el derecho a las pensiones de cualquier naturaleza nace cuando el trabajador o sus familiares derechohabientes se encuentren en los supuestos consignados en la ley y satisfagan los requisitos que la misma señala. En esa virtud, si el artículo décimo transitorio, para el otorgamiento de una pensión por jubilación a partir del 1º. de enero de 2010, además de 30 años de cotización para los hombres y 28 años para las mujeres, establece como requisito 51 años de edad para los hombres y 49 para las mujeres, la que se incrementará de manera gradual hasta llegar a los 60 y 58 años respectivamente, en el año 2026, aumento que también se refleja para la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios de 56 a 60 años y para la de cesantía en edad avanzada de 61 a 65 años, igualmente de manera gradual, lo que implica que en relación con el sistema pensionario anterior los trabajadores deben laborar más años; ello no provoca una violación a la garantía de irretroactividad de la ley que establece el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados

²⁵¹ *Ibid.*, p. 46, tesis P.J. 123/2008, Reg. IUS: 168631.

Unidos Mexicanos, habida cuenta que no afecta los supuestos parciales acontecidos con anterioridad a la entrada en vigor de la ley actual, puesto que no se desconocen los años de servicios prestados al Estado ni las cotizaciones realizadas durante ese periodo.²⁵²

ISSSTE. EL INCREMENTO DE LAS CUOTAS A CARGO DEL TRABAJADOR, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY (ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).—De acuerdo con lo dispuesto en la fracción II del artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación, las cuotas y aportaciones de seguridad social tienen la naturaleza de contribuciones. Asimismo, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal en Pleno de rubro: "CONTRIBUCIONES. LAS LEYES QUE LAS INCREMENTAN NO VIOLAN LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD.", el Congreso de la Unión, en ejercicio de la potestad tributaria que la propia Constitución le confiere, anualmente determina las contribuciones del año fiscal correspondiente, y cuando las incrementa hacia el futuro no se afectan situaciones anteriores; en consecuencia, el aumento de las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, que establece la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no implica una violación a la garantía de irretroactividad de la ley contenida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que los contribuyentes no adquieren el derecho a contribuir siempre sobre una misma base o cuota.²⁵³

²⁵² *Ibid.*, Tomo XXX, septiembre de 2009, p. 35, tesis P./J. 125/2008; Reg. IUS: 166382.

²⁵³ *Ibid.*, Tomo XXVIII, octubre de 2008, p. 31, tesis P./J. 126/2008; Reg. IUS: 168642.

La tesis de rubro: "CONTRIBUCIONES. LAS LEYES QUE LAS INCREMENTAN NO VIOLAN LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD." citada, aparece publicada con el número P./J. 105/99 en el *Semanario.... op. cit.*, Tomo X, noviembre de 1999, p. 27.

ISSSTE. LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA ES INCONSTITUCIONAL EN LA PARTE QUE CONDICIONA EL CÁLCULO DE LA PENSIÓN SOBRE EL PROMEDIO DEL SUELDO BÁSICO PERCIBIDO EN EL AÑO ANTERIOR A LA BAJA, A LA PERMANENCIA DEL TRABAJADOR EN EL MISMO PUESTO Y NIVEL EN LOS TRES ÚLTIMOS AÑOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—El artículo décimo transitorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado establece las reglas para el otorgamiento y pago de pensiones de los trabajadores afiliados al referido instituto de seguridad social que no opten por migrar al sistema de cuentas individuales y, de manera particular su fracción IV, establece el salario base para su cálculo, señalando para tal efecto, como regla general, que las pensiones se calcularán con el promedio del sueldo básico disfrutado en el último año anterior inmediato a la fecha de la baja del trabajador condicionado a que éste hubiera permanecido en el puesto y nivel los últimos tres años inmediatos anteriores a su baja, señalándose que en caso contrario, la pensión se calculará con el sueldo inmediato anterior a dicho puesto sin importar la antigüedad en el mismo. Ahora bien, esa condición es inconstitucional porque la justificación de política administrativa que invocó el legislador carece de razonabilidad, habida cuenta que se propicia una reducción en la cuantía de la pensión, lo que es contrario al fin esencial de la jubilación, consistente en que al concluir su etapa productiva, el trabajador reciba una renta vitalicia que le permita mantener la calidad de vida que tenía al separarse definitivamente del servicio.²⁵⁴

²⁵⁴ *Ibid.*, p. 39, tesis P./J. 127/2008; Reg. IUS: 168636.

JUBILACIÓN. LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, LA REGULA DENTRO DEL SEGURO DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—

La Constitución Federal prevé la jubilación como derecho mínimo de la seguridad social, la cual se entiende como la situación jurídica de retiro en que se encuentran las personas que habiendo desempeñado servicios públicos por determinados períodos se separan de ese servicio, sea voluntaria u obligatoriamente; y en la que el reconocimiento de la antigüedad juega un papel determinante, pues es ésta la que produce una diferencia en la cuantía de la pensión que ha de recibirse. En ese contexto, de la evolución jurídica de las pensiones en nuestro país, que principalmente han protegido las contingencias consistentes en vejez e inhabilitación y han sido financiadas conjuntamente tanto por los trabajadores como por el Estado; así como de la evolución histórica del uso del lenguaje, de la que puede concluirse que para efectos prácticos jubilación y pensión son similares en su contexto pragmático y, a su vez, renta y pensión son consecuencia de aquélla; puede sostenerse válidamente que cuando el artículo 123 constitucional obliga a prever la jubilación para los trabajadores del Estado, está obligando a entregarles una pensión o renta vitalicia derivada del retiro por razón de la edad o los años de servicios prestados. Ahora bien, el artículo 3º. de la ley del Instituto considera con carácter obligatorio el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, que protege al trabajador cuando ha concluido su vida laboral, equivalente a lo que la ley anterior consideraba como seguros de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios y de cesantía en edad avanzada; pues asegura que el empleado tenga una asignación vitalicia para compensar la pérdida de ingresos derivada de la terminación de la relación laboral, una vez que el trabajador ha sido dado de baja en forma definitiva,

pasando a situación de retiro. En ese sentido, los artículos 84 y 88 prevén las pensiones por cesantía en edad avanzada y de vejez. En ambos casos, la jubilación se financia por las cuotas efectuadas al sistema por los propios trabajadores a través de sus cotizaciones y por aportaciones de las entidades o dependencias en las que prestan o han prestado sus servicios, así como con la cuota social que corresponde al Gobierno Federal. Por otra parte, los trabajadores pueden tener derecho a un seguro de retiro antes de cumplir las edades y tiempo de cotización establecidas, en términos de lo dispuesto en el artículo 80 de la ley y por último, los artículos 92 a 96 prevén la pensión garantizada que el Estado asegura a quienes reuniendo los requisitos para obtener una pensión por cesantía en edad avanzada o vejez, los recursos acumulados en su cuenta individual resulten insuficientes para contratar una renta vitalicia o un retiro programado que le asegure el disfrute de una pensión y la adquisición de un seguro de sobrevivencia para sus familiares derechohabientes, por lo que recibirán del Gobierno Federal una aportación complementaria suficiente para el pago de la pensión correspondiente. Consecuentemente, el régimen así previsto cumple cabalmente la garantía mínima del artículo 123, Apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal, en lo que a la jubilación se refiere y se da cumplimiento al Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima) de 1952, ratificado por México el doce de octubre de mil novecientos sesenta y uno.²⁵⁵

ISSSTE. EL SEGURO DE RETIRO REGULADO EN LA LEY RELATIVA, ES EQUIVALENTE AL SEGURO DE RETIRO POR EDAD Y TIEMPO DE SERVICIOS PREVISTO EN LA LEY ABROGADA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—La ley abrogada, en sus artículos

²⁵⁵ *Ibid.*, Tomo XXX, noviembre 2009, p. 22, tesis P./J. 128/2008; Reg. IUS: 165963.

61 a 66 regulaba la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios a la que tendrían derecho los trabajadores que reunieran tres requisitos: a) que el trabajador se separara voluntariamente del servicio o quedara privado de un trabajo remunerado; b) que tuviera 55 años de edad; y c) que tuviera 15 años de servicio como mínimo e igual tiempo de cotización, en un porcentaje que iba del 50% al 95% de acuerdo al sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja del trabajador o de su fallecimiento. Por su parte, la ley vigente en los artículos 80, 84 y 89 prevé que los trabajadores tendrán derecho a un seguro de retiro antes de cumplir las edades y tiempo de cotización establecidas para el seguro de cesantía en edad avanzada y vejez, siempre y cuando la pensión que se calcule en el sistema de renta vitalicia sea superior en más del 30% a la pensión garantizada una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia para sus familiares derechohabientes y, en caso de excedente, el pensionado tendrá derecho a recibir los recursos acumulados en su cuenta individual en una o varias exhibiciones. Asimismo, señala que existe cesantía en edad avanzada cuando el trabajador queda privado de trabajo a partir de los 60 años de edad y requiere un mínimo de 25 años de cotización reconocidos por el Instituto y, para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, impone como requisitos que el trabajador o pensionado por riesgos del trabajo o invalidez haya cumplido 65 años de edad e igual mínimo de cotización y si esto último no se cumple, podrá retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir los años necesarios para que opere la pensión. En esas condiciones, si bien la ley vigente no contempla el seguro de retiro por edad y tiempo de servicios, lo cierto es que lo incorporó al de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, que igualmente requiere de edad y antigüedad determinada, así como la conclusión del vínculo laboral, o en caso de no cumplir con el requisito de tiempo

de cotización, tiene derecho a retirar el saldo en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir los años necesarios para que opere su pensión, por lo que no se afecta, en este aspecto, el derecho a la seguridad social.²⁵⁶

ISSSTE. EL SEGURO DE RETIRO REGULADO EN LA LEY RELATIVA, RESPETA LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD SOCIAL Y NO CONFISCACIÓN DE BIENES CONSIGNADAS EN LOS ARTÍCULOS 123 Y 22 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).—Si bien la ley vigente no contempla el concepto de seguro de retiro por edad y tiempo de servicios que regulaba la ley abrogada, lo cierto es que la contingencia que amparaba se encuentra protegida por el de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, que igualmente requiere de edad y antigüedad determinada, así como la conclusión del vínculo laboral, o en caso de no cumplir con el requisito de tiempo de cotización, tiene derecho a retirar el saldo en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir los años necesarios para que opere su pensión, por lo que no se afecta, en este aspecto, el derecho a la seguridad social previsto en el artículo 123 constitucional ni se devalúan las cotizaciones aportadas al fondo de pensiones, pues con la vigencia de la nueva ley se propuso un esquema de transición que consiste en dejar elegir a los trabajadores que se encontraban activos al 1o. de abril de 2007, entre el anterior régimen de pensiones para el retiro modificado o bien migrar al nuevo sistema de cuentas individuales, por lo que no existe ningún acto confiscatorio y en consecuencia, no se vulnera el derecho contenido en el artículo 22 constitucional.²⁵⁷

²⁵⁶ *Ibid.*, Tomo XXVIII, octubre de 2008, p. 34, tesis P./J. 129/2008; Reg. IUS: 168640.

²⁵⁷ *Ibid.*, Tomo XXX, septiembre de 2009, p. 15, tesis P./J. 130/2008; Reg. IUS: 166396.

ISSSTE. LA OMISIÓN DE LA LEY RELATIVA, DE NO PREVER UNA INDEMNIZACIÓN GLOBAL, NO ES VIOLATORIA DE LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD SOCIAL Y DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—El artículo 87 de la ley abrogada establecía que al trabajador que sin tener derecho a pensión por jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, se separara definitivamente del servicio, se le otorgaría una indemnización global de acuerdo al monto total de las cuotas que hubiera enterado, más 45 o 90 días de su salario básico en relación con los años trabajados. Ahora bien, no obstante que la ley vigente no contempla esa prestación, ello no redunda en violación alguna, ya que la indemnización global no se encuentra prevista como derecho mínimo en el artículo 123, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y además, el nuevo sistema de pensiones basado en cuentas individuales establece distintos mecanismos para que el trabajador sin derecho a disfrutar de alguna de las pensiones, pueda efectuar el retiro parcial o total de los fondos de dicha cuenta; por lo que la eliminación de dicha indemnización global deviene de la construcción del nuevo sistema de pensiones, en el que ya no existe el fondo común como en el sistema anterior y que permitía restituir a los trabajadores una parte de sus cotizaciones, permitiendo ahora el retiro de los recursos del trabajador acumulados en su cuenta individual.²⁵⁸

ISSSTE. LA OMISIÓN DE LA LEY RELATIVA, DE NO PREVER UN SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO NO ES VIOLATORIA DE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD SOCIAL QUE CONSAGRA EL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—Con independencia de que el artículo 90 Bis-B

²⁵⁸ *Ibid.*, p. 34, tesis P./J. 131/2008; Reg. IUS: 166383.

de la ley abrogada estableciera la obligación del patrón de aportar el 2% del sueldo básico de cotización por concepto de Sistema de Ahorro para el Retiro, dicha obligación sólo podría considerarse legal pero no constitucional, en la medida en que la Constitución Federal no prevé tal aportación como uno de los derechos mínimos de los trabajadores. Ahora bien, de conformidad con la exposición de motivos de la reforma a la ley en 1992, se precisó que "el sistema de ahorro para el retiro tiene por objeto aumentar los recursos a disposiciones de los trabajadores al momento de su retiro, mediante el establecimiento de cuentas bancarias individuales para lo cual las dependencias y entidades estarían obligadas a cubrir cuotas del 2% sobre el sueldo básico, estableciéndose como límite superior de dicho salario el equivalente a 25 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, precisándose que con dichas aportaciones se constituirían depósitos en dinero a favor de cada uno de los trabajadores que se acreditaran mediante la entrega del comprobante expedido por la institución de crédito respectiva"; no obstante, no puede estimarse que la obligación para las dependencias y entidades así impuesta haya sido en cumplimiento al mandato constitucional, sino que fue determinada por el legislador en función de las previsiones que en su momento se estimaron necesarias para el fortalecimiento del ahorro de los trabajadores con miras a un retiro en mejores condiciones que las que estaban reguladas en ese momento. En esa virtud, el hecho de que el propio legislador hubiera modificado la forma de ahorrar del trabajador no puede resultar violatorio de la Constitución Federal, en la medida en que, como ya se expresó, tal prestación no se prevé en el artículo 123, Apartado B, fracción XI, constitucional como derecho mínimo de previsión social para los trabajadores.²⁵⁹

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 33, tesis P./J. 132/2008; Reg. IUS: 166384.

ISSSTE. LA OMISIÓN DE LA LEY RELATIVA, DE NO PREVER UN SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO NO ES VIOLATORIA DE LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY QUE CONSAGRA EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—Los derechos adquiridos por los trabajadores respecto de las cuentas del Sistema de Ahorro para el Retiro, son respetados en la ley vigente, tanto para quienes escojan permanecer en el sistema de reparto como para quienes opten por la acreditación de bonos de pensión, de conformidad con lo previsto en los artículos décimo primero y vigésimo sexto transitorios de la ley impugnada, toda vez que el artículo décimo primero transitorio dispone que las aportaciones del 2% de retiro, se destinarán a la subcuenta de ahorro para el retiro de las cuentas individuales de los trabajadores que serán administradas exclusivamente por el PENSIONISSSTE y, a su vez, los diversos vigésimo sexto y vigésimo séptimo transitorios, establecen que las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro se transferirán y serán administradas por el PENSIONISSSTE. Por tanto, dado que las cantidades que se encuentran en las cuentas individuales de los trabajadores con motivo de los depósitos por concepto del Sistema de Ahorro para el Retiro, permanecerán en dichas cuentas hasta que el trabajador se coloque en los supuestos de su retiro, se respetan los derechos adquiridos de los trabajadores.²⁶⁰

ISSSTE. LA LEY RELATIVA, AL NO REGULAR EL ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA PROPIEDAD DEL INSTITUTO, CONSTITUYE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA QUE NO ES REPARABLE EN EL JUICIO DE AMPARO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—

De conformidad con el criterio sustentado por el Tribunal en

²⁶⁰ *Ibid.*, p. 31, tesis P./J. 133/2008; Reg. IUS: 166385.

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P. CLXVIII/97, de rubro: "LEYES, AMPARO CONTRA. ES IMPROCEDENTE AQUEL EN QUE SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO LEGAL A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL.", debe considerarse que aun cuando es cierto que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no prevé el arrendamiento de vivienda para los trabajadores, dado que en el rubro correspondiente sólo contempla préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos; ya que la única referencia que contiene la ley respecto a dicho arrendamiento se encuentra en el artículo cuadragésimo cuarto transitorio, para aquellas que a la fecha de entrada en vigor de la ley tenga en arrendamiento el Instituto, y donde se faculta a la Junta Directiva a expedir las normas que deberán aplicarse a dichas viviendas, lo que significa que la modalidad de arrendamiento habitacional, se limita exclusivamente a las que ya están en esa situación; también lo es, que tal violación constituye una omisión legislativa que no puede repararse a través del amparo, puesto que a virtud de sus efectos no puede obligarse al legislador ordinario a colmar la falta de previsión en esta materia, dado que el efecto relativo de las sentencias de amparo lo impide.²⁶¹

ISSSTE. LA FALTA DE PREVISIÓN DE ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA PROPIEDAD DEL INSTITUTO, NO VIOLA LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS

²⁶¹ *Ibid.*, Tomo XXVIII, octubre de 2008, p. 43 , tesis P./J. 134/2008; Reg. IUS: 168633.

La tesis P. CLXVIII/97 citada, aparece publicada en el Semanario..., op. cit., Tomo VI, diciembre de 1997, p. 180.

HUMANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).—Aun cuando es cierto que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no prevé el arrendamiento de vivienda para los trabajadores, no se provoca violación al instrumento internacional referido, dado que en el rubro de vivienda, contempla préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos; por lo que los artículos 22 y 25.1, de dicho instrumento, que contemplan respectivamente, el derecho de toda persona a la seguridad social mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional y el derecho a un nivel de vida adecuado que asegure la vivienda, no son contrariados, al garantizar o asegurar la vivienda a través de un fondo constituido para tal fin, máxime que dicho instrumento no prevé la forma en que deben garantizarse esas prerrogativas de los individuos, de manera que la ley reclamada cumple con la Declaración Universal de referencia.²⁶²

SALUD. EL DERECHO A SU PROTECCIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 4o., TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ES UNA RESPONSABILIDAD SOCIAL.—La Ley General de Salud, reglamentaria del citado precepto constitucional, precisa que los servicios de salud, atendiendo a los prestadores de los mismos, se clasifican en: a) servicios públicos a la población general, que se prestan en establecimientos públicos de salud a los residentes del país, regidos por criterios de universalidad y de gratuidad, cuyas cuotas de

²⁶² *Ibid.*, Tomo XXX, noviembre de 2009, p. 18, tesis P./J. 135/2008; Reg. IUS: 165966.

recuperación se fundarán en principios de solidaridad social y guardarán relación con los ingresos de los usuarios, debiéndose eximir del cobro cuando éstos carezcan de recursos para cubrirlas; b) servicios a derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social, que son los prestados a las personas que cotizan o las que hubieren cotizado conforme a sus leyes, así como los que con sus propios recursos o por encargo del Ejecutivo Federal se presten por tales instituciones a otros grupos de usuarios; c) servicios sociales y privados, los primeros se prestan por los grupos y organizaciones sociales a sus miembros y beneficiarios de los mismos, directamente o mediante la contratación de seguros individuales y colectivos, y privados, los que se prestan por personas físicas o morales en las condiciones que convengan con los usuarios, sujetos a las leyes civiles y mercantiles, los cuales pueden ser contratados directamente por los usuarios o a través de sistemas de seguros individuales o colectivos y, d) otros que se presten de conformidad con la autoridad sanitaria, como lo son aquellos que conforman el Sistema de Protección Social en Salud, previsto para las personas que no sean derechohabientes de las instituciones de seguridad social o no cuenten con algún otro mecanismo de previsión social en salud, que será financiado de manera solidaria por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los propios beneficiarios mediante cuotas familiares que se determinarán atendiendo a las condiciones socioeconómicas de cada familia, sin que el nivel de ingreso o la carencia de éste sea limitante para acceder a dicho sistema. Lo anterior permite advertir que el derecho a la protección de la salud se traduce en la obligación del Estado de establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud y que en virtud de que ésta es una responsabilidad que comparten el Estado, la sociedad y los interesados, el financiamiento de los respectivos servicios, no corre a cargo del Estado exclusivamente, pues incluso, se prevé el estable-

cimiento de cuotas de recuperación a cargo de los usuarios de los servicios públicos de salud y del sistema de protección social en salud, que se determinan considerando el costo de los servicios y las condiciones socioeconómicas de los usuarios, eximiéndose de su cobro a aquellos que carezcan de recursos para cubrirlas, de ahí que la salud sea una responsabilidad que comparten indisolublemente el Estado, la sociedad y los interesados, con base en criterios de capacidad contributiva y redistribución del ingreso.²⁶³

ISSSTE. ES INEXISTENTE LA LIMITACIÓN ACTUARIAL DEL SEGURO DE SALUD (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—Del análisis del capítulo II del Título Segundo del Régimen Obligatorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, relativo al Seguro de Salud (artículos 27 a 43), así como del diverso Capítulo V del Título Cuarto de las Reservas e Inversiones, en donde se comprende la sección De las Reservas de los Seguros (artículos 232 a 247), se advierte que en ningún momento las prestaciones correspondientes al seguro de salud se agotan con las reservas financieras y actuariales del propio seguro, pues se trata de prestaciones que derivan de los derechos fundamentales de los trabajadores y sus familias. En efecto, cada una de las reservas financieras y actuariales podrá ser dividida y manejada conforme a la naturaleza de los riesgos que afecten a cada seguro y cobertura, cuya separación buscará el mejor equilibrio entre las fuentes y características del riesgo y los recursos necesarios para su financiamiento, lo que de ninguna manera implica la restricción de la prestación de los servicios correspondientes al seguro de salud, por virtud de tales reservas financieras y actuariales, pues la finalidad

²⁶³ *Ibid.*, Tomo XXVIII, octubre de 2008, p. 61, tesis P./J. 136/2008; Reg. IUS: 168549.

de éstas es evitar el desvío de recursos a fines diversos para los cuales fueron creadas. Por el contrario, las disposiciones contenidas en el párrafo segundo del artículo 231, pone de manifiesto que si llegare a ocurrir en cualquier tiempo que los recursos del Instituto no bastaren para cumplir con las obligaciones a su cargo establecidas por la ley, el déficit que hubiese será cubierto por el Gobierno Federal y los gobiernos o dependencias y entidades de las Entidades Federativas o Municipales que coticen al régimen de esta Ley en la proporción que a cada uno corresponda, así como la obligación de que en caso de que el informe financiero y actuarial que anualmente se presente a la Junta Directiva, arroje como resultado que las cuotas y aportaciones resulten insuficientes para cumplir con las obligaciones de uno o varios de los seguros y servicios a cargo del Instituto, el Director General deberá hacerlo del conocimiento del Titular del Ejecutivo Federal, del Congreso de la Unión y del público en general, lo que conlleva a establecer que el sistema está diseñado para garantizar la prestación de los beneficios que corresponden a cada seguro, lo cual se implementa con el objeto de evitar una crisis financiera. Incluso, se contempla la posibilidad de que los servicios médicos que tiene encomendados el Instituto, en los términos de los capítulos relativos a los seguros de salud y de riesgos del trabajo, los otorgue directamente o por medio de convenios que celebre con quienes presten dichos servicios, de conformidad con el reglamento respectivo, preferentemente con instituciones públicas del sector salud, lo que garantiza esos servicios, de ahí que no exista violación a los incisos a) y d) de la fracción XI del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal.²⁶⁴

²⁶⁴ *Ibid.*, Tomo XXX, septiembre de 2009, p. 18, tesis P./J. 137/2008; Reg. IUS: 166394.

ISSSTE. EL ARTÍCULO 116 DE LA LEY RELATIVA, NO ES VIOLATORIO DE LA GARANTÍA DE IGUALDAD PROTEGIDA EN EL ARTÍCULO 1º. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—En términos del artículo 118 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para la procedencia de una pensión por invalidez se requiere que el trabajador activo haya quedado imposibilitado para procurarse mediante un trabajo igual una remuneración superior al 50% de la habitual, percibida durante el último año de trabajo y que esa imposibilidad derive de una enfermedad o accidente no profesional. A su vez, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 116, el pago de dicha pensión puede suspenderse cuando el pensionado desempeñe un trabajo que le proporcione un ingreso mayor al indicado porcentaje. En ese contexto, este último precepto debe interpretarse en el sentido de que ese ingreso provenga de un trabajo igual, para ser acorde con la previsión del artículo 118, en cuanto a la imposibilidad que el mismo refiere, porque al señalar el citado artículo 116, la suspensión de la pensión cuando el pensionado "desempeñe un trabajo que le proporcione un ingreso mayor" debe entenderse que ese trabajo se refiere a un servicio personal subordinado en los términos de la legislación laboral, en el que obtenga un salario como remuneración al servicio prestado al patrón, no a cualquier actividad lícita que le reditúe ingresos, pues de ser éste el caso la suspensión no guardaría relación con los requisitos para la declaración de invalidez. De ahí, es lógico que el Instituto pueda suspender la pensión correspondiente, pues en realidad el derechohabiente dejó de cumplir los requisitos que la norma establece para tener derecho al beneficio de mérito. En consecuencia, no puede estimarse que la norma analizada resulte violatoria de la garantía de igualdad protegida en el

artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y no es discriminatoria, pues la suspensión sólo procede cuando, atendiendo a la merma de facultades físicas del trabajador, éste puede procurarse un ingreso igual o superior al que habitualmente percibía como producto de un trabajo remunerado.²⁶⁵

ISSSTE. LA REDUCCIÓN DE LA PENSIÓN POR INVALIDEZ Y MUERTE AL 35% DEL SALARIO BASE DE COTIZACIÓN, AL AMPLIAR EL MARGEN DE PROTECCIÓN A UN MAYOR NÚMERO DE TRABAJADORES, NO ES INCONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).—Conforme a lo dispuesto en el artículo 118 de la ley del Instituto, el seguro de invalidez ampara la contingencia consistente en la imposibilidad temporal o definitiva del trabajador para procurarse mediante un trabajo, una remuneración superior al 50% de la habitual percibida durante su último año de trabajo, cuando esa imposibilidad derive de una enfermedad o accidente no profesional, siempre y cuando hubiese contribuido con sus cuotas al Instituto cuando menos durante cinco años excepto cuando el dictamen respectivo determine el 75% o más de invalidez, en cuyo caso, se requerirá un periodo mínimo de cotización de tres años. Asimismo, de conformidad con los artículos 121 y 132 de la ley, el monto de la pensión por invalidez será igual a una cuantía básica del 35% del promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja del trabajador, la que no debe ser inferior a un salario mínimo general para el Distrito Federal de conformidad con lo previsto en el artículo 170 de la Ley del Seguro Social, ni exceder del equivalente a diez salarios mínimos. Por su parte, la ley abrogada, en su artículo 67, disponía que para poder

²⁶⁵ *Ibid.*, Tomo XXVIII, octubre de 2008, p. 21, tesis P./J. 139/2008, Reg. IUS: 168655.

gozar de una pensión por invalidez se requería un periodo mínimo de 15 años de cotización y, para efectos de calcular su monto, remitía a la tabla contenida en el artículo 63, en la que para dicho tiempo de cotización establecía el 50% del promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de baja del trabajador. De lo anterior se advierte que la ley vigente redujo el periodo mínimo de cotización para poder gozar de dicha prestación, lo que se hizo con el propósito de ampliar el margen de protección a un mayor número de trabajadores, atendiendo al principio de solidaridad social, logrando con ello una verdadera progresividad en la reforma, procurando la protección de los trabajadores cuando se ven imposibilitados para prestar sus servicios por accidentes o enfermedades no profesionales, asegurando su bienestar y el de su familia, lo que redunda en beneficio del propio trabajador al encontrarse cubierto en esta contingencia con menos años de cotización.²⁶⁶

ISSSTE. EL REQUISITO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 58 DE LA LEY RELATIVA, REFERENTE AL DICTAMEN MÉDICO ESPECIALISTA EN MEDICINA DEL TRABAJO, NO ES VIOLATORIO DE LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD SOCIAL NI DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY, PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI Y 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—El artículo 56 de la indicada ley, señala que serán considerados como riesgos del trabajo los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en el ejercicio o con motivo del trabajo, así como las consecuencias que dichos riesgos pueden producir; a su vez, el diverso artículo 58, regula un aspecto específico

²⁶⁶ *Ibid.*, Tomo XXX, noviembre de 2009, p. 19, tesis P./J. 140/2008; Reg. IUS: 165965.

de los riesgos del trabajo que puede sufrir un asegurado, que amerita ser calificado técnicamente por el Instituto y para tal efecto, establece el procedimiento de inconformidad cuando aquél no está de acuerdo con la calificación emitida, la que debe ir avalada con dictamen de un médico especialista en medicina del trabajo y, en caso de desacuerdo, el propio Instituto propondrá una terna de especialistas en la misma materia para que, de entre ellos, el afectado elija uno que resolverá en definitiva sobre la procedencia o no de la calificación. Ahora bien, aun cuando es cierto que para controvertir el dictamen que emite el Instituto, el escrito de inconformidad debe ir acompañado por dictamen de un especialista en la materia, ello no resulta violatorio de garantías, pues al respecto el artículo 123, Apartado B, fracción XI, constitucional, sólo señala que la seguridad social cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales, pero no establece formas, procedimientos o modalidades que deban observarse para determinar el grado de incapacidad, sino que esta regulación se deja a la ley secundaria, como el caso específico la ley que contiene el mencionado precepto. Por otra parte, aun cuando la ley abrogada no imponía el requisito de que fuera un especialista en medicina del trabajo, ello no implica que se afecte un derecho adquirido por los trabajadores al amparo de la ley anterior, pues en tanto no se actualicen los supuestos que condicionan el otorgamiento de una prestación, ésta constituye una expectativa de derecho y, por ende, la modificación de las formas y condiciones en que debe otorgarse, no puede dar lugar a estimar que se viola la garantía de irretroactividad de la ley.²⁶⁷

ISSSTE. EL ARTÍCULO 59, FRACCIÓN V, DE LA LEY RELATIVA NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY Y DE SEGURIDAD SOCIAL, NI SE

²⁶⁷ *Ibid.*, Tomo XXVIII, octubre de 2008, p. 32, tesis P.J. 141/2008, Reg. IUS: 168641.

CONTRAPONE AL ARTÍCULO 481 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 10. DE ABRIL DE 2007).—El artículo 59, fracción V, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en vigor, establece que no se considerarán riesgos de trabajo, las enfermedades o lesiones que presente el trabajador consideradas como crónico degenerativas o congénitas y que no tengan relación con aquél, aun cuando el trabajador ignore tenerlas o se haya percatado de la existencia de éstas al sufrir el riesgo, es decir, la exclusión se condiciona a que dichas lesiones o enfermedades no tengan relación con el riesgo de trabajo. En tal virtud, aun cuando en el catálogo de enfermedades previsto en el artículo 37 de la ley abrogada, no se incluían las crónicas degenerativas o congénitas, ello no da lugar a estimar que el señalado artículo 59 viola la garantía de irretroactividad de la ley ni la garantía de seguridad social, en tanto no priva al trabajador de gozar de las prestaciones inherentes al seguro correspondiente, cuando se inhabilite temporal o permanentemente por virtud de una enfermedad o accidente profesional, dado que la exclusión de las enfermedades congénitas se justifica en la medida en que éstas no pueden derivar de un riesgo de trabajo y las crónico degenerativas sólo se excluyen cuando no tienen relación con el mismo. Tampoco se contraría lo dispuesto en el artículo 481 de la Ley Federal del Trabajo, pues éste dispone que los estados anteriores del trabajador como las idiosincrasias, taras, discrasias, intoxicaciones o enfermedades crónicas, no pueden dar lugar a disminuir el grado de incapacidad, mas no que tales lesiones o enfermedades deban estimarse como riesgos de trabajo.²⁶⁸

²⁶⁸ *Ibid.*, Tomo XXX, noviembre de 2009, p. 13, tesis P./J. 143/2008 ; Reg. IUS: 165968.

ISSSTE. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 62 DE LA LEY RELATIVA, AL PREVER LA SUSTITUCIÓN DE UNA PENSIÓN POR UNA INDEMNIZACIÓN, NO ES VIOLATORIA DE LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD SOCIAL NI DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—La fracción II del artículo 62 de la ley del Instituto, dispone que cuando un trabajador asegurado sufra un riesgo de trabajo que le produzca una incapacidad parcial permanente, cuya pensión resulte menor de un 25% del salario mínimo elevado al año, tendrá derecho en sustitución de la misma a una indemnización equivalente a 5 anualidades de la pensión que le hubiere correspondido, calculada conforme a la tabla de valuación de incapacidades de la Ley Federal del Trabajo; sin embargo, el hecho de que establezca los parámetros para la sustitución de la pensión correspondiente por una indemnización, no contraviene los derechos mínimos establecidos en el artículo 123, Apartado B, fracción II, inciso a) constitucional, pues éste sólo establece que la seguridad social cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales, pero no determina formas, procedimientos o modalidades que se deban observar, sino que su regulación se deja a la ley secundaria. Asimismo, aun cuando el artículo 40, fracción II, último párrafo de la ley abrogada, establecía que si el monto de la pensión anual resultara inferior al 5% del salario mínimo general promedio en la República Mexicana elevado al año, se le pagaría al trabajador, en sustitución de la misma, una indemnización equivalente a 5 anualidades de la pensión que le hubiere correspondido, ello no implica que se afecte un derecho adquirido por los trabajadores al amparo de la ley anterior, pues en tanto no se actualizan los supuestos que condicionan el otorgamiento de una prestación, ésta constituye una expectativa de derecho y, por ende, la modificación de las formas y condiciones en que debe otorgarse

no puede dar lugar a estimar que se viola la garantía de irretroactividad de la ley. Además, al establecer el pago de una indemnización en sustitución de una pensión, constituye la reparación del daño, cumpliendo con ello la obligación de asegurar los riesgos de trabajo, como lo previene el indicado artículo 123, Apartado B, constitucional.²⁶⁹

ISSSTE. LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 62 DE LA LEY RELATIVA, AL FIJAR COMO PAGO DE UNA PENSIÓN POR RIESGOS DE TRABAJO UN MONTO MÁXIMO DE 10 SALARIOS MÍNIMOS, NO ES VIOLATORIA DE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD SOCIAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).—El artículo 123, Apartado B, fracción XI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo señala que la seguridad social cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales, pero no determina formas, procedimientos o modalidades que deban observarse para determinar el cálculo de la pensión correspondiente, sino que esta regulación se deja a la ley secundaria. A su vez, el artículo 62, fracción III, de la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, dispone que en caso de incapacidad total el trabajador tendrá derecho a una pensión vigente hasta que cumpla 65 años, hasta por un monto máximo de 10 veces el salario mínimo. Por otra parte, la fracción IV, del Apartado B del artículo 123 constitucional, establece como garantía a favor del trabajador que la cuantía de su salario no podrá verse disminuida durante la vigencia del presupuesto asignado por este rubro a la dependencia o entidad donde presta sus servicios, en cambio, el citado precepto legal regula las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores que son víctimas de un riesgo profesional, cuya pensión tiene como

²⁶⁹ *Ibid.*, Tomo XXX, septiembre de 2009, p. 24, tesis P./J. 144/2008; Reg. IUS: 166390.

límite un monto máximo de 10 veces el salario mínimo, es decir, la norma constitucional contempla un beneficio como contraprestación por los servicios que presta, el cual no puede trasladarse al momento de cuantificar la pensión por riesgo de trabajo, pues lo que protege aquélla es la no disminución del salario y no el ingreso derivado de las pensiones respectivas. En esa tesitura, cuando el trabajador sufre una incapacidad total, el tope establecido es acorde con lo dispuesto en el artículo 17, párrafos segundo y tercero de la propia ley, al encontrarse dentro de un sistema de pensiones que no puede sobrepasar ese límite, pues además, de no fijarse dicho tope, existe el riesgo de que al Instituto le sea imposible financiar el pago de las pensiones, por lo que deben subsistir algunas restricciones derivadas de su estado financiero atendiendo a los cálculos actuariales que se hicieron para afrontar estos riesgos y los recursos presupuestales asignados en relación al monto de las aportaciones realizadas para hacer frente a este tipo de seguros; por lo que la limitante establecida de ninguna manera atenta contra las bases mínimas establecidas en la Constitución o algún instrumento internacional.²⁷⁰

ISSSTE. EL ARTÍCULO 60, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA, AL LIBERAR A LA ENTIDAD O DEPENDENCIA DE TODA RESPONSABILIDAD EN TORNO A UN ACCIDENTE POR RIESGO DE TRABAJO POR LA FALTA DEL AVISO RESPECTIVO, ES VIOLATORIO DE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD SOCIAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—El indicado precepto legal establece, entre otras cosas, que las dependencias y entidades deberán avisar por escrito al Instituto, dentro de los 3 días siguientes al de su conocimiento, de los accidentes

²⁷⁰ *Ibid.*, Tomo XXVIII, octubre de 2008, p. 38, tesis P./J. 145/2008, Reg. IUS: 168637.

por riesgos de trabajo, en términos del reglamento y demás disposiciones aplicables, así como que el trabajador o sus familiares también podrán dar ese aviso. De igual manera dispone que el trabajador o sus familiares derechohabientes deberán solicitar al Instituto la calificación del probable riesgo de trabajo y, en su último párrafo, que en el caso de que éste no hubiere sido notificado en los términos de ley, no procederá la solicitud de calificación ni se reconocerá como tal. De lo anterior se advierte, que el dar el aviso constituye una obligación de la dependencia o entidad en la que labora el trabajador, que al no llevarse a cabo se traducirá en un perjuicio para éste, implicando que ante la falta de cumplimiento de una obligación a cargo del patrón, el trabajador sufrirá las consecuencias correspondientes. Así, es claro que el último párrafo del artículo 60 de la ley del Instituto, transgrede la garantía de seguridad social contenida en la fracción XI del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al impedir que ante el incumplimiento por parte de la dependencia o entidad en la que labora, el trabajador tenga el derecho de que ésta responda por los riesgos de trabajo correspondientes, restringiendo o menoscabando el derecho a la seguridad social consagrada en el referido artículo constitucional, sin que sea óbice a lo anterior, el hecho de que el aviso correspondiente también puedan darlo el trabajador y sus familiares, ya que para éstos, a diferencia de las dependencias y entidades, constituye un derecho que no puede traducirse en una afectación ante su no ejercicio.²⁷¹

ISSSTE. LA LIMITACIÓN DE LA PENSIÓN POR INCAPACIDAD O INVALIDEZ A LOS 65 AÑOS DE EDAD SE ENCUENTRA JUSTIFICADA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—Conforme a lo

²⁷¹ *Ibid.*, p. 18, tesis P./J. 146/2008; Reg. IUS: 168648.

dispuesto en los artículos 62, 63, 120 y 121 de la ley del Instituto, se concederá al trabajador una pensión por incapacidad o por invalidez según corresponda, con vigencia hasta que cumpla 65 años de edad, a través de un seguro que le otorgue una renta, después de lo cual el trabajador que reúna los requisitos correspondientes tendrá derecho a recibir una pensión de vejez o, en su caso, la pensión garantizada. Lo anterior es así, porque al presentarse la incapacidad o la invalidez, el monto constitutivo para el otorgamiento de la pensión se cubre con cargo a las reservas actuariales y financieras constituidas por el Instituto para tal fin mediante las cuotas y aportaciones respectivas; a diferencia de las pensiones de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, cuyo monto es con cargo al saldo de la cuenta individual del trabajador y porque la pensión por riesgo de trabajo o invalidez cubre el riesgo amparado únicamente desde que se declara la incapacidad y hasta los 65 años de edad, ya que la ley considera que la vida productiva de un trabajador termina a esa edad. En tal virtud, alcanzada la edad de referencia, la pensión por riesgos de trabajo o invalidez concluye su vigencia, pues se estima que el trabajador ha llegado al fin de su etapa productiva, lo que le da derecho a la pensión de vejez, circunstancia que justifica cabalmente la limitación de que se trata.²⁷²

ISSSTE. LOS ARTÍCULOS 65, 66 Y 127, FRACCIÓN II, DE LA LEY RELATIVA, AL OBLIGAR A LOS PENSIONADOS POR INCAPACIDAD E INVALIDEZ A SOMETERSE A RECONOCIMIENTOS Y TRATAMIENTOS QUE EL INSTITUTO PRESCRIBA Y PROPORCIONE, NO SON VIOLATORIOS DE GARANTÍAS INDIVIDUALES (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—De los citados preceptos legales, se advierte que los trabajadores

²⁷² *Ibid.*, p. 45, tesis P.J. 147/2008; Reg. IUS: 168632.

que soliciten pensión por riesgos del trabajo o de invalidez, así como los pensionados por las mismas causas, están obligados a someterse a los reconocimientos y tratamientos que el Instituto les prescriba y proporcione en cualquier tiempo, con el fin de aumentar o disminuir su cuantía y en su caso, revocar la misma en virtud del estado físico que goce el pensionista, lo mismo que a las investigaciones y evaluaciones necesarias para verificar la vigencia de sus derechos por este concepto y que, en caso de no hacerlo, no se tramitará su solicitud o se le suspenderá el goce de la pensión, misma que se reanudará a partir de la fecha en que el pensionado se someta al tratamiento médico, sin que haya lugar al reintegro de las prestaciones que dejó de percibir durante el tiempo que haya durado la suspensión; asimismo, que la pensión por incapacidad parcial por riesgo de trabajo podrá ser revocada cuando el trabajador se recupere de las secuelas provocadas por el accidente, previa valoración realizada en términos del artículo 65 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Lo anterior es correcto, si se considera que tratándose de incidencias médicas, el Instituto sólo puede comprobar el estado físico y salud de los derechohabientes así como el grado de su afectación mediante revisiones médicas, a las cuales se encuentran obligados tanto quienes solicitan una declaración de incapacidad o invalidez como quienes ya cuentan con una pensión consecuencia de la declaración de los padecimientos respectivos, así como a los tratamientos médicos que al efecto deban seguir, pues con ello lo que busca el Instituto es lograr la recuperación de la salud de dichas personas. En consecuencia, resulta legal que el Instituto cuente con la facultad que dichos preceptos legales le otorgan, pues de no ser así, se vería imposibilitado para lograr su cometido y, además, permitiría el abuso por parte de los

derechohabientes que se encontraran en dichos supuestos, prolongando el disfrute de una pensión aun cuando hubieran desaparecido las causas que le dieron origen o no permitiendo la recuperación del individuo si ello fuera posible, consiguiendo el mismo abuso. Aunado a lo anterior, el hecho de que con posterioridad a la suspensión acceda a las revisiones o tratamientos y no le sea reintegrado el monto que dejó de recibir mientras duró la suspensión, no puede considerarse que sea un acto confiscatorio, dado que si no se cumple con uno de los requisitos legales para la procedencia del pago, no se puede obligar al Instituto a que lo haga, pues de lo contrario, quedaría a la libre voluntad del trabajador o pensionado acudir cuando él quisiera a las revisiones o tratamientos. Finalmente, tampoco existe violación a la garantía de audiencia cuando sea revocada la incapacidad parcial, pues ello derivará de los resultados que arrojen los estudios pertinentes que se le practiquen al pensionado, en los que se determinará que han desaparecido las secuelas que dejó el riesgo de trabajo y que podrá continuar laborando.²⁷³

ISSSTE. LA CONTINGENCIA DE LA MUERTE DEL TRABAJADOR O PENSIONADO, SE ENCUENTRA PROTEGIDA CON EL SEGURO DE VIDA O EL DE SOBREVIVENCIA, SEGÚN CORRESPONDA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).—El artículo 129 de la indicada ley prevé que la muerte del trabajador por causas ajenas al servicio cualquiera que sea su edad pero con 3 años o más de cotización, o del pensionado por riesgos de trabajo o invalidez, da lugar a las pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia, las que se otorgarán por la aseguradora que elijan los familiares derechohabientes. Por su parte, en relación con el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada

²⁷³ *Ibid.*, p. 53, tesis P./J. 148/2008; Reg. IUS: 168624.

y vejez, el artículo 81 de la ley dispone que con cargo a los recursos acumulados de la cuenta individual, el pensionado por cesantía en edad avanzada o vejez, igualmente deberá adquirir un seguro de sobrevivencia en los términos que se precisan para los pensionados por riesgo de trabajo e invalidez. En esa virtud, si bien el artículo 129 sólo establece las pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia para el caso de fallecimiento del pensionado por riesgos de trabajo o invalidez, ello no significa que los pensionados por los otros seguros no protejan la misma contingencia, pues la protección de sus familiares se realiza a través del seguro de sobrevivencia definido por el artículo 6, fracción XXVI de la ley, que es aquel que contratarán los pensionados a favor de sus familiares derechohabientes para otorgarles a éstos la pensión que corresponda, por lo que en todos los casos se da cumplimiento a la garantía de seguridad social prevista en la fracción XI inciso a) del Apartado B del artículo 123 constitucional.²⁷⁴

ISSSTE. EL ARTÍCULO 136 DE LA LEY RELATIVA, AL LIMITAR LA PENSIÓN DE VIUDEZ DEL CÓNYUGE SUPÉRSTITE, ES VIOLATORIO DE LOS ARTÍCULOS 1o. Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).—El artículo 129 de la ley establece que ante la muerte del trabajador por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad y hubiere cotizado al Instituto por 3 años o más, dará origen a las pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia; asimismo, el artículo 131 contiene el orden de los familiares derechohabientes para recibirla y en primer lugar señala al cónyuge supérstite sólo si no hay hijos o en concurrencia con éstos si

²⁷⁴ *Ibid.*, Tomo XXX, septiembre de 2009, p. 21, tesis P./J. 149/2008; Reg. IJS: 166392.

los hay y son menores de 18 años o mayores de esa edad si están incapacitados o imposibilitados parcial o totalmente para trabajar; o bien, hasta 25 años previa comprobación de que están realizando estudios de nivel medio o superior en plantelos oficiales o reconocidos y que no tengan trabajo. Por su parte, el artículo 136 de la ley del Instituto refiere una serie de supuestos en los cuales el cónyuge supérstite no tendrá derecho a recibir la pensión de viudez; sin embargo, esto último transgrede las garantías de igualdad y de seguridad social, porque si la pensión de viudez se actualiza con la muerte del trabajador o del pensionado, y de acuerdo al orden de preferencia de los familiares derechohabientes, en primer lugar se encuentra el cónyuge supérstite siempre que no se tengan hijos; no deben ser motivo para no otorgarla, circunstancias ajenas al trabajador o pensionado, como lo es que su muerte suceda antes de cumplir 6 meses de matrimonio o un año, cuando a la celebración de éste, el trabajador fallecido tuviese más de 55 años o tuviese una pensión de riesgos de trabajo o invalidez, es decir, condiciona la muerte del trabajador o del pensionado que es una causa ajena al mismo, porque si bien la fijación de la fecha de dicho matrimonio se encuentra a su alcance, no lo es la de su muerte. A mayor abundamiento, el último párrafo del referido artículo establece que tales limitaciones no serán aplicables cuando al morir el trabajador o el pensionado, el cónyuge compruebe tener hijos con él, lo que hace aún más evidente la inconstitucionalidad del precepto en comento, ya que por la simple existencia de hijos, el legislador sin mayor explicación, hace procedente el otorgamiento de la pensión de viudez. En esa virtud, atendiendo a que el artículo 123, Apartado B, fracción XI, inciso a) de la Constitución Federal considera como derecho fundamental de los trabajadores protegerlos ante la contingencia de su muerte, lo que necesariamente implica la protección de su familia en caso de fallecimiento, tendría que analizarse si

los criterios de distinción por los cuales el legislador estimó que dicho acontecimiento no los protege en determinados supuestos, tuvo motivos realmente justificados para restringir los derechos que otras personas, en igual situación, sí tienen, y dado que el legislador no expresó en la exposición de motivos justificación alguna del porqué el trato diferente otorgado al cónyuge supérstite, en el caso de las exclusiones marcadas en el artículo 136, ni aquéllos se aprecian del propio contexto de la ley, debe estimarse que tal exclusión resulta injustificada y por ende, violatoria de la garantía de igualdad y al derecho fundamental de la seguridad social prevista en la propia Constitución.²⁷⁵

ISSSTE. LOS ARTÍCULOS 4, FRACCIONES III Y IV, Y DEL 195 AL 199 DE LA LEY RELATIVA, NO VIOLAN LAS GARANTÍAS DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY, NO CONFISCACIÓN Y DE SEGURIDAD SOCIAL AL COMPRENDER LAS PRESTACIONES SOCIALES Y CULTURALES QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 123 APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISOS C) Y E) DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—El artículo 4, fracciones III y IV de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, establece que el Instituto deberá prestar los siguientes servicios sociales y culturales: a) Programas y servicios de apoyo para la adquisición de productos básicos y de consumo para el hogar; b) Servicios turísticos; c) Servicios funerarios; d) Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil (guarderías); e) Atención a jubilados, pensionados y discapacitados (que incluye programas de recuperación); y f) Programas de fomento deportivo, por lo que no excluye las prestaciones consistentes en la venta de productos

²⁷⁵ *Ibid.*, p. 8, tesis P./J. 150/2008; Reg. IUS: 166402.

básicos a precios módicos y de consumo para el hogar, servicios funerarios, capacitación e instalaciones deportivas para el fomento del deporte, así como centros turísticos y otros servicios que tienen como propósito mejorar el nivel de vida de los trabajadores. En esa virtud, esta disposición normativa no viola las garantías de irretroactividad de la ley, no confiscación y de seguridad social que consagran los artículos 14, 22 y 123, Apartado B, fracción XI, incisos c) y e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, habida cuenta que el citado artículo 123, sólo contempla el servicio de guarderías infantiles, centros para vacaciones y para recuperación, así como el establecimiento de tiendas económicas. Asimismo, el hecho de que esos servicios se condicionen a las posibilidades financieras del fondo respectivo, conforme a los artículos 195 a 199 de la ley en cita, tampoco viola las garantías constitucionales en comento, ya que tales prestaciones se otorgan en los términos previstos en las normas vigentes en la época en que se solicitan y no en la que los beneficiarios ingresaron al régimen de seguridad social de que se trata, por lo que no constituyen derechos adquiridos al amparo de la ley derogada.²⁷⁶

ISSSTE. EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN I, DE LA LEY RELATIVA, NO ES VIOLATORIO DE LAS GARANTÍAS DE PROTECCIÓN A LA SALUD Y DE SEGURIDAD SOCIAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).—El hecho de que la disposición normativa mencionada establezca que no se computará como tiempo de servicios la separación por licencia sin goce de sueldo y la que se conceda por enfermedad que excedan de un periodo de 6 meses, no conlleva una violación al derecho a la protección

²⁷⁶ *Ibid.*, p. 39, tesis P./J. 151/2008; Reg. IUS: 166379.

de la salud ni a la garantía de seguridad social que consagran los artículos 4o., tercer párrafo, y 123, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por un lado, porque no es jurídicamente posible estimar que para el reconocimiento de los períodos de cotización que se requieren para el otorgamiento de las prestaciones inherentes a la seguridad social, deban computarse como tiempo de servicios todo el plazo que el trabajador dejó de laborar y cotizar; por otro, tratándose de la licencia sin goce de sueldo, tanto el trabajador como sus familiares derechohabientes, conservarán durante los 2 meses siguientes a la separación, el derecho a recibir los beneficios que derivan del seguro de salud; y, respecto de la licencia concedida por enfermedad no profesional, el trabajador conserva el mismo derecho hasta por 104 semanas a partir de que se verifica la incapacidad o se extienda la primera licencia médica, en la inteligencia de que en caso de pensionarse por invalidez el tratamiento de la enfermedad continuará hasta su curación, además, en el caso de licencias sin goce de sueldo concedidas por enfermedades no profesionales, el Instituto otorga al trabajador un subsidio equivalente al 50% del sueldo básico que percibía al verificarse la incapacidad durante las primeras 52 semanas y hasta por 26 semanas más, en caso de que se prorrogue la referida licencia.²⁷⁷

ISSSTE. EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY RELATIVA, AL INCLUIR EN EL RÉGIMEN DEL INSTITUTO A SUS PROPIOS TRABAJADORES NO ES INCONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).—Si bien es cierto que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es un organismo público descen-

²⁷⁷ *Ibid.*, Tomo XXX, noviembre de 2009, p. 10, tesis P./J. 152/2008; Reg. IUS. 165972.

tralizado y de acuerdo al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la relación con sus trabajadores se rige por su Apartado A, ello no impide que el Instituto otorgue a sus trabajadores las prestaciones de seguridad social correspondientes; pues al respecto, resultan inaplicables los criterios contenidos en las jurisprudencias números P./J. 1/96 y 2a./J. 22/96, emitidas respectivamente, por el Tribunal en Pleno y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo los rubros: "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL." y "COMPETENCIA LABORAL. DEBE DECLARARSE A FAVOR DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE CUANDO SE DEMANDA AL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.", ya que éstas se refieren a conflictos de tipo laboral y no a la prestación de la seguridad social, pues determinaron la inconstitucionalidad de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado al incluir a los organismos descentralizados dentro de los destinatarios de la ley, a pesar de que por la relación laboral con sus trabajadores deben regularse por el citado artículo 123, Apartado A, fracción XXXI, inciso b), punto 1, por lo que sería un contrasentido que el Instituto, contando con los medios económicos e infraestructura necesarios que le permiten otorgar las prestaciones de seguridad social y aplicar los descuentos de las cuotas correspondientes a su personal, no pudiera proporcionar las prestaciones respectivas a sus propios trabajadores, máxime si ello no se opone a lo previsto en la norma constitucional señalada.²⁷⁸

²⁷⁸ *Ibid.*, p. 9, tesis P./J. 153/2008, Reg. IUS: 165971.

Las tesis P./J. 1/96 y 2a./J. 22/96 citadas, aparecen publicadas en el Semanario..., op. cit., Tomo III, febrero y mayo de 1996, p. 52 y 153, respectivamente.

ISSSTE. EL ARTÍCULO 45 DE LA LEY RELATIVA, AL ESTABLECER SÓLO EL PLAZO PARA QUE EL INSTITUTO EMITA LA RESOLUCIÓN SOBRE EL DERECHO A LA PENSIÓN DEL TRABAJADOR, PERO NO EL DEL PRIMER PAGO, NO ES VIOLATORIO DE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).—Aun cuando es verdad que la disposición normativa señalada no establece un plazo para que el Instituto efectúe el pago inicial de la pensión que les corresponda a los trabajadores, ello obedece al hecho de que conforme al nuevo régimen de seguros, las pensiones se pagan por las Instituciones de Seguros autorizadas para tal efecto y por las Administradoras de Fondos para el Retiro, mas no así por el Instituto, cuya actuación se constriñe a emitir la resolución en la que se reconozca el derecho del trabajador a recibir una pensión y, en su caso, transferir a la aseguradora o administradora que haya elegido, los recursos económicos necesarios para la contratación de la renta vitalicia o retiros programados, de ahí que no pueda estimarse que el citado artículo 45 viole la garantía de seguridad jurídica, habida cuenta que la fecha de pago inicial de la pensión está determinada en las disposiciones que regulan la actuación de las aseguradoras y administradoras, lo que genera certidumbre al trabajador en cuanto a la fecha en que podrá disponer de su pensión.²⁷⁹

ISSSTE. EL SISTEMA ESTABLECIDO EN LA LEY RELATIVA PARA EL INCREMENTO DE LAS PENSIONES, NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY QUE CONSAGRA EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).—El hecho de que el citado ordenamiento legal disponga que las pensiones se

²⁷⁹ *Ibid.*, Tomo XXVIII, octubre de 2008, p. 17, tesis P./J. 154/2008; Reg. IUS: 168649.

incrementarán conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, no conlleva una violación a la garantía de irretroactividad de la ley, ya que del análisis del artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1983, se advierte que el aumento a los salarios de los trabajadores sólo se tomaba como referente para el incremento de las pensiones cuando el incremento que en el año anterior hubiese tenido el aludido índice inflacionario fuese menor al aumento del sueldo básico de los trabajadores en activo. Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que la pensión es una expectativa de derecho, en tanto está condicionada a la satisfacción de determinados requisitos, de lo que se sigue que aun cuando el nuevo sistema implementado para la actualización de las pensiones pueda generar que los trabajadores que se pensionen con posterioridad a la fecha en que entró en vigor la ley reclamada, reciban un trato menos benéfico al que hubieran obtenido conforme a la ley derogada, no provoca una violación a la garantía de irretroactividad de la ley, habida cuenta que dicho sistema no afecta los supuestos parciales acontecidos con anterioridad, puesto que no se desconocen ni los años de servicios prestados al Estado ni las cotizaciones realizadas.²⁸⁶

ISSSTE. LAS APORTACIONES QUE LOS PENSIONADOS POR RIESGO DE TRABAJO E INVALIDEZ DEBEN REALIZAR AL SEGURO DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y VEJEZ, NO SE TRADUCEN EN UN EFECTO NEGATIVO DE LA LEY RELATIVA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).— Lo dispuesto en el artículo 102 del citado ordenamiento legal en el sentido de que tratándose de los pensionados por riesgos

²⁸⁶ *Ibid.*, Tomo XXX, septiembre de 2009, p. 17, tesis P/J. 155/2008; Reg. IUS: 166395.

de trabajo e invalidez, las cuotas y aportaciones para el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, se deberán calcular sobre el monto de su pensión, no debe entenderse como un efecto negativo de la nueva ley, ya que con tales aportaciones se pretende asegurar que los referidos pensionados cuenten con los recursos económicos suficientes para que, al concluir la vigencia de su seguro de pensión, puedan contratar otro de pensión por vejez, habida cuenta que los recursos que debe enterar el Instituto a la aseguradora que elija el trabajador para la contratación del seguro de pensión por riesgos de trabajo o invalidez, deben ser suficientes para que la renta respectiva cubra tanto el monto de la pensión, como las cuotas y aportaciones para el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y la gratificación anual, de lo que se sigue, que el pensionado no se ve afectado en la cuantía de su pensión.²⁸¹

ISSSTE. LA GRATIFICACIÓN ANUAL POR CONCEPTO DE AGUINALDO SÓLO A FAVOR DE LOS PENSIONADOS POR INVALIDEZ O RIESGOS DE TRABAJO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 1º. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—En términos de los artículos 62, 63, 121 y 122 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, los trabajadores que se inhabiliten con motivo de un riesgo de trabajo o por causas ajenas al mismo, tendrán derecho a que se les conceda una pensión mediante la contratación de un seguro que les otorgue una renta cuya cuantía varía dependiendo de la pensión de que se trate (riesgo de trabajo o invalidez)

²⁸¹ *Ibid.*, Tomo XXVIII, octubre de 2008, p. 50, tesis P./J. 156/2008; Reg. IUS: 168628.

en cuyos casos, se tendrá derecho a una gratificación anual igual en número de días a las concedidas a los trabajadores en activo, según la cuota diaria de su pensión, de la que podrá disponer en una sola exhibición o conjuntamente con cada mensualidad, incrementándose cada exhibición con la doceava parte de la gratificación anual. Para tal efecto, el Instituto entregará a la aseguradora que elija el trabajador el monto constitutivo respectivo de acuerdo a las reglas que fije la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, con cargo a las reservas actuariales y financieras constituidas para tal fin con las cuotas y aportaciones de los seguros respectivos; mientras que tratándose de las pensiones de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, la pensión se cubre con cargo a los recursos acumulados en la cuenta individual propiedad del trabajador, quien puede optar entre contratar una aseguradora para el pago de una pensión o solicitar la entrega de retiros programados por conducto del PENSIONISSSTE o la administradora. En esa virtud, los presupuestos, origen y consecuencias de las pensiones aludidas son distintas y el hecho de que la ley del Instituto sólo prevea el pago de aguinaldo o gratificación anual para las pensiones de riesgos de trabajo e invalidez, no resulta violatorio de la garantía de igualdad prevista en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que existen diferencias que justifican esa distinción respecto de las pensiones de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.²⁸²

ISSSTE. EL ARTÍCULO 251 DE LA LEY RELATIVA, AL ESTABLECER UN PLAZO DE DIEZ AÑOS PARA LA PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO A RECIBIR LOS RECURSOS DE LA CUENTA INDIVIDUAL DEL TRABAJADOR SIN PRECISAR EL MOMENTO DE SU INICIO, ES VIOLATORIO DE

²⁸² *Ibid.*, p. 40, tesis P./J. 157/2008; Reg. IUS. 168635.

LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD Y CERTEZA JURÍDICA Y SEGURIDAD SOCIAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 10. DE ABRIL DE 2007).—La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes ha reconocido que los principios de seguridad y certeza jurídica contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se respetan por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean, generan certidumbre a sus destinatarios sobre las consecuencias jurídicas de su conducta al ubicarse en cualquier hipótesis que contemple la norma, por lo que, cuando se confiere alguna facultad a una autoridad, estas garantías se cumplen, cuando acotan en la medida necesaria y razonable tal atribución, en forma tal que se impida a la autoridad aplicadora actuar de manera arbitraria o caprichosa. Por su parte, el sistema de cuentas individuales contenido en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tiene como fin brindar certeza jurídica al trabajador sobre los recursos que pagarán su pensión, ya que la cuenta individual es de su propiedad; también se establecen distintas modalidades para que los asegurados puedan retirar los recursos de dicha cuenta individual; sin embargo, el artículo 251 prevé que el derecho a disponer de los mismos prescribirá a favor del Instituto en un plazo de 10 años a partir "de que sean exigibles", contraviniendo los mencionados principios de seguridad y certeza jurídica, al no señalar con precisión el momento en que comenzará a contar dicho plazo prescriptivo, aunado a que no prevé que se dé oportunamente algún aviso al asegurado o a sus beneficiarios, a efecto de evitar que opere la prescripción de su derecho a disponer de los recursos de su cuenta individual, lo que evidencia la incertidumbre jurídica sobre el particular y la violación a la garantía de seguridad social que consagra el artículo 123, Apartado B, fracción XI, cons-

titucional, al privar a los trabajadores de disponer en su momento de los recursos acumulados en la referida cuenta para contar con una pensión, máxime que el derecho a ésta es imprescriptible.²⁶³

ISSSTE. LOS ARTÍCULOS 76 Y 148 DE LA LEY RELATIVA, NO CONCULCAN LA GARANTÍA DE NO CONFISCACIÓN QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUES NO IMPIDEN LA ACUMULACIÓN DE COTIZACIONES CUANDO EL TRABAJADOR SE ENCUENTRA AFILIADO DE MANERA SIMULTÁNEA AL IMSS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 10. DE ABRIL DE 2007).—De conformidad con lo dispuesto en el primero de los preceptos legales señalados, los trabajadores que coticen simultánea o sucesivamente al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y al Instituto Mexicano del Seguro Social, deberán acumular los recursos del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de ambos regímenes en una misma cuenta individual, sin perjuicio de que se identifiquen por separado mediante subcuentas y si el último numeral en cita prohíbe la acumulación de los períodos de cotización simultáneos, lo cierto es que de ello no deriva la imposibilidad de acumular o sumar las cotizaciones —cuotas y aportaciones— efectuadas a un mismo tiempo bajo ambos regímenes, toda vez que dicha prohibición se refiere exclusivamente a la imposibilidad de acumular los períodos cotizados simultáneamente para efectos del reconocimiento de los años de cotización que se requieren para tener derecho a una pensión y a los servicios de salud, de ahí que los artículos 76 y 148 no son violatorios de la garantía de no confiscación que consagra el artículo 22 de la Constitución

²⁶³ *Ibid.*, Tomo XXX, noviembre de 2009, p. 15, tesis P./J. 158/2008; Reg. IUS: 165969.

Federal, en tanto no autorizan ni expresan implícitamente la apropiación violenta de la autoridad de una parte significativa de sus aportaciones, pues incluso, permite a los trabajadores retirar el excedente de los recursos que se aplican para la contratación de los seguros respectivos, sin importar el régimen bajo el cual se acumularon, así como incrementar el monto de su pensión con los recursos que posteriormente acumulen en su cuenta individual, en caso de que sigan cotizando en un régimen diverso en el que se pensionaron.²⁸⁴

ISSSTE. LOS ARTÍCULOS DEL 141 AL 148 DE LA LEY RELATIVA, AL PERMITIR LA TRANSFERENCIA DE DERECHOS ENTRE ESTE INSTITUTO Y EL IMSS, NO SON VIOLATORIOS DE LA GARANTÍA DE NO DISCRIMINACIÓN QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 1º. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 76, 144 y 145 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el trabajador que cotice simultánea o sucesivamente en el régimen de esta ley y en el régimen de la Ley del Seguro Social, deberá acumular los recursos —cuotas y aportaciones— del seguro de retiro, cesantía y vejez de ambos regímenes en una sola cuenta individual y que dichos recursos podrán sumarse para la contratación de los seguros de retiro y sobrevivencia o retiro programado. Ello conlleva a que el pensionado no podrá obtener otra pensión de la misma naturaleza bajo el régimen de la Ley del Seguro Social y viceversa; sin embargo, podrá transferir a la aseguradora que le esté pagando su renta vitalicia, al PENSIONISSSTE o a la administradora que esté pagando sus retiros programados el saldo que acumule en su cuenta individual

²⁸⁴ *Ibid.*, Tomo XXX, septiembre de 2009, p. 41, tesis P.J. 159/2008; Reg. IUS: 166378.

con posterioridad a la fecha en que se pensiona, a efecto de que se incremente su pensión, sin la limitante de que el monto de la pensión deba de ser al equivalente a 10 veces el salario mínimo del Distrito Federal, como sucede con los seguros de riesgos de trabajo e invalidez (artículos 17, último párrafo, 62, fracción III, 121 y 132), de ahí que el hecho de que no pueda obtener una pensión de igual naturaleza bajo el régimen de la Ley del Seguro Social y viceversa, no puede dar lugar a estimar que se transgreda la garantía de no discriminación que consagra el artículo 1o. constitucional, dado que tal disposición está dirigida a todos los trabajadores que cotizan sucesiva o simultáneamente en ambos regímenes sin hacer distinción alguna, habida cuenta que ello no implica que se les prive del derecho a disfrutar de los beneficios que adquirieron en cada uno de ellos, en tanto los recursos acumulados con posterioridad a la fecha en que se pensione, pueden transferirse a la entidad que le paga su renta vitalicia o sus retiros programados para incrementar el monto de su pensión o bien, retirarlos en una sola exhibición.²⁸⁵

ISSSTE. LOS ARTÍCULOS 141 Y 142 DE LA LEY RELATIVA, NO SON INCONSTITUCIONALES, AL DISPONER QUE CUANDO SE COTICE DE FORMA SIMULTÁNEA CON EL IMSS, LA ASISTENCIA MÉDICA DEBERÁ PRESTARSE POR EL INSTITUTO AL QUE EL PENSIONADO HUBIERE COTIZADO DURANTE MAYOR TIEMPO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).—El sistema de transferencia de derechos que regulan los artículos 141 a 148 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tiene por objeto que los trabajadores que migren del sector público al privado o viceversa, no pierdan los derechos de sus períodos de coti-

²⁸⁵ *Ibid.*, p. 42, tesis P./J. 160/2008, Reg. IUS: 166377.

zación para el otorgamiento de una pensión y la prestación de los servicios de salud en su carácter de pensionados, mas no así lograr una equidad o igualdad entre el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Instituto Mexicano del Seguro Social respecto de las responsabilidades que derivan del reconocimiento de los periodos cotizados en ambos regímenes. En esa tesitura, los referidos artículos 141 y 142 no generan un trato inequitativo, pues si bien es verdad que los servicios de salud a que tiene derecho el pensionado se deben prestar por el instituto al que haya cotizado por más tiempo, ello no implica que éste deba soportar un perjuicio desigual e injustificado, toda vez que el instituto al que hubiere cotizado por menor tiempo el pensionado, debe transferirle a aquél las reservas actuariales correspondientes al seguro de salud, de acuerdo con los lineamientos que al efecto acuerden ambas instituciones.²⁸⁶

ISSSTE. EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY RELATIVA, NO ES VIOLATORIO DE LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD Y CERTEZA JURÍDICA, POR AUTORIZAR EL EMBARGO DE LOS RECURSOS DEPOSITADOS EN LAS SUBCUENTAS DE APORTACIONES VOLUNTARIAS, COMPLEMENTARIAS DE RETIRO Y DE AHORRO A LARGO PLAZO POR LA CANTIDAD QUE EXCEDA A 20 VECES EL SALARIO MÍNIMO ELEVADO AL AÑO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 10. DE ABRIL DE 2007).—Conforme a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, los principios de seguridad y certeza jurídica, se respetan por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que emiten, generan certidumbre a sus destinatarios sobre las consecuencias jurídicas de su conducta al ubicarse en cualquier hipótesis que contemple la norma. En esas con-

²⁸⁶ *Ibid.*, Tomo XXVIII, octubre de 2008, p. 55, tesis P.J. 161/2008, Reg. IUS: 168625.

diciones, el artículo 83 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al prever que los recursos depositados en la cuenta individual de cada trabajador son propiedad de éste con las modalidades establecidas en la ley y demás disposiciones aplicables y que los depositados en la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y en la subcuenta de ahorro solidario serán inembargables, su propósito se encuentra dirigido especialmente a garantizar un retiro digno y con recursos suficientes del trabajador en el momento en que se cumplan los requisitos legales para ello como derecho mínimo garantizado por el Apartado B del artículo 123 constitucional, de manera que si tales recursos fueran embargables se trastocaría el fin social para el que fueron creadas, sin que pueda perderse de vista que las cuotas que corresponden al trabajador fueron integradas con una parte proporcional de su salario; en cambio, de acuerdo con el artículo 79 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, los diversos recursos depositados en las subcuentas de aportaciones voluntarias, complementarias de retiro y de ahorro a largo plazo, aunque tienen como propósito incrementar el monto de la pensión, se trata del ahorro voluntario del trabajador con ingresos de su patrimonio que no necesariamente provienen de su salario, ya que puede obtenerlos de cualquier manera lícita, por tanto, si tales recursos son necesarios para cumplir las obligaciones que el trabajador adquirió con terceros, está justificado que se encuentren a disposición para afrontar tales obligaciones legales, máxime que los mismos tienen una disponibilidad diferente a los de las otras subcuentas. Por consiguiente, la permisión de embargo por la cantidad que exceda a 20 veces al salario mínimo elevado al año que establece el citado artículo 83, no resulta violatorio de las garantías constitucionales de certeza y seguridad jurídica.²⁸⁷

²⁸⁷ *Ibid.*, Tomo XXX, septiembre de 2009, p. 6, tesis P./J. 162/2008; Reg. IUS: 166400.

ISSSTE. EL ARTÍCULO 181 DE LA LEY RELATIVA, AL PERMITIR EL VENCIMIENTO ANTICIPADO DE LOS CRÉDITOS DE VIVIENDA, NO VIOLA EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 10. DE ABRIL DE 2007).—El citado precepto constitucional garantiza el acceso a la impartición de justicia, que se traduce en el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute una decisión; por su parte, el citado artículo 181, establece una causal de vencimiento anticipado de los créditos que los trabajadores tengan con cargo al Fondo de la Vivienda, la que se actualiza cuando los deudores, sin contar con el consentimiento del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, enajenen o graven el o los inmuebles que sirven como garantía del pago del referido crédito o bien, incurren en las causas de rescisión contenidas en el contrato respectivo, lo que de ninguna manera significa que se trate de facultades discrecionales sino sólo de una causal de vencimiento anticipado de los créditos que con cargo al Fondo de la Vivienda se otorguen a los trabajadores, porque no limita ni excluye de manera alguna la participación de los tribunales jurisdiccionales para llevar a cabo la declaratoria de rescisión, ni implica menoscabo en perjuicio del accionante, de la garantía contenida en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁸⁸

ISSSTE. EL ARTÍCULO 249 DE LA LEY RELATIVA, QUE ESTABLECE EL PLAZO DE 10 AÑOS PARA LA PRESCRIPCIÓN DE LOS CRÉDITOS A FAVOR DEL INSTITUTO, NO

²⁸⁸ *Ibid.*, Tomo XXVIII, octubre de 2008, p. 23, tesis P./J. 163/2008; Reg. IUS: 168654.

ES CONTRARIO AL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—Tratándose de contribuciones federales, el Código Fiscal de la Federación, en sus artículos 1º., primer párrafo y 5º., primer párrafo, establece que la obligación de contribuir al gasto público debe efectuarse en los términos previstos por la ley especial, esto es, por la ley que regula el tributo de que se trata y, que en lo no previsto por ésta, deberá aplicarse el citado ordenamiento legal, en la inteligencia de que las disposiciones fiscales que imponen cargas a los particulares, infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Por tanto, tomando en consideración que las aportaciones de seguridad social son contribuciones, en lo concerniente a éstas, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es una ley fiscal especial y, por ende, no puede considerarse que el artículo 249 de la ley del Instituto es inconstitucional por establecer un plazo de prescripción de los créditos a favor del Instituto diverso al previsto en el Código Fiscal de la Federación, habida cuenta que sólo tienen el carácter de créditos fiscales, los que derivan del incumplimiento de las obligaciones relacionadas con las aportaciones de seguridad social, mas no así los que derivan de la inobservancia de otras obligaciones, como lo es, por ejemplo, la falta de pago de un crédito personal o hipotecario; en esa virtud, el plazo de 10 años para que prescriban los créditos en los cuales el Instituto tenga el carácter de acreedor no contraviene los principios que establece el artículo 31, fracción IV constitucional.²⁶⁹

ISSSTE. LOS ARGUMENTOS QUE CONTROVIERTEN LA FALTA DE UN MECANISMO PARA NOMBRAR AL DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO, SON INOPERANTES

²⁶⁹ *Ibid.*, p. 24, tesis P./J. 164/2008; Reg. IUS: 168652.

(LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).—La circunstancia de que los artículos 14, 20, 25, 29, 36, 63, 109, 110, 167, 170, 171, 210, 225 y 226 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no prevean un mecanismo para nombrar al Director General del Instituto no genera un perjuicio a los derechohabientes, puesto que no incide de manera personal y directa en su esfera jurídica y, por ende, en los seguros, prestaciones y servicios a que tiene derecho de conformidad con la ley del Instituto, derechos que únicamente están condicionados a los términos, condiciones y modalidades previstos en la propia ley y que serán administrados por el Instituto, cuyos órganos de gobierno, se componen no sólo del Director General, sino de la Junta Directiva, la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda, la Comisión Ejecutiva del PENSIONISSSTE y la Comisión de Vigilancia.²⁹⁰

ISSSTE. LOS ARGUMENTOS QUE IMPUGNAN LA INTEGRACIÓN DE LAS COMISIONES EJECUTIVAS DEL PENSIONISSSTE Y FOVISSSTE SON INOPERANTES (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).—

Los artículos 110 y 178 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, establecen cómo se integrarán las comisiones ejecutivas del PENSIONISSSTE y FOVISSSTE, así como el número de sus miembros; por su parte, el artículo décimo octavo transitorio refiere que los jubilados, pensionados o sus familiares derechohabientes que a la entrada en vigor de la ley gocen de los beneficios que les otorga la ley derogada, continuarán ejerciendo sus derechos en los términos y condiciones señalados en las disposiciones vigentes al momento de su otorgamiento. Luego, la circunstancia de que los pensionados no tengan representación en

²⁹⁰ *Ibid.*, Tomo XXVIII, octubre de 2008, p. 51, tesis P./J. 165/2008; Reg. IUS: 168627.

las comisiones técnicas de los órganos de gobierno del Instituto en nada les afecta, por lo que los argumentos relativos resultan inoperantes.²⁹¹

ISSSTE. LA CREACIÓN DEL FONDO NACIONAL DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, COMO ÓRGANO DESCONCENTRADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LEGALIDAD.—El PENSIONISSSTE es un órgano público desconcentrado del Instituto dotado de facultades ejecutivas, con competencia funcional propia en los términos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, fondo que no fue creado por dicho Instituto, sino por el Congreso de la Unión mediante la ley. Además, debe considerarse que constitucionalmente no existe impedimento para que órganos de la administración pública paraestatal, como son, entre otros, los organismos descentralizados, puedan también contar con órganos desconcentrados, pues con ello no se rompe el principio de legalidad impuesto a las autoridades, mediante el cual sólo pueden hacer lo que les está permitido, puesto que en una interpretación sistemática y funcional de diversas disposiciones constitucionales (artículos 90 y 73, fracción XXX), de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, se llega a la conclusión de que el legislador está autorizado para crear los órganos necesarios para hacer efectiva la distribución de los negocios del orden administrativo de la Federación, entre los cuales estarían los órganos administrativos desconcentrados adscritos a la administración pública paraestatal. En consecuencia, el PENSIONISSSTE se constituye como un órgano público dependiente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del

²⁹¹ *Ibid.*, Tomo XXX, septiembre de 2009, p. 38, tesis P./J. 170/2008; Reg. IJS: 166380.

Estado, por lo que participa de la naturaleza de un órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal.²⁹²

PENSIONISSSTE. SU ADMINISTRACIÓN NO ESTÁ A CARGO DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).—De conformidad con lo dispuesto por el artículo 110 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el PENSIONISSSTE, como órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal, se encuentra administrado por una Comisión Técnica Ejecutiva integrada tanto por miembros del Instituto como otros entes jurídicos, como son algunos representantes de Secretarías de Estado e, inclusive, de organizaciones de trabajadores, sin que sea óbice a lo anterior que el artículo 5o. de la misma ley establezca que este órgano desconcentrado estará a cargo del Instituto, pues ello se refiere a la subordinación jerárquica, característica de este tipo de órganos en relación con la entidad de la que dependen, esto es, la administración y dirección del órgano estará a cargo de su Comisión Ejecutiva, pero le regirá el principio de instrucción en los términos que determina la ley respecto del Instituto a través de su Junta Directiva (artículos 112 y 214, fracción XVII de la Ley).²⁹³

ISSSTE. LA FACULTAD DE LA JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO PARA OTORGAR PREMIOS Y ESTÍMULOS A SUS TRABAJADORES, NO TRANSGREDE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL PREVISTO EN LA CONSTITU-

²⁹² *Ibid.*, p. 22, tesis P./J. 166/2008; Reg. IUS: 166391.

²⁹³ *Ibid.*, p. 54, tesis P./J. 167/2008; Reg. IUS: 166333.

CIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—Si bien el artículo 214, fracción XIV, de la ley relativa dispone que corresponde a la Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, otorgar premios, estímulos y recompensas a los servidores públicos del Instituto, de conformidad con lo que establece la ley de la materia; de ninguna manera permite que se cubran con cargo a los ahorros de los trabajadores, sino que tal otorgamiento debe ser de conformidad con la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, de donde deriva que las erogaciones serán con cargo a la partida correspondiente de la Secretaría donde se tramite cada premio y en caso de falta o insuficiencia de partida, con cargo al presupuesto del ramo de la Presidencia y que los estímulos y recompensas únicamente podrán recaer sobre el presupuesto de la dependencia u organismo al que pertenezca el beneficiario, por lo que es evidente que tales erogaciones no contravienen ni ponen en riesgo el derecho constitucional a la seguridad social de los trabajadores.²⁹⁴

ISSSTE. LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DEL INSTITUTO, PENSIONISSSTE Y FOVISSSTE, NO TRASCIENDE A LA VIDA INDEPENDIENTE DE LOS SINDICATOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—El artículo 225 de la ley relativa faculta al titular del Poder Ejecutivo a establecer las bases para determinar las organizaciones de trabajadores que deberán intervenir en la designación de los miembros de los órganos de gobierno del Instituto, sin que ello vulnere en forma alguna la independencia de los sindicatos salvaguardada en el artículo 123, Apartado B, fracción X, de la Constitución

²⁹⁴ *Ibid.*, Tomo XXVIII, octubre de 2008, p. 35. Tesis P./J. 168/2008; Reg. IUS. 168639.

Federal. Esto es así, pues la norma regula únicamente la facultad del Ejecutivo para establecer los lineamientos base que determinarán qué organizaciones laborales podrán participar en el nombramiento de los órganos de gobierno del Instituto, es decir, sólo regula los elementos y requisitos que establecerán cuáles organizaciones podrán intervenir en dicha decisión; pero de ninguna manera impone requisitos internos que deban observar tales organizaciones para determinar quién o quiénes de sus miembros los representará en esa elección, ni el procedimiento para ello y menos aún altera la conformación de esas organizaciones sindicales, por lo que la libertad sindical consistente en el derecho fundamental de agruparse para la realización de un fin lícito, sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar su finalidad, no se ve afectada con la facultad de que se trata.²⁹⁵

PENSIONISSSTE. AL MANEJAR LOS RECURSOS DE LOS TRABAJADORES SE RIGE CON BASE EN REGLAS FINANCIERAS.—De los artículos 103 a 113 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente a partir del 1o. de abril de 2007, se advierte que la naturaleza jurídica del PENSIONISSSTE es la de un órgano público descentrado del Instituto con facultades para invertir los recursos de las cuentas individuales de los trabajadores —buscando una mayor seguridad y rentabilidad— en valores, documentos, efectivo y los demás instrumentos que se establezcan en el régimen de inversión determinado por su Comisión Ejecutiva; que estará sujeto a la regulación y supervisión de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, debiendo cumplir con las disposiciones de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y las reglas de carácter

²⁹⁵ *Ibid.*, p. 42, tesis P./J. 169/2008; Reg. IUS: 168634.

general que al respecto se emitan y que dentro de las atribuciones y funciones de su Comisión Ejecutiva está el proponer a la Junta Directiva del Instituto, la estrategia de inversión de los recursos de pensiones. Por otra parte, los artículos 226 y 227 de la ley del Instituto, disponen que éste deberá constituir un Comité de Inversiones que tendrá a su cargo analizar y hacer recomendaciones respecto de la Inversión de los Fondos de las Reservas que constituya el Instituto. Por ello, el PENSIONISSSTE es un participante activo de los sistemas de ahorro para el retiro, asemejándose formal y materialmente a las denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), distinguiéndose en que tiene la característica de ser un órgano desconcentrado del Instituto, cuyos fondos que administre deberán ser canalizados preferentemente, a través de su colocación en valores, a fomentar la actividad productiva nacional, la construcción de vivienda, la generación de energía, la producción de gas y petroquímica y la construcción de carreteras, mientras que las segundas son entidades de carácter privado, cuyas inversiones si bien, igualmente se canalizan a importantes áreas, no pueden destinarse a la generación de energía, la producción de gas y petroquímica y la construcción de carreteras. En consecuencia, el PENSIONISSSTE, desarrolla actividades primordialmente de carácter financiero, que administra e invierte sin ánimo de lucro, con seguridad y transparencia los recursos de las cuentas individuales en las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro que administre, por lo que el hecho de que en su Comisión Ejecutiva y en el Comité de Inversiones del Instituto, participen individuos designados por diversos órganos de gobierno, no significa que las actividades desarrolladas estén determinadas por estrategias políticas con ánimo de lucro, toda vez que su tarea fundamental es de índole financiera, habida cuenta que en la Comisión Ejecutiva participan 9 representantes de los trabajadores y en el

Comité de Inversiones por lo menos 2 personas independientes con experiencia en la materia.²⁹⁶

ISSSTE. EL ARTÍCULO 31 DE LA LEY RELATIVA, AL PERMITIR QUE EL SERVICIO DE SALUD TAMBIÉN LO PRESTE EL SECTOR PRIVADO, NO ES INCONSTITUCIONAL (DISPOSICIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).—El referido precepto legal dispone que los servicios médicos que tiene encomendados el Instituto relativos a los seguros de salud y riesgos de trabajo, los prestará directamente o por medio de convenios que celebre con quienes presten esos servicios; asimismo, que las instituciones que hubieran suscrito los convenios de referencia estarán obligadas a responder directamente de los servicios y a proporcionar al Instituto los informes y estadísticas médicas y administrativas que solicite, sujetándose a las instrucciones, normas técnicas, inspecciones y vigilancia establecidas por el mismo Instituto, con lo que contempla la posibilidad de permitir que el sector privado participe en la prestación de una parte específica de la seguridad social consagrada en el Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, tal medida no implica que esté privatizando los servicios de salud, ya que la participación privada se lleva a cabo a través de la firma de convenios y no de contratos en los que se establezca la venta o cesión de los derechos para la prestación de determinados servicios, pues en términos del artículo 5o. de la propia ley, la administración de los servicios médicos estará a cargo del Instituto lo que evidencia que la participación de la iniciativa privada se limita a prestar esos servicios, sin que esto impida la intervención y control del referido Instituto.²⁹⁷

²⁹⁶ *Ibid.*, Tomo XXX, noviembre de 2009, p. 24, tesis P./J. 171/2008; Reg. IUS: 165947.

²⁹⁷ *Ibid.*, Tomo XXVIII, octubre de 2008, p. 16, tesis P./J. 173/2008; Reg. IUS: 168650.

ISSSTE. AL PERMITIR LA LEY RELATIVA LA INVERSIÓN DE LOS FONDOS QUE MANEJA EL PENSIONISSSTE EN PROYECTOS PRIORITARIOS, NO PRIVATIZA LOS RECURSOS DE LOS TRABAJADORES NI ES ILEGAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).—El artículo 103 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, establece la creación del Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado, denominado PENSIONISSSTE, el cual se constituye como un órgano público descentralizado del Instituto, dotado de facultades ejecutivas, con competencia funcional propia; asimismo de los artículos 104 y 109 de la propia ley, se desprende que su objeto es administrar las cuentas individuales de los trabajadores e invertir los recursos contenidos en ellas en diversas actividades con el objeto de obtener y otorgar la mayor rentabilidad y seguridad de los recursos propiedad de los trabajadores, los cuales podrá bursatilizar, lo que significa invertir, preferentemente a través de su colocación en valores, fomentando áreas específicas, como son, construcción de vivienda, generación de energía, producción de gas y petroquímicos, así como la construcción de carreteras, sin que tales recursos, al pasar a la administración del referido órgano, dejen de pertenecer a los trabajadores, pues la intención se encuentra encaminada a obtener un mayor beneficio. Así, las inversiones que realice el PENSIONISSSTE no pueden considerarse ilegales, ya que tales movimientos se encuentran respaldados en la ley del Instituto que lo faculta para llevarlos a cabo. Por tanto, el hecho de que se inviertan los recursos con el objeto de obtener una mayor rentabilidad y de forma segura, de ninguna manera implica su privatización, porque no se está transfiriendo su propiedad sino se canalizan a actividades de carácter público. Además, en términos del artículo 105 de la ley existe obligación de informar a los trabajadores el estado de sus cuentas indivi-

duales, con lo que se logra dar transparencia a las actividades que desempeña el referido órgano administrativo y la inversión de tales recursos lejos de constituir un riesgo, permite que generen una utilidad en beneficio de los trabajadores, recursos que se encuentran protegidos a través de la misma ley, pues, al respecto, el artículo 106 establece que el PENSIONISSSTE estará sujeto para su operación, administración y funcionamiento a la regulación y supervisión de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, debiendo cumplir con las disposiciones de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y las reglas de carácter general que emita dicha Comisión aplicables a las Administradoras; inclusive, esta ley establece como obligación la constitución y mantenimiento de una reserva especial, con independencia de la reserva legal establecida por la Ley General de Sociedades Mercantiles, además dispone que las administradoras responderán directamente de todos los actos, omisiones y operaciones que realicen las sociedades de inversión que operen, con motivo de su participación en los sistemas de ahorro para el retiro. En tal virtud, con independencia del uso que el PENSIONISSSTE le dé a los fondos contenidos en las cuentas individuales de los trabajadores, éste deberá responder de cualquier menoscabo de los recursos.²⁹⁸

ISSSTE. LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL Y SU MANEJO POR EL PENSIONISSSTE O LAS AFORES, CUMPLEN EL OBJETIVO ESTABLECIDO EN LA FRACCIÓN XI DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—El artículo 5º. de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del

²⁹⁸ *Ibid.*, p. 5, tesis P./J. 172/2008; Reg. IUS: 168660.

Estado, dispone que la administración de los seguros, prestaciones y servicios, así como la del Fondo de la Vivienda, del PENSIONISSSTE, de sus delegaciones y de sus demás órganos descentrados, estarán a cargo del Instituto. Por su parte el artículo 23 señala que los ingresos provenientes de las cuotas, aportaciones y descuentos que se obtengan serán depositados, dependiendo de su fin, tanto en la Tesorería del Instituto como en la cuenta individual del trabajador. Por otra parte, el hecho que por disposición de la ley se establezca la creación de dicha cuenta cuya administración corresponde a una administradora no modifica la naturaleza y destino final de la contribución ni implica que pretendan financiarse negocios particulares, ya que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, aquéllas son entidades financieras que se dedican de manera habitual y profesional a la administración de cuentas individuales y sociedades de inversión, procurando una adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones que realizan y cuyas comisiones sólo constituyen el pago o contraprestación por los servicios profesionales prestados. En esa virtud, las aportaciones de seguridad social en ningún momento serán destinadas a la consecución de objetivos diferentes a los señalados en la ley, ya que con independencia de que los fondos se encuentren físicamente en el Instituto, en el PENSIONISSSTE o en una administradora de fondos para el retiro, tales aportaciones forman parte del régimen de seguridad social y su fin será, precisamente, cumplir con los postulados contenidos en la fracción XI del Apartado B del artículo 123 constitucional.²⁹⁹

PENSIONISSSTE. EL COBRO DE COMISIONES POR EL MANEJO DE LAS CUENTAS INDIVIDUALES DE LOS TRABAJADORES, NO PRIVATIZA EL SISTEMA DE PENSIONES.—De conformidad con los artículos 105, 107 y 108

²⁹⁹ *Ibid.*, p. 48, tesis P./J. 174/2008; Reg. IUS: 168629.

de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el PENSIONISSSTE se encuentra facultado, entre otras cosas, para cobrar comisiones a las cuentas individuales de los trabajadores, con excepción de la subcuenta del fondo de la vivienda, las que serán destinadas a cubrir los gastos de administración y operación que sean inherentes a sus funciones y, además, tales comisiones no podrán exceder del promedio de las que cobren las administradoras, favoreciendo a los trabajadores de menores ingresos, esto es, no cuenta con ingresos propios que pueda utilizar para sufragar sus gastos de operación sino los que obtiene por las referidas comisiones, lo que de ninguna manera implica la privatización del sistema de pensiones, ya que el monto que paga el trabajador por la administración de su cuenta individual no tiene otro fin que el sostenimiento del PENSIONISSSTE. Asimismo, el hecho de que pueda cobrar una comisión que nunca podrá ser superior al promedio de las comisiones que cobren las administradoras, lejos de considerarse violatoria de las garantías consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, representa, a favor de los trabajadores, un principio de certeza, ya que derivado de tal disposición, el referido órgano no podrá cobrar por concepto de comisión un monto que pudiera ser desproporcionado, sino que deberá atender a los montos que en promedio cobren las instituciones dedicadas al manejo y administración de cuentas individuales.³⁰⁰

ISSSTE. GARANTÍA DE LAS PENSIONES RELATIVAS AL SEGURO DE RETIRO, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA O VEJEZ (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 10. DE ABRIL DE 2007).—Si bien la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, establece

³⁰⁰ *Ibid.*, Tomo XXX, septiembre de 2009, p. 52, tesis P./J. 175/2008; Reg. IUS: 166334.

que los recursos del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez serán administrados por las AFORES y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 39 y 48, fracción IV de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, dichos recursos y la reserva especial de la AFORE sólo podrán invertirse en SIEFORES; lo cierto es que éstas tienen prohibido dar u otorgar garantías o avales, así como gravar en cualquier forma su patrimonio, lo que garantiza en todo momento la integridad de los ahorros de los trabajadores y además, éstos son accionistas de las SIEFORES y sus recursos siempre están separados jurídica y materialmente del patrimonio de aquéllas. En consecuencia, los referidos recursos se encuentran plenamente garantizados frente a cualquier contingencia que tenga la AFORE y, por ende, sus pensiones.³⁰

ISSSTE. SEGURIDAD DE LAS PENSIONES QUE SE CONTRATAN BAJO EL CONCEPTO DE RENTA VITALICIA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—De conformidad con la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las pensiones por renta vitalicia se contratan con empresas aseguradoras de ramo exclusivo denominadas Empresas de Seguros de Pensiones derivadas de las Leyes de Seguridad Social, de acuerdo con lo previsto en el artículo 8o. de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, con el fin de no mezclar ningún recurso o riesgo con los recursos de aseguramiento de la seguridad social. Así, el legislador estableció en dicha ley un régimen más estricto para estas compañías de seguros, al disponer en el artículo 52-Bis un sistema de reservas especiales en adición a las que actualmente tienen sólo por ser aseguradoras. Igualmente, deben tener reservas de riesgos en curso, reservas para obligaciones pendientes de cumplir y las demás previstas en la propia ley.

³⁰ *Ibid.*, p. 20, tesis P./J. 176/2008; Reg. IUS: 166393.

Además, el artículo 52-Bis 1 de la ley mencionada establece la constitución de un fondo especial a través de un fideicomiso irrevocable, cuyo objeto es contar con recursos financieros para el adecuado funcionamiento de estos seguros y salvaguardar el derecho de los pensionados y de sus familiares derechohabientes. Adicionalmente, a efecto de reforzar el régimen de rentas vitalicias y seguros de sobrevivencia, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, participan en el Comité de Montos Constitutivos previsto por el artículo 81 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, que tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos relativos al cálculo del monto constitutivo para la contratación de las rentas vitalicias y de los seguros de sobrevivencia, el cual sesiona periódicamente, por lo que se refuerza la participación de ambos institutos para evitar cualquier contingencia en perjuicio de los pensionados, según corresponda, por lo que los recursos de los trabajadores tanto en la acumulación como en su etapa de pago de pensiones, siempre están asegurados por las más estrictas reglas de solvencia, sin menoscabo que la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros obliga la existencia de un fondo especial para hacer frente a cualquier contingencia de los trabajadores pensionados, lo que contrasta con lo dispuesto en la ley abrogada en cuanto a que no contenía disposición alguna que previera tal situación, esto es, que las reservas del Instituto no existieran o fueran insuficientes para cubrir las pensiones. En consecuencia, el pago de las pensiones por renta vitalicia al contratarse con una aseguradora especializada se encuentra plenamente garantizado.³⁰²

³⁰² *Ibid.*, p. 51, tesis P./J. 177/2008; Reg. IUS: 166372.

ISSSTE. LA LEY RELATIVA, AL NO PREVER LA REPRESENTACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE PRESTAN SUS SERVICIOS AL ESTADO BAJO EL RÉGIMEN DE HONORARIOS EN LA JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO, DEL PENSIONISSSTE O DEL FOVISSSTE, NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—Los artículos 110, 170, 209 y 210 de la ley del Instituto, disponen que los órganos de gobierno, entre otros, la Junta Directiva del Instituto y las Comisiones ejecutivas del PENSIONISSSTE y FOVISSSTE y que en su integración, 9 de sus miembros serán nombrados por las organizaciones de trabajadores, y si bien no se contempla la participación de los servidores públicos contratados por honorarios, debe atenderse a la disposición del artículo 60., fracción XXIX que les reconoce a éstos la calidad de trabajadores para efectos de la propia ley, de manera que se les otorga la posibilidad de participar en la estructura de tales órganos, por lo que no puede traducirse en una trasgresión a las garantías constitucionales de legalidad y seguridad jurídica.³⁰³

ISSSTE. EL ARTÍCULO CUADRAGÉSIMO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA, AL NO RECONOCER ANTIGÜEDAD A LOS SERVIDORES PÚBLICOS POR HONORARIOS QUE SE INCORPOREN AL NUEVO RÉGIMEN, NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—De la citada disposición transitoria, se desprende que las personas que a la entrada en vigor de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios por contrato,

³⁰³ *Ibid.*, Tomo XXX, septiembre de 2009, p. 25, tesis P./J. 179/2008, Reg. IUS: 166389.

se les incorporará integralmente al régimen obligatorio de la misma, siempre que hayan trabajado una jornada completa de acuerdo con las condiciones generales de trabajo y laborado por un periodo mínimo de un año, con los tabuladores aplicables en la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, dentro de un plazo máximo de 5 años, contados a partir del 1º. de enero de 2008, mediante un programa de incorporación gradual que se implementará de acuerdo a los lineamientos que expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por el contrario, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50., fracción III, de la ley derogada, expresamente se excluía del régimen obligatorio del Instituto a los servidores públicos que se ha hecho referencia, por lo que, si la ley derogada los excluía, es evidente que éstos no realizaron cotización alguna con anterioridad a la entrada en vigor de la ley y, por ende, no es jurídicamente posible reconocer su antigüedad en el servicio para efectos del régimen de seguridad social de la ley vigente, por no contar con la misma.³⁰⁴

ISSSTE. LOS ARGUMENTOS QUE CONTROVIERTEN LOS ARTÍCULOS 204 Y TRIGÉSIMO SÉPTIMO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA, QUE ESTABLECEN LOS REQUISITOS PARA LA INCORPORACIÓN AL RÉGIMEN OBLIGATORIO, SON INOPERANTES (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—Los citados dispositivos legales, entre otras cuestiones, establecen que los gobiernos de las entidades federativas o de sus Municipios, así como sus dependencias y entidades, que voluntariamente decidan incorporarse al régimen obligatorio —mediante la firma de un convenio aprobado por la Junta Directiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado— deberán garantizar incondicionalmente el pago

³⁰⁴ *Ibid.*, p. 11, tesis P./J. 178/2008; Reg. IUS: 166399.

de las cuotas y aportaciones, autorizar al Instituto a celebrar en cualquier momento las auditorías que sean necesarias para verificar dicha suficiencia presupuestal y también, que en caso de incumplimiento, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lleve a cabo cuando así proceda, la afectación de sus participaciones y transferencias federales. En esas condiciones, dichas medidas permiten dar plena certidumbre y seguridad a los derechohabientes, de que recibirán los servicios y prestaciones a que tienen derecho conforme a la ley, sin que sea óbice que no se establezca cómo se garantizará el pago de esas cuotas y aportaciones, esto es, en efectivo o mediante fianza, pues ello no incide en el derecho que tienen los trabajadores a recibir los servicios y prestaciones antes referidos. Por otra parte, la circunstancia de que el convenio correspondiente establezca su terminación y cómo se realizará la liquidación de los derechos de los trabajadores, otorga desde su incorporación voluntaria al régimen obligatorio, la certeza jurídica sobre su situación futura y, por ende, al no depararle perjuicio jurídico, los argumentos relativos devienen inoperantes.³⁰⁵

ISSSTE. EL ARTÍCULO 254 DE LA LEY RELATIVA, QUE FACULTA A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A INTERPRETAR Y APLICAR LA NUEVA LEY, NO IMPLICA ELIMINAR LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DE LOS TRIBUNALES COMPETENTES (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—El mencionado precepto legal, si bien faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para interpretar los preceptos de la propia ley, tal interpretación es sólo para efectos administrativos, lo que de ninguna manera implica que se elimine la jurisdicción de los tribunales laborales en materia de seguridad

³⁰⁵ *Ibid.*, Tomo XXVIII, octubre de 2008, p. 52, tesis P./J. 180/2008; Reg. IUS: 168626.

social, en virtud de que la interpretación de la ley, en principio, es una labor que debe realizar cualquier sujeto encargado de aplicarla de manera directa, como en el caso, los órganos administrativos competentes, quienes previamente a determinar una situación concreta a la luz de una disposición normativa, deben precisar el alcance de la norma a través del medio que proceda, ya sea mediante disposiciones de carácter general y de orden interno dirigidas por los superiores a sus inferiores en ejercicio de su potestad jerárquica para asegurar el buen orden del servicio y su regularidad legal, o bien mediante resoluciones administrativas concretas; sin embargo, ello no significa que se invada o elimine la función jurisdiccional de los tribunales competentes para conocer de los asuntos que generen controversia entre los trabajadores y la autoridad administrativa con motivo de la interpretación que ésta haya hecho de la norma y aplicado en un caso concreto, puesto que tal acto interpretativo no obliga o vincula a aquellos tribunales, en tanto que éstos tienen la obligación de realizar su propia interpretación de la norma respectiva, la cual puede o no coincidir con la de la autoridad administrativa, y de darse este último supuesto hacer prevalecer la suya.³⁰⁶

ISSSTE. LOS ARGUMENTOS QUE CONTROVIERTEN LA FORMA EN QUE LOS ARTÍCULOS 41 Y 131, FRACCIÓN II, DE LA LEY RELATIVA REGULAN LA FIGURA DEL CONCUBINATO, SON INOPERANTES (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—Los citados artículos 41 y 131, fracción II de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, establecen que tendrá el carácter de concubinario o concubina el varón o la mujer con quien el trabajador (a) o pen-

³⁰⁶ *Ibid.*, Tomo XXX, septiembre de 2009, p. 10, tesis P./J. 181/2008; Reg. IUS: 166401.

sionado (a) ha vivido como si fuera su cónyuge durante los 5 años anteriores a la enfermedad o al otorgamiento de la pensión por causa de muerte, según sea el caso; en tanto que en el Código Civil para el Distrito Federal señala que tienen tal carácter quienes han vivido en común en forma constante y permanente por un periodo mínimo de 2 años. Ahora bien, por virtud de la autonomía calificadora, el legislador puede otorgar un contenido jurídico distinto a la figura del concubinato en la ley del Instituto atendiendo a las necesidades y fines particulares que se buscan regular, en donde los supuestos de hecho que se prevén distan de ser iguales a los regulados por la materia civil, por lo que previendo las condiciones laborales, sociales y económicas que se encuadran como materia de regulación de la citada ley, el legislador decidió calificar de un modo distinto la figura del concubinato; sin embargo, esto no se contrapone a ningún precepto constitucional ni existe reserva legal que le impida hacer este tipo de calificaciones normativas, máxime que para analizar la inconstitucionalidad de una ley debe plantearse su oposición con un precepto de la Constitución y no con otra ley secundaria, por lo que al confrontar la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con el Código Civil para el Distrito Federal, los argumentos planteados son inoperantes.³⁰⁷

ISSSTE. EL ARTÍCULO CUADRAGÉSIMO QUINTO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD QUE CONSAGRA EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—El citado precepto transitorio establece que las organizaciones de trabajadores orientarán

³⁰⁷ *Ibid.*, Tomo XXX, noviembre de 2009, p. 21, tesis P/J. 182/2008; Reg. IUS: 165964.

a sus agremiados en lo relativo al ejercicio de los derechos que otorga la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de lo que se advierte que no reduce ni modifica la concepción legal de los sindicatos, pues únicamente les impone el deber de asesorar a sus integrantes a efecto de que puedan ejercer los derechos que se consignan a su favor, lo que, inclusive, es acorde con su objeto, el cual no se limita exclusivamente a la representación de sus agremiados, sino, además, a estudiar y mejorar la defensa de sus intereses, conforme a los artículos 356 de la Ley Federal del Trabajo y 67 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. En tal virtud, es evidente que dicha disposición no altera ni modifica ningún derecho de los sindicatos de trabajadores y, por ende, no es violatoria de la garantía de irretroactividad de la ley que consagra el artículo 14 constitucional.³⁰⁸

ISSSTE. LA LEY RELATIVA ES REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—El citado precepto constitucional impone al legislador regular por medio de una ley los procedimientos, requisitos y modalidades necesarias para que el Estado haga efectivas las garantías de seguridad social, sin que establezca alguna limitación ni condiciones normativas para ejercer dicha facultad; sin embargo, debe seguir los lineamientos constitucionales, esto es, atender a las garantías individuales y sociales, los aspectos sociales, económicos, políticos y técnicos que le permitan proporcionar una legislación eficiente y eficaz que alcance los fines del precepto constitucional. Así, de la exposición de motivos presentada el 15 de marzo de 2007, se desprende que la voluntad del legislador fue la

³⁰⁸ *Ibid.*, Tomo XXVIII, octubre de 2008, p. 28, tesis P.J. 183/2008, Reg. IUS: 168646.

de crear un nuevo Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a partir de las bases ya existentes, a fin de rescatar esa institución, bajo cuya responsabilidad se encuentra la atención de la salud de los trabajadores y familiares, la tarea de asegurar a los jubilados un ingreso que les permita vivir con dignidad, financiar vivienda accesible, otorgar créditos e impulsar para ese sector programas sociales y culturales. Por tanto, del contenido normativo de la ley se advierte que cumple su finalidad, en la medida que va encaminada a regular las prestaciones de seguridad social, la estructura y atribuciones que confiere al Instituto, así como las normas de contenido sustancial a través de las cuales se regulan los derechos de los trabajadores —como son los seguros de salud, riesgos de trabajo, retiro cesantía, edad avanzada y vejez, de invalidez y vida, sistema integral de crédito, servicios sociales y culturales— lo que hace evidente que sí es reglamentaria del artículo 123, Apartado B, fracción XI, constitucional.³⁰⁹

ISSSTE. LAS MODIFICACIONES AL ANTERIOR SISTEMA DE PENSIONES Y EL INCREMENTO DE LAS CUOTAS A CARGO DEL TRABAJADOR, NO VIOLAN NORMAS INTERNACIONALES (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).—No puede estimarse que las modificaciones al anterior sistema de pensiones y el incremento de las cuotas a cargo del trabajador, sean contrarias al principio de progresividad de los derechos sociales que prevé el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 1 del Protocolo de "San Salvador", adiciona a dicha Convención, así como el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, habida cuenta que dichas modificaciones no restringen ni

³⁰⁹ *Ibid.*, Tomo XXX, septiembre de 2009, p. 30, tesis P./J. 184/2008, Reg. IUS. 166386.

menoscaban las prestaciones relativas al seguro de jubilación, de retiro en edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte y cesantía en edad avanzada e indemnización global que regulaba la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1983.³¹⁰

ISSSTE. LA LEY RELATIVA CUMPLE CON LAS PRESTACIONES MÍNIMAS A QUE SE REFIERE EL CONVENIO 102 SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) ADOPTADO EN GINEBRA SUIZA EL 28 DE JUNIO DE 1952, RATIFICADO POR EL ESTADO MEXICANO EL 12 DE OCTUBRE DE 1961 (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).—El citado convenio es el único instrumento internacional que define las 9 ramas clásicas de la seguridad social y establece los niveles mínimos para cada una, que la Ley del Instituto de Seguridad Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado satisface, pues los artículos 7 y 8 del Convenio 102 de referencia, contiene la prestación de "Asistencia Médica", que la Ley del Instituto cubre con el Seguro de Salud regulado por el artículo 27; las "Prestaciones monetarias de enfermedad", previstas en los artículos 13 y 14 del Convenio, son cubiertas también por el Seguro de Salud en su numeral 37; la "Prestación de vejez" definida en los artículos 25 a 28 del documento internacional, es garantizada con el Seguro de Vejez previsto en el artículo 88 de la ley; las "Prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional", reguladas en los artículos 31 a 38 del citado Convenio 102, en el Seguro de Riesgos del Trabajo, en términos de los artículos 56 y 57; las "Prestaciones de maternidad" establecidas en los artículos 46 a 52 del Convenio Internacional referido, son cubiertas por el seguro de salud regulado

³¹⁰ *Ibid.*, p. 37, tesis P./J. 124/2008; Reg. IUS: 166381.

en el artículo 27, inclusive, el numeral 35 establece que la Atención Médica Curativa y de Maternidad comprenderá, entre otros, los servicios de Medicina familiar, Medicina de especialidades, Traumatología y urgencias, Oncológico, Quirúrgico y Extensión Hospitalaria; la "prestación de invalidez" regulada de los artículos 53 a 58 del Convenio, se cubre en la ley en el capítulo relativo al Seguro de invalidez; la "Prestación de sobrevivientes", regulada en los artículos 59 a 64 del Convenio es contemplada por la ley en las disposiciones correspondientes a la Pensión por Causa de Muerte; las "Prestaciones familiares" (cuya contingencia cubierta es la responsabilidad del mantenimiento de los hijos en edad de asistencia obligatoria a la escuela o que tengan menos de 15 años de edad) reguladas de los artículos 39 a 45 del Convenio y la "Prestación de desempleo" a que se refiere el artículo 19 del mismo, no se encuentran dentro de los Apartados que fueron aceptados por México al momento de ratificar dicho documento internacional. Por último, la ley incluye beneficios adicionales a los exigidos por la norma internacional en comento, como lo son préstamos personales y créditos para la vivienda contenidos en las secciones I y II de su capítulo IX, así como servicios sociales y culturales regulados de los artículos 195 a 198 de la ley en cita. Por otra parte, la "Financiación colectiva de los regímenes de seguridad social" (artículo 71, párrafos 1 y 2) y la "Responsabilidad general del Estado", también se cumplen, pues la ley dispone que: 1. Los Seguros de Salud y de Retiro, Cesantía y Vejez (RCV) se financian con las cuotas de los trabajadores, las aportaciones de las dependencias y entidades y la cuota social del Gobierno Federal (Artículos 42 y 102, respectivamente). 2. De manera extraordinaria, el Gobierno Federal aportará al Seguro de Salud la cantidad de 8 mil millones de pesos (artículo vigésimo noveno transitorio). 3. Los seguros de Invalidez y Vida (IV), así como los servicios sociales y culturales se financian con las cuotas de los trabajadores y las aportaciones de las dependencias y entidades (Artículos 140

y 199 respectivamente). 4. El Seguro de Riesgos de Trabajo (RT) y el fondo para la vivienda, se financia únicamente con las aportaciones de las dependencias y entidades (Artículos 75 y 168, fracción I, respectivamente). 5. El fondo para préstamos personales se constituye con el importe de la cartera respectiva vigente al 31 de marzo de 2007, y la aportación única adicional del Gobierno Federal por un importe de 2 mil millones de pesos (artículos 158, 159 y vigésimo octavo transitorio). 6. Si llegare a ocurrir en cualquier tiempo que los recursos del Instituto no bastaren para cumplir con las obligaciones a su cargo establecidas por la ley, el déficit que hubiese será cubierto por el Gobierno Federal y los gobiernos o dependencias y entidades de las Entidades Federativas o Municipales que coticen al régimen de la ley en la proporción que a cada uno corresponda (Artículo 231).³¹¹

ISSSTE. RESERVAS FINANCIERAS. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 232 DE LA LEY RELATIVA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).—Dicho precepto establece que el Instituto, para garantizar el debido y oportuno cumplimiento de las obligaciones que contrae, derivadas del pago de beneficios y la prestación de servicios y seguros que se establecen en la misma, deberá constituir y contabilizar, por cada seguro y para el rubro de servicios, la provisión y el respaldo financiero de las reservas que se establecen, como son: 1. Reserva de operación, que se encuentra encaminada a la financiación de las operaciones e inversiones presupuestadas para cada ejercicio en todos los seguros y servicios y se constituye con la totalidad de los ingresos por cuotas, aportaciones y cuota social del seguro de salud, que corresponda administrar al Instituto, así como la transferencia del Gobierno Federal para cubrir las cuotas y apor-

³¹¹ *Ibid.*, p. 26, tesis P./J. 185/2008; Reg. IUS: 166388.

taciones a su cargo, misma que exclusivamente podrá utilizarse para hacer frente al pago de seguros, servicios, prestaciones, gastos administrativos y de inversión y para la constitución de las reservas de operación para contingencias y financiamiento, financieras y actuariales y general financiera y actuarial; 2. Reserva de operación para contingencias y financiamiento que se constituyen por cada uno de los seguros, excepto el de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y la subcuenta del Fondo de la Vivienda y por cada una de las coberturas, a través de una aportación trimestral calculada sobre los ingresos de los mismos, que consideren las estimaciones de sustentabilidad financiera de largo plazo contenidas en el informe financiero y actuarial que se presente anualmente a la Junta Directiva, de las que el Instituto podrá disponer para cubrir las necesidades que correspondan a cada uno de ellos y sólo para enfrentar caídas en los ingresos o incrementos en los egresos derivados de problemas económicos de duración mayor a un año, así como para enfrentar fluctuaciones en la siniestralidad mayores a las estimadas en el estudio actuarial de que se trate; 3. Reservas financieras y actuariales, tienen el objeto primordial de separar y distinguir el origen de los ingresos que recibe el Instituto y su destino particular, para aplicarlos al cumplimiento de la obligación que corresponda y evitar la transferencia de un rubro a otro; es decir, tienen la finalidad de garantizar el debido y oportuno cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Instituto, sin que ello implique que el cumplimiento de tales obligaciones se condicione a tales reservas, evitando el desvío de recursos a fines diversos para los cuales fueron creadas; y, 4. Reservas general financiera y actuarial. En estas condiciones, la constitución de las reservas no tiene como objeto o intención responder únicamente con los fondos que se tengan, sino ordenar y organizar, precisamente, tanto la ministración como el destino final de los fondos con los cuales se constituyen las mismas; (además la constitución de reservas) trae

como consecuencia una mayor transparencia de los recursos que son manejados por el Instituto y la correcta utilización de los mismos, así como evitar que los fondos destinados a un seguro en particular sean redireccionados a otro o a la prestación de determinados servicios. Asimismo, la eventual carencia de recursos de las reservas constituidas no conlleva a la falta de la prestación de seguridad social, ya que el artículo 231 de la propia ley establece que si los recursos del Instituto no fueren suficientes para cumplir con sus obligaciones, el déficit que hubiere será cubierto por el Gobierno Federal y los gobiernos o dependencias y Entidades Federativas o municipales que aporten al régimen de la ley en la proporción que a cada uno corresponda, y no se afecte la seguridad social.³¹²

ISSSTE. EL ARTÍCULO 20 DE LA LEY RELATIVA, QUE AUTORIZA DESCUENTOS AL SALARIO DE LOS TRABAJADORES PARA CUBRIR PAGOS VENCIDOS DERIVADOS DE CRÉDITOS OTORGADOS POR EL INSTITUTO, NO ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—El indicado precepto constitucional establece que sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes. Por su parte, el artículo 38, fracción III y último párrafo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, expresa que se podrán hacer descuentos al salario de los trabajadores cuando sean ordenados por el Instituto con motivo de las obligaciones que hayan contraído con éste, los cuales podrán exceder del 30% del importe del salario total del trabajador. En relación con lo anterior, el artículo 164 de la ley del Instituto señala que

³¹² *Ibid.*, Tomo XXX, septiembre de 2009, p. 49, tesis P./J. 138/2008; Reg. IUS: 166373.

los préstamos deberán otorgarse de manera que los abonos para cubrir la cantidad prestada y sus intereses sumados a cualquier otro adeudo a favor del Instituto, no excedan del 50% del total de las percepciones en dinero. En tal virtud, si el trabajador en su calidad de deudor del Instituto se encuentra obligado a cubrir el crédito que le fue otorgado, es inconcuso que lo dispuesto en el referido artículo 20 en el sentido de que el Instituto podrá ordenar que se le descuente cualquiera de los porcentajes señalados de su salario para cubrir el saldo de los pagos vencidos pendientes de amortizar, no puede dar lugar a estimar que se le priva del producto de su trabajo y ello sea violatorio del artículo 123, Apartado B, fracción VI, constitucional.³¹³

ISSSTE. EL ARTÍCULO 20 DE LA LEY RELATIVA, QUE AUTORIZA DESCUENTOS AL SALARIO DE LOS TRABAJADORES PARA CUBRIR PAGOS VENCIDOS DERIVADOS DE CRÉDITOS OTORGADOS POR EL INSTITUTO, NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que tratándose de actos legislativos, la garantía de audiencia se circumscribe a establecer en la ley los procedimientos que sean necesarios para que se otorgue a los particulares la oportunidad de defensa en aquellos casos que resulten afectados en sus derechos con motivo de sus actos de aplicación y que para estar en aptitud de establecer si una norma legal es violatoria de la referida garantía, es necesario analizarla dentro del contexto normativo del cual forma parte. En tal sentido, debe tenerse en cuenta que el artículo 41 del Reglamento del Otorgamiento

³¹³ *Ibid.*, Tomo XXVIII, octubre de 2008, p. 13., tesis P./J. 187/2008; Reg. IUS: 168653.

y la Recuperación de los Préstamos Personales y su Financiamiento del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado establece, que en los casos en que no se realicen los descuentos originalmente pactados con motivo de un crédito, se notificará al trabajador tal circunstancia por conducto de la dependencia para la cual labora a efecto de que pueda aclarar su situación crediticia y si a pesar de haber sido notificado de su situación, el trabajador no ejerce su derecho de audiencia, el Instituto estará en aptitud de ordenar las retenciones que considere pertinentes, sin que éstas puedan exceder del 50% del sueldo o pensión. En esa tesitura, no puede estimarse que el artículo 20 de la ley reclamada viola la garantía de audiencia, ya que conforme al reglamento referido, antes de ordenar cualquier descuento para cubrir el saldo de los pagos vencidos pendientes de amortizar, el Instituto deberá requerir al trabajador para que manifieste lo que a su derecho convenga en relación con su situación crediticia, pudiendo ofrecer toda clase de pruebas para acreditar que la dependencia o entidad para la que labora sí realizó los descuentos respectivos, o bien, que él mismo efectuó los pagos directamente mediante los sistemas establecidos por el Instituto para tal fin.³¹⁴

ISSSTE. EFECTOS DEL AMPARO DE LA SENTENCIA QUE CONCEDE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL CONTRA EL ARTÍCULO 25, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO DE LA LEY RELATIVA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).—La citada disposición legal es violatoria de las garantías de derecho a la protección de la salud y a la seguridad social que consagran los artículos 4o. y 123, Apartado B, fracción XI, de la Constitución General de la República, en tanto permite se suspendan a los tra-

³¹⁴ *Ibid.*, Tomo XXX, noviembre de 2009, p. 12, tesis P./J. 186/2008; Reg. IUS: 165970.

bajadores los beneficios inherentes al seguro de salud por el incumplimiento de las dependencias y entidades en el entero de las cuotas, aportaciones y adeudos que correspondan conforme a ley. En tal sentido, los efectos de la sentencia que concede el amparo en contra del referido numeral, se traducen en que se permita a los trabajadores derechohabientes del Instituto seguir gozando de los seguros, prestaciones y servicios que éste presta, aun cuando la dependencia o entidad para la cual laboran no haya efectuado los enteros respectivos, en la inteligencia de que ello no los exime de cubrir las cuotas que les corresponden. Para ello, el Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado deberá comunicar la anterior determinación a todas las clínicas, hospitales y oficinas administrativas del Instituto, precisando los nombres de los quejosos respecto de los cuales se concede la protección constitucional.³¹⁵

ISSSTE. EL ARTÍCULO 25, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY RELATIVA, AL PERMITIR LA SUSPENSIÓN DE LOS SEGUROS OBLIGATORIOS, ES VULATORIO DE LOS ARTÍCULOS 4o. Y 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).—El derecho a la protección de la salud previsto en el artículo 4o. constitucional, consiste en la obligación del Estado de establecer los mecanismos necesarios a fin de que todos los mexicanos tengan acceso a los servicios de salud, que comprenden la asistencia médica y entre los que se encuentran los servicios que brindan a sus derechohabientes las instituciones públicas de seguridad social, supuesto en el que se ubica el Ins-

³¹⁵ *Ibid.*, Tomo XXVIII, octubre de 2008, p. 12, tesis P./J. 189/2008, Reg. IUS: 168656.

tituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado respecto a los sujetos incorporados a su régimen. Asimismo, el artículo 123, Apartado B, fracción XI, de la propia Constitución, precisa que la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales, la maternidad y la invalidez, entre otras contingencias. En ese orden, si se toma en consideración que el segundo párrafo del artículo 25 de la Ley del Instituto, dispone que en los casos en que las dependencias o entidades incumplan con el deber de enterar total o parcialmente las cuotas, aportaciones y descuentos por más de 12 meses o dentro de un periodo de 18 meses, el Instituto podrá ordenar la suspensión de los beneficios de seguridad social que correspondan al adeudo, es evidente que se restringe o menoscaba el derecho de los trabajadores a la protección de la salud, al existir la posibilidad de que se les niegue el otorgamiento de los beneficios inherentes al seguro de salud, como lo es la atención médica y hospitalaria, asistencia obstétrica y suministro de medicamentos, aun cuando hayan cubierto sus cuotas oportunamente, lo que además contraviene la garantía de seguridad social, sin que obste a lo anterior que el último párrafo del referido artículo 25, establezca que la dependencia o entidad morosa asumirá su responsabilidad y las consecuencias legales que deriven por la suspensión de los beneficios de seguridad social que corresponden a los trabajadores, pues dicha previsión legal no garantiza de ninguna forma que se otorgarán esos beneficios cuando aquéllos los requieran, ya que es evidente que ello estará condicionado a que se acredite algún tipo de responsabilidad de la dependencia o entidad de que se trate, imponiéndole al trabajador una carga que no le corresponde.³¹⁶

³¹⁶ *Ibid.*, p. 14, tesis P./J. 188/2008; Reg. IUS: 168651.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. EL ARTÍCULO 7 DE LA LEY QUE RIGE A ESE MEDIO DE DIFUSIÓN NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA.

—Los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en su expresión genérica en los artículos 14 y 16 constitucionales, se respetan por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean, por una parte, generan certidumbre a los gobernados sobre las consecuencias jurídicas que producirán y, por la otra, tratándose de normas que confieren alguna facultad a una autoridad, acotan en la medida necesaria y razonable tal atribución, en forma tal que se impida a la respectiva autoridad actuar de manera arbitraria o caprichosa en atención a las normas a que debe sujetarse al ejercer dicha facultad. Por otra parte, el referido precepto legal establece la posibilidad de publicar el *Diario Oficial de la Federación* todos los días del año, sin precisar alguna regla que establezca en qué supuestos y bajo qué condiciones se deberá hacer tal publicación; sin embargo, esa previsión no genera en los gobernados falta de certeza jurídica, en virtud de que si no estableció algún tipo de modalidad o circunstancia en la que deba hacerse esa publicación, es obvio que sin distinción alguna se hará todos los días del año, sin afectar su validez. Cabe puntualizar que de lo previsto en el artículo 72, inciso a), constitucional y 27, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se desprende que el Titular del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación, tiene la obligación de publicar "inmediatamente" las leyes o decretos que le sean enviados por el Congreso de la Unión una vez que fueron aprobados por éste, siempre que el Presidente de la República no hubiera realizado observaciones. Bajo ese tenor, el imperativo "inmediatamente" implica que ese acto de publicación podrá efectuarse en cualquier fecha, lo que significa que la previsión contemplada en el citado artículo 7, lejos de con-

triar la Ley Suprema, es acorde con lo previsto en la misma, ya que de esta manera, al poder publicarse el *Diario Oficial de la Federación* cualquier día del año permite acatar aquel mandato del Constituyente, determinación que no infringe las garantías de legalidad y seguridad jurídica.³¹⁷

ISSSTE. EFECTOS DEL AMPARO CONCEDIDO RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 25, SEGUNDO Y TERCER PÁRRAFOS, 60, ÚLTIMO PÁRRAFO, 136, 251 Y DÉCIMO TRANSITORIO, FRACCIÓN IV, DE LA LEY RELATIVA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).—La declaratoria de inconstitucionalidad de los citados preceptos legales, así como del décimo transitorio, fracción IV, en la porción normativa que precisa "siempre y cuando el trabajador tenga una antigüedad mínima en el mismo puesto y nivel de tres años. Si el trabajador tuviere menos de tres años ocupando el mismo puesto y nivel, se tomará en cuenta el sueldo inmediato anterior a dicho puesto que hubiere percibido el trabajador, sin importar su antigüedad en el mismo", conlleva para las autoridades responsables el deber de no aplicarlos a los quejosos hasta en tanto no sean abrogados o reformados, así como a aplicar las disposiciones relativas al sistema de pensiones que aquellos elijan conforme a la interpretación que de las mismas realizó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aun cuando a partir de dicha interpretación se haya declarado su constitucionalidad. Para los efectos antes precisados, las autoridades responsables deberán dictar las medidas que sean necesarias a efecto de que todas las autoridades que con motivo de sus funciones se encuentren vinculadas al cumplimiento del fallo protector, tengan conocimiento del alcance de sus efectos y de las personas amparadas por el mismo.³¹⁸

³¹⁷ *Ibid.*, Tomo XXX, noviembre de 2009, p. 5, tesis P./J. 190/2008; Reg. IUS: 165991.

³¹⁸ *Ibid.*, Tomo XXX, noviembre de 2009, p. 6, tesis P./J. 191/2008; Reg. IUS: 165974.

ISSSTE. BENEFICIOS DE LOS TRABAJADORES QUE OPTEN POR EL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—Los trabajadores que opten por mantenerse en el anterior sistema de pensiones modificado y sus familiares derechohabientes gozarán de los beneficios relativos, a saber: 1. El otorgamiento de una pensión de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, de cesantía en edad avanzada, de invalidez o de muerte cuando se coloquen en el supuesto respectivo y satisfagan los requisitos previstos en el Capítulo V del Título Segundo de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1983, en relación con lo dispuesto en el artículo décimo transitorio de la ley reclamada, caso en el que gozarán de una gratificación anual en igual número de días a las concedidas a los trabajadores en activo según la cuota diaria de su pensión, además, la cuantía de su pensión se actualizará anualmente con efectos a partir del primero de enero de cada año. 2. El otorgamiento de una indemnización global en caso de que el trabajador se separe definitivamente del servicio sin tener derecho a una pensión de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, de cesantía en edad avanzada o de invalidez; en caso de fallecimiento del trabajador, el importe de la referida indemnización se entregará a sus beneficiarios. De esa manera los trabajadores que opten por mantenerse en el anterior sistema de pensiones modificado quedan sujetos a las disposiciones de la nueva Ley del Instituto, por cuanto se refiere a las restantes prestaciones de seguridad social, relativas al seguro de salud y de riesgos de trabajo, préstamos personales e hipotecarios y servicios sociales y culturales, financiamiento de todos los seguros, prestaciones y servicios, transferencia de derechos y otros aspectos generales del régimen de seguridad social que regula el citado ordenamiento legal. Lo anterior es así, porque debe

estimarse que en lo no previsto por el artículo décimo transitorio de la ley del Instituto, deberán atenderse las disposiciones del precitado Capítulo V del Título Segundo de la ley abrogada.³¹⁹

ISSSTE. REQUISITOS PARA ACCEDER A UNA PENSIÓN CONFORME AL RÉGIMEN PREVISTO EN EL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).—

Los trabajadores que opten por el aludido régimen de pensiones, deberán satisfacer los siguientes requisitos para tener derecho a una pensión: 1. De jubilación. Se requiere un periodo mínimo de cotización de 30 años para los hombres y 28 años para las mujeres. A partir del 1o. de enero de 2010, además del referido periodo mínimo de cotización, se requiere una edad mínima de 51 años para los hombres y 49 años para las mujeres, misma que se incrementará cada dos años hasta el 2028 para llegar a una edad mínima de 60 y 58 años respectivamente; 2. De retiro por edad y tiempo de servicios. Se requiere un periodo mínimo de cotización de 15 años o más al Instituto y una edad mínima de 55 años, la que a partir del 1o. de enero de 2010 se incrementará cada dos años hasta el 2018 para llegar a una edad mínima de 60 años; 3. De cesantía en edad avanzada. Se concede a los trabajadores que se separen voluntariamente del servicio o queden privados de un trabajo, siempre que hayan cotizado un mínimo de 10 años al Instituto y tengan una edad mínima de 60 años, la que a partir del 1o. de enero de 2010 se incrementará cada dos años hasta el 2018 para llegar a una edad mínima de 65 años; 4. De invalidez. Se concede a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, siempre que hayan

³¹⁹ *Ibid.*, Tomo XXX, septiembre de 2009, p. 5, tesis P./J. 111/2008; Reg. IUS: 166403.

cotizado cuando menos 15 años al Instituto y 5. Por muerte. Tienen derecho a ella los familiares derechohabientes del trabajador fallecido, en el orden establecido en la sección de pensión por causa de muerte del seguro de invalidez y vida que regula la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, siempre que el trabajador haya cotizado al Instituto por un periodo mínimo de 15 años. También tienen derecho a la referida pensión los familiares derechohabientes del pensionado por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez. Lo anterior sin perjuicio de las restantes disposiciones del Capítulo V del Título Segundo de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1983 que resulten aplicables.³²⁰

ISSSTE. EFECTOS DEL AMPARO CONCEDIDO RESPECTO DE LOS QUEJOSOS QUE OPTEN POR EL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES PREVISTO EN LA LEY RELATIVA DENOMINADO "DE CUENTAS INDIVIDUALES" (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1º. DE ABRIL DE 2007).—

Los trabajadores que obtuvieron la protección constitucional respecto del citado ordenamiento legal y opten por el sistema de pensiones que el mismo prevé, denominado "de cuentas individuales", tendrán derecho al otorgamiento de una pensión cuando se coloquen en el supuesto respectivo y satisfagan los requisitos previstos para ello, con las siguientes salvedades: a) Tratándose de riesgo de trabajo, la procedencia de la solicitud de su calificación y su reconocimiento, no se condicionará a que éste se haya notificado al Instituto por la dependencia o entidad para la cual laboran o por los familiares del trabajador dentro de los tres días siguientes al en que se haya tenido conocimiento del mismo; b) para el otor-

³²⁰ *Ibid.*, Tomo XXVIII, octubre de 2008, p. 59, tesis P./J. 194/2008; Reg. IUS: 168621.

gamiento de la pensión de viudez no resultan aplicables las limitaciones consistentes en que el trabajador fallezca antes de cumplir seis meses de matrimonio, o bien, que al contraer matrimonio tenga más de 55 años de edad o estuviere percibiendo una pensión de riesgos de trabajo o invalidez y fallezca antes de que transcurra un año a partir de su celebración y c) no opera la prescripción del derecho a disponer de los recursos acumulados en su cuenta individual a favor del Instituto. Además debe señalarse que tampoco se les podrán suspender los seguros, prestaciones y servicios por incumplimiento de las dependencias y entidades para las que laboran en el entero de las cuotas, aportaciones y descuentos.³²¹

³²¹ *Ibid.*, Tomo XXX, noviembre de 2009, p. 8, tesis P./J. 193/2008; Reg. IUS: 165973.