

**VIII. VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL
SEÑOR MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA,
EN LOS AMPAROS EN REVISIÓN
NÚMEROS 220, 218, 219, 221, 229, 235,
236, 241, 252 Y 237, TODOS DE 2008***

No comparto la decisión mayoritaria respecto a dos violaciones que considero de esencial relevancia, para determinar la constitucionalidad de la actual Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de marzo de dos mil siete, como lo hace el criterio mayoritario; esos dos aspectos son respecto a la violación al proceso legislativo, y al principio de certeza y seguridad jurídica tratándose de leyes inciertas que transgreden los derechos sociales de los trabajadores, por las razones que a continuación expongo.

* Publicado en el *Semanario...*, *op. cit.* Tomo XXXIX, marzo de 2009, p. 853; IUS: 40161.

I. Respecto a la violación al proceso legislativo que dio origen a la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

La parte quejosa aduce que la ley reclamada presenta vicios en su creación, entre otros, porque las comisiones que presentaron el dictamen por parte del Senado no eran las facultadas para hacerlo en términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que la Cámara de Diputados en Pleno aprobó en vía rápida el veintidós de marzo de dos mil siete, la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, enviándose como consecuencia ese mismo día la minuta relativa a la Cámara de Senadores, la cual fue turnada a la Comisión de Seguridad Social y de Hacienda y Crédito Público, a pesar de que ese procedimiento es contrario a lo previsto en el artículo 89 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que faculta a la Comisión de Estudios Legislativos para que, conjuntamente con las otras comisiones ordinarias que correspondan de las iniciativas de leyes o decretos, concurren a la formulación de los dictámenes respectivos, por lo que la omisión de la Comisión de Estudios Legislativos en la elaboración del dictamen, provoca la nulidad del procedimiento de creación de la ley, por no contar con los requisitos mínimos de transparencia e información con violación al artículo 133 de la Constitución Federal.

El criterio mayoritario determinó que esa violación resulta infundada, porque si bien es cierto que el artículo 89 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece la intervención de la Comisión de Estudios Legislativos conjuntamente con las otras comisiones ordinarias que

correspondan, para hacer el análisis de las iniciativas de leyes o decretos a efecto de formular los dictámenes respectivos, también es cierto que el dictamen de la ley reclamada, fue elaborado el diecinueve de marzo de dos mil siete, exclusivamente por las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Seguridad Social, sin dar intervención a la Comisión de Estudios Legislativos, en términos del artículo 89 referido; sin embargo, esa omisión no provoca la inconstitucionalidad de la ley, toda vez que los vicios derivados del trabajo de las comisiones encargadas del dictamen, son violaciones susceptibles de purgarse por el Congreso de la Unión, que es el órgano que finalmente ejerce la facultad decisoria en el proceso legislativo. Dicho criterio lo sustentan en la jurisprudencia P./J. 117/2004, emitida por el Tribunal Pleno, con el rubro de: "PROCESO LEGISLATIVO. LOS VICIOS DERIVADOS DEL TRABAJO DE LAS COMISIONES ENCARGADAS DEL DICTAMEN SON SUSCEPTIBLES DE PURGARSE POR EL CONGRESO RESPECTIVO."

No comparto el criterio mayoritario antes precisado, toda vez que, en mi opinión, la violación reclamada en el caso examinado, consistente en que la Comisión de Estudios Legislativos no participó en la elaboración del dictamen correspondiente, a pesar de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en relación con el proceso legislativo, dos etapas: la primera que corre a cargo de comisiones que después de estudiar el tema correspondiente formulan un dictamen y, la segunda, corresponde al Pleno de la Cámara o del Congreso, que sobre la base del dictamen delibera y decide; sin embargo, el trabajo parlamentario en cada una de dichas etapas tiene finalidades concretas, pues las comisiones analizan la iniciativa de ley y formulan una propuesta para ser presentada mediante el dictamen correspondiente al Pleno, y éste tiene como función

principal discutir la iniciativa partiendo del dictamen para tomar la decisión que en derecho corresponda, lo cual cumple una función legitimadora de la ley, en razón de los mecanismos y etapas que lo integran; es una violación grave en el correspondiente proceso legislativo.

En efecto, contrariamente a lo establecido por la mayoría, esa violación es grave y trascendente al proceso legislativo y, por ende, a la legitimación de la ley, en tanto que la Comisión de Estudios Legislativos no participó en la elaboración del dictamen correspondiente, esto es, se trata no de deficiencias en los trabajos que llevan a elaborar el dictamen, tampoco en deficiencias en el mismo, sino de la omisión total de haber participado la citada comisión en el dictamen de la ley reclamada, elaborado el diecinueve de marzo de dos mil siete, exclusivamente por las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad Social, sin dar intervención a la Comisión de Estudios Legislativos, en términos del artículo 89 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

En esa tesitura, no comparto la decisión mayoritaria de que tal violación quedó purgada con la actuación posterior del Congreso de la Unión al discutir y aprobar los dictámenes presentados por las comisiones respectivas; porque como lo mencioné, no se trata de deficiencias en dichos dictámenes sino de la omisión de haber participado una de las comisiones en su elaboración, la cual no puede ser subsanada con la actuación posterior que se señala del Poder Legislativo, discutiendo y aprobando los dictámenes de las otras comisiones que sí participaron.

Por lo anterior, tampoco estoy de acuerdo en que sea aplicable la jurisprudencia que se invoca mayoritariamente con el

rubro de: "PROCESO LEGISLATIVO. LOS VICIOS DERIVADOS DEL TRABAJO DE LAS COMISIONES ENCARGADAS DEL DICTAMEN SON SUSCEPTIBLES DE PURGARSE POR EL CONGRESO RESPECTIVO."; puesto que como lo señalé, no se trata de vicios derivados de los trabajos de las comisiones encargadas, sino de que la Comisión de Estudios Legislativos no participó en la elaboración del dictamen correspondiente, esto es, no pueden existir vicios derivados de un trabajo que no se realizó y, por ende, no es dable estimar que fue subsanado o avalado por la actuación posterior del Congreso de la Unión.

Esto es así, porque lo que se discute por el órgano plenario es, precisamente, un dictamen, es decir, no se discute la ley de manera directa, sino que ésta se discute a partir de la perspectiva del previo dictamen elaborado por la comisión correspondiente; por tanto, los dictámenes tienen una importancia central en la forma como se construye la discusión en el órgano plenario.

Por las razones expuestas, estimo que la violación analizada en el caso concreto es grave y trascendente al procedimiento legislativo, por lo que redundaría en la violación de las garantías de debido proceso y legalidad consagradas en el artículo 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, y provocan la inconstitucionalidad de la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

II. Respecto a la violación al principio de certeza y seguridad jurídica tratándose de leyes inciertas que transgreden los derechos sociales de los trabajadores.

No comparto el criterio mayoritario que consideró que la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabaja-

dores del Estado, no vulnera lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por los motivos que a continuación preciso.

La historia de la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado mexicano, es antiquísima, pero es a partir de mil novecientos sesenta, que se eleva a rango constitucional el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, adicionando el inciso B) al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fijando los derechos proteccionistas para los servidores públicos en materia de trabajo y seguridad social; y para reglamentar dichos derechos se expidió la Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, que abrogó la Ley de Pensiones Civiles de treinta de diciembre de mil novecientos cuarenta y siete, mediante la cual se creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, estableciéndose prestaciones con carácter obligatorio en beneficio de los servidores públicos, que comprendían el seguro de enfermedades no profesionales y maternidad, el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, los servicios de reeducación y readaptación de inválidos, elevación de los niveles de vida del servidor público y su familia, promociones para el mejoramiento de la preparación técnica y cultural y activar las formas de sociabilidad del trabajador y su familia, los créditos para la adquisición en propiedad de casa y terrenos para la construcción de las mismas destinadas a la habitación familiar del trabajador, el arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al instituto, los préstamos hipotecarios, los préstamos a corto plazo, la jubilación, el seguro de vejez, el seguro de invalidez, el seguro por causa de muerte y, finalmente, la indemnización global, que a pesar de haber sufrido algunas modificaciones en las posteriores reformas en lo

general se conservó el sentido tutelar de justicia social y de protección al trabajador, situación que ahora se modifica radicalmente, al aprobarse y expedirse la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Los derechos de seguridad social para los trabajadores no solamente fueron reconocidos constitucionalmente en México, sino también en la comunidad internacional, a través de diversos instrumentos, tratados, convenios o declaraciones que sobre la materia existen y que obligan al Estado mexicano a observarlos y cumplirlos, por haber sido suscritos y ratificados conforme a derecho.

Así, en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, elaborada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), aprobada el primero de diciembre de mil novecientos cuarenta y ocho, se estableció en sus artículos 22 y 25 el derecho de toda persona a la seguridad y a un nivel de vida adecuado que asegure, a él y a su familia, la salud y el bienestar, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; así como fijar los seguros de desempleo, enfermedad e invalidez y otros casos en los que ocurre la pérdida de medios de subsistencia; además la protección a la maternidad y a la infancia.

En el preámbulo de la constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en mil novecientos diecinueve, se estableció que una paz universal y permanente no puede fundarse sino sobre la base de la justicia social. Entre mil novecientos veinticinco y mil novecientos treinta y cuatro, dicha organización adoptó varios convenios para reglamentar las indemnizaciones por accidentes de trabajo, el seguro por enfermedad, las pensio-

nes y el seguro de desempleo; posteriormente, en un documento publicado en mil novecientos noventa y uno, denominado "Administración de la seguridad social", se definió la seguridad social como: *La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.*

Por otra parte, se ha señalado como principios en el desarrollo de la seguridad social y asistencia social:

1. La protección total y coordinada de las diversas contingencias que, sin culpa del trabajador, pueden traer como resultado la pérdida temporal o permanente del salario, asistencia médica y asignaciones familiares.
2. La extensión de esta protección total a todos los adultos en la medida que lo exigen, así como las personas a su cargo.
3. Seguridad de recibir las prestaciones que, aun siendo médicas permiten mantener un nivel de vida socialmente aceptable y se otorguen en virtud de un derecho realmente establecido.
4. El financiamiento por métodos que obliguen a la persona protegida a tener presente, en cierto modo, el costo y las prestaciones que recibe; al mismo tiempo, que se dé amplia aplicación al principio de solidaridad entre ricos y pobres,

hombres o mujeres, asalariados y personas muy jóvenes o de edad avanzada para trabajar, robustos y endebles.

En la "Carta del Atlántico" se hizo ya mención de la seguridad social, y en la Conferencia de los Estados de América, miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de mil novecientos treinta y nueve, se observó una tendencia a unir la asistencia pública a los seguros sociales, designándose a estas dos ramas de la prevención social con el nombre de seguridad social.

En la Primera Conferencia Internacional de Seguridad Social, celebrada en Santiago de Chile, en mil novecientos cuarenta y dos, se dijo que debía pugnarse por una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos, que cada país debe mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y filosófico de sus generaciones activas, preparar el camino de generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva.

En la reunión de la Confederación General de la Organización Internacional de la Seguridad Social celebrada en México en mil novecientos sesenta, se propuso a las delegaciones y representantes de los organismos internacionales, así como a la Asociación Internacional de la Seguridad Social, un proyecto de la Declaración de Principios de Seguridad Social en América, teniendo como antecedentes la Declaración de Santiago de Chile de mil novecientos cuarenta y dos y la Carta de Buenos Aires de mil novecientos cincuenta y uno, en las que ya habían quedado perfilados los principios de seguridad social de América Universal.

El veintisiete de septiembre de mil novecientos sesenta, las delegaciones a la Sexta Reunión Interamericana de Seguridad

Social firmaron el documento que ha pasado a la historia de nuestro derecho social latinoamericano como la "Declaración México".

De los antecedentes brevemente narrados, se ha llegado a la culminación de considerar que los derechos laborales son también derechos humanos que en nuestro país se han elevado a rango constitucional, como derechos básicos reconocidos a los trabajadores al servicio del Estado, en el texto del artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su primer párrafo, establece "Toda persona tiene derecho al trabajo digno"; y para que un trabajo sea digno, entre otras cuestiones, es necesario que las reglas que rigen tanto las actividades de los trabajadores como su situación económica y social, sean claras y comprensibles para ellos.

La falta de esas reglas claras y comprensibles para los trabajadores al servicio del Estado, comprometen su dignidad como seres humanos, en su entorno familiar y frente a la sociedad, a la que finalmente sirven. Por el contrario, la existencia de reglas laborales claras, comprensibles, precisas y ciertas respecto al trabajo que desempeñan y su situación social y económica, tienen la bondad de establecer con claridad las condiciones en las cuales el trabajador llevará a cabo su actividad, esto es, su trabajo socialmente útil, generando su compromiso social, su perseverancia, responsabilidad, patriotismo y demás cualidades que todo servidor público debe tener.

La exigencia de reglas laborales claras para los trabajadores, es una consecuencia de la exigencia constitucional de protegerlos, por ende, necesitan saber con claridad cuáles son sus derechos y cuáles son sus obligaciones, respecto a su situación

laboral, económica y social. En el caso de los trabajadores al servicio del Estado, el establecimiento de reglas claras es una cuestión de interés nacional, pues el carácter de patrón lo tiene el ente público por antonomasia, el representante de todos.

Ahora bien, en términos de lo que dispone el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los trabajadores y los gobernados en general, tienen derecho a saber cuáles son las condiciones que el Estado, actuando con el carácter de patrón, establece para los servidores públicos; máxime cuando es el propio Estado el encargado de expedir las leyes necesarias para reglamentar los principios básicos laborales (entiéndase condiciones de trabajo y, por añadidura, de seguridad social), a las cuales estarán sujetos sus trabajadores; siendo imprescindible que las normas que desarrollan esos principios básicos fundamentales se redacten con la mayor claridad posible, imprimiéndoles sencillez para su comprensión, de tal manera que, hasta donde sea posible, no requieran de interpretación alguna ni por parte de sus destinatarios ni de las personas que tengan que aplicarlas.

En la expedición de las normas que rigen las relaciones laborales, en el caso concreto, las de los trabajadores al servicio del Estado, y en particular, lo relacionado con su seguridad social, deben ser de tal manera claras, sencillas y llanas, que cualquiera de sus destinatarios logre comprender a cabalidad cuáles son sus derechos y obligaciones, cómo, cuándo, dónde y ante quién deben ejercerlos o cumplirlos.

Por tanto, cuando el Poder Legislativo no ejerce la facultad encomendada por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con los atributos de claridad y

comprensión antes señalados, en mi opinión, viola la garantía de certeza jurídica que consagra el primer párrafo del artículo 16 de la propia Carta Magna.

En efecto, cuando las leyes que rigen las condiciones del trabajo burocrático y el régimen de seguridad social vinculado a él, son de difícil comprensión para los trabajadores, se vulneran tanto la garantía social establecida en el artículo 123, apartado B), como la individual que consagra el 16, párrafo primero, de la Ley Fundamental, por encontrarse estrechamente vinculadas, toda vez que, como este Alto Tribunal lo ha sostenido en innumerables ocasiones y yo lo he afirmado, la lectura tanto de la Constitución Federal, como de cualquier ordenamiento legal, debe realizarse de manera integral, completa y vinculatoria, como un todo, para alcanzar a comprender el significado y alcance de sus disposiciones.

Por ello, disiento del criterio mayoritario que consideró que no existía la violación al principio de certeza y seguridad jurídica, ante la falta de claridad y comprensión en las disposiciones de seguridad social contempladas en la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, principalmente en sus artículos transitorios, y en especial en el décimo, pese a que en la discusión pública de estos asuntos, quedó plenamente evidenciada la falta de nitidez, claridad y transparencia de las normas que conforman la ley reclamada.

Por citar un simple ejemplo de lo anterior, basta referirme al llamado "derecho de opción", que se estableció, según se dice, en beneficio de los trabajadores del Estado; pero que en realidad genera confusión por su falta de claridad en la ley, que no es aminorada por la interpretación que de la misma han

hecho los Ministros de la mayoría en esta ocasión; pues la nueva legislación no establece un derecho de opción entre elegir el llamado "bono de pensión" o quedarse en el régimen anterior con las modificaciones o modalidades establecidas en el artículo décimo transitorio de la nueva ley; en realidad el derecho a optar no existe, pues no hay manera de quedarse en el régimen anterior, ya que éste fue modificado, no se trata entonces del mismo régimen, sino de uno nuevo; reduciéndose así para el trabajador su derecho entre optar por alguno de los dos regímenes nuevos.

En mi opinión, la interpretación realizada por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, no contribuye a aclarar las oscuridades contenidas en la misma; por lo que, no puedo compartir que no exista violación a los principios de certeza y seguridad jurídica, que consagra el artículo 16, en relación con el 123, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Debo reconocer que confirmaron mi convicción, los debates públicos sostenidos en relación con el tema, pues a cada paso conforme avanzamos en el análisis de la constitucionalidad de la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, fue siendo más evidente la oscuridad con la cual se encuentran redactadas las normas, principalmente las relativas al régimen transitorio, pues permite una gran diversidad de interpretaciones, que considero indubitablemente transgresoras de los principios de certeza y seguridad jurídica y, por ende, inconstitucionales.

También expreso mi desacuerdo con el aval que la mayoría dio a la ley en relación con los mínimos que, en materia de

seguridad social, establece la Constitución Federal, porque en mi opinión, la ley no respeta los mínimos establecidos en el artículo 123, apartado B), fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fundamentalmente, la jubilación.

En efecto, la nueva legislación elimina el concepto de "jubilación", la cual es una institución de seguridad social que tiene sustento constitucional y que, por lo mismo, no puede ser borrada de la legislación secundaria; en mi opinión, no puede justificarse su exclusión a través de interpretaciones forzadas para asimilarla al concepto de pensión, que es la consecuencia de aquélla, y de muchos otros seguros que no corresponden a la institución estricta de la jubilación del trabajador que prestó sus servicios por determinado número de años, no sólo en beneficio de un patrón llamado Estado sino de la comunidad.

Por otra parte, el mandato constitucional relacionado con la necesaria motivación de los actos de autoridad, tratándose de actos legislativos, obliga a todas las autoridades que los interpretan, así en el caso que nos ocupa, tanto esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, como el Congreso de la Unión y las autoridades aplicadoras de la ley, están obligados a razonar las decisiones que con motivo de la ley se tomen.

Para considerar que una ley está debidamente motivada, las razones que la sostienen deben expresarse en forma sustantiva y deben hacerse del conocimiento pleno de la sociedad. En el caso que nos ocupa, me parece que ninguna de estas condiciones mínimas se ha satisfecho a cabalidad.

El principio de debida motivación existe, entre otras cosas, para garantizar que los individuos conozcan de la mejor mane-

ra posible las normas que los obligan a actuar de determinada manera, así como las que le conceden derechos determinados. Cuando las normas que establecen obligaciones y derechos no son comprensibles para los destinatarios de las mismas, esto se debe a que la autoridad emisora de las mismas no ha logrado transmitir el contenido de las mismas en forma exitosa, con lo cual se trasgrede el principio de seguridad jurídica, certeza y comprensión que son principios indisolubles en la configuración de las normas jurídicas.

La extensión de esta asociación conceptual, adquiere una relevancia mayor vista bajo la luz del caso que nos ocupa. Si la falta de motivación de una ley burocrática genera confusión o incompreensión en los trabajadores a quienes va dirigida, esto viola tanto el principio de seguridad jurídica como el principio de trabajo digno al cual se refiere el artículo 123, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Imponer derechos y obligaciones en forma confusa a cargo de los trabajadores del Estado, significa, como lo mencioné, transgredir los principios de certeza y seguridad jurídica, consagrados en el artículo 16 de la Constitución Federal.

Por todo lo anterior, disiento del criterio mayoritario, pues en mi opinión debió declararse la inconstitucionalidad de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de marzo de dos mil siete, al transgredir las garantías de debido proceso, legalidad, certeza y seguridad jurídica, consagradas en el artículo 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal.