

Reformas inconstitucionales a la Ley del ISSSTE  
La defensa jurídica

*Héctor Barba García*<sup>§</sup>

El día 1º de abril de 2007 entró en vigor la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado que abrogó y, en consecuencia, sustituyó al anterior ordenamiento reglamentario del apartado *B* del artículo 123 constitucional en sus párrafos primero y segundo, y apartado *B*, fracción *XI*, incisos del *a* al *f*, del 27 de diciembre de 1983 con sus reformas y adiciones, con excepción de los artículos 16, 21, 25 y 90 *bis B*, mismos que estarán vigentes hasta el día 31 de diciembre de 2007.

El nuevo ordenamiento federal lo emitió el Congreso de la Unión en un procedimiento legislativo que se caracterizó no sólo por la ausencia de consenso social con los trabajadores destinatarios sino además por la inexistencia de debate de diputados y senadores de los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional y del Partido Revolucionario Institucional y las fracciones satélites, que hicieron mutis ante los argumentos impugnatorios del dictamen del proyecto de ley, formulados por los legisladores de los grupos parlamentarios

---

<sup>§</sup> Asesor jurídico de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT).

del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo, de Convergencia y por algunos legisladores más, que constituyen minoría en ambas cámaras, quienes no lograron evitar la reforma y ni siquiera obtuvieron respuesta parlamentaria a sus cuestionamientos a la iniciativa presentada por la diputación del Partido Revolucionario Institucional.

La nueva ley, que evidentemente no fue producto del análisis sesudo y responsable de quienes la votaron en evidente cumplimiento de consignas recibidas, resultó con serias omisiones y múltiples contradicciones técnicas, y lo más grave, con numerosas y trascendentes violaciones al orden constitucional, cuando se trata de una ley reglamentaria de garantías sociales de seguridad social que la carta fundamental establece para beneficio, actualmente de más de diez millones de asegurados entre trabajadores en activo, jubilados y sus derechohabientes.

La Unión Nacional de Trabajadores, preocupada por los contenidos de la política social del Estado mexicano, cada vez más afectada por la influencia de las directrices del sistema neoliberal que prevalece entre las empresas transnacionales y los gobiernos del bloque de los países económicamente dominantes, influencia claramente reflejada en la orientación y contenidos de esta nueva ley, tomó la determinación de asumir la defensa política y jurídica de los intereses legales e históricos de los trabajadores destinatarios de las garantías sociales del apartado *B* del artículo 123 constitucional. Esto, habida cuenta que en su seno existen agrupamientos numerosos de trabajadores, muchos de ellos que no obstante que están encuadrados en la normatividad del apartado *A* del 123, están vinculados también al sistema de seguridad social del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado porque los organismos públicos a los que sirven, tienen convenios para la prestación de los servicios y prestaciones pactados en los correspondientes contratos colectivos en materia de seguridad y servicios sociales, con este instituto. Es el caso de los trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México, de muchas más de las universidades públicas del país, del Colegio de Bachilleres, de otras instituciones públicas de nivel medio y superior y del Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, así como de coaliciones de trabajadores del apartado *B*, del Instituto Federal Electoral y de prácticamente todas la secretarías de Estado.

En el ámbito de la defensa jurídica, correspondió a la asesoría legal de la UNT, preparar los proyectos de amparo contra la nueva Ley del ISSSTE, que perfeccionados con el equipo de asesores de los partidos de la Revolución Democrática y del Trabajo, se socializaron entre todos los trabajadores mexicanos afectados por la nueva ley, para impulsar la promoción de muchos miles de demandas de juicio constitucional en condiciones que de las más de ciento sesenta y siete mil promovidas en todo el país, los modelos de la UNT se aprovecharon por aproximadamente quinientos mil trabajadores que accionaron grupalmente en más de catorce mil instancias de amparo.

En materia de reformas a las leyes vinculadas con cuestiones de carácter fiscal y gasto público, y recientemente incluso en el ámbito de regulación de los medios de comunicación, el Poder Legislativo no ha sido particularmente cuidadoso en la observancia de la normatividad constitucional, de forma que estas leyes, en mayor o menor medida, han adquirido vigencia viciadas de inconstitucionalidad, y se han impugnado mediante el juicio de amparo, generalmente por grupos muy pequeños de afectados, apenas el uno o dos por ciento.

Los instrumentos legales primordiales para combatir legalmente los vicios de inconstitucionalidad de las leyes, previstos en la propia Constitución, son la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional y la acción de amparo, instrumentos jurídicos de defensa de la constitucionalidad que corresponde resolver a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que cada uno sólo puede ejercerse por determinados actores, con posibles efectos diferentes en cada uno de ellos.

En el artículo 105 de la Constitución, se prevén la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional. La controversia constitucional procede para resolver conflictos jurídicos que se susciten entre los diversos poderes federales, estatales y municipales y es ejercitable solamente por el órgano de poder que se estime afectado, en contra del acto de gobierno o disposición general del órgano de gobierno o poder que lo haya ejecutado o emitido. La declaración de invalidez de la Suprema Corte, de proceder, podrá tener efectos generales o únicamente respecto de las partes en controversia, según el caso y siempre que se vote por lo menos por ocho de sus ministros. La acción de inconstitucionalidad es dable en contra de las posibles contradicciones entre una norma de carácter general y la Constitución y es

ejercitable por el equivalente a treinta y tres por ciento o más de los integrantes de la Cámara de Senadores o de las cámaras de diputados federal o locales, según se trate de normas federales o locales, así como por el procurador general de la República y las comisiones Nacional o locales de los Derechos Humanos, según se trate de normas federales o locales, y el posible efecto es la declaración de invalidez siempre que fuere votada también por lo menos por ocho de los once ministros que integran el pleno de la Suprema Corte.

En cambio, el juicio de amparo previsto en los artículos 103 y 107 constitucionales es ejercitable por las personas físicas o morales nacionales y extranjeras, incluidos los sindicatos, que estimen que las garantías individuales o sociales previstas en su favor por la Constitución, son afectadas por alguna norma. Pero a diferencia de las acciones de inconstitucionalidad y de las controversias constitucionales, el otorgamiento del amparo no produce la invalidez de la norma declarada inconstitucional, sino que, conforme al principio de relatividad de la sentencia de amparo, produce el efecto de amparar y proteger exclusivamente a los quejosos (demandantes del amparo) contra la aplicación de la norma declarada inconstitucional por la justicia federal.

El grupo parlamentario de los diputados del Congreso de la Unión del Partido de la Revolución Democrática que encabezó la oposición parlamentaria en contra del proyecto y dictamen de la Ley del ISSSTE, una vez publicado el decreto correspondiente, intentó la acción de inconstitucionalidad y para ello preparamos la instancia relativa, pero finalmente no les fue posible promoverla porque no se logró conseguir su suscripción por cinco de los ciento sesenta y cinco diputados federales necesarios para la integración del treinta y tres por ciento de los miembros de la Cámara.

Así que la defensa jurídica contra la nueva Ley del ISSSTE quedó constreñida a la promoción de amparo de parte de los trabajadores afectados por las disposiciones estimadas como inconstitucionales de este ordenamiento.

Según comentarios del ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en reuniones habidas con los presidentes colegiados de la UNT en el mes de octubre de 2007, se promovieron 24 modelos de demanda de amparo, los cuales están en estudio por un grupo de secretarios de estudio y cuenta de la Suprema Corte, a

efecto de resolver en conjunto los más de ochenta diversos conceptos de violación planteados en ellos (los modelos de la UNT contienen 19 conceptos complejos que comprenden la impugnación de inconstitucionalidad de 123 artículos y 11 transitorios) para no emitir sentencias contradictorias y conseguir integrar en unos cuantos meses jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad o constitucionalidad de esta ley, en las resoluciones definitivas de amparo que deberá dictar el máximo tribunal constitucional al resolver los recursos de revisión que los quejosos promuevan en contra de las sentencias de los jueces primero y segundo auxiliares creados como especializados para el conocimiento en primera instancia de los 167 327 demandas de amparo indirecto promovidas contra la Ley del ISSSTE, según estimaciones que se podrán confirmar cuando sean radicadas todas ellas por los jueces competentes, por aproximadamente un millón de trabajadores afectados en sus garantías sociales y derechos adquiridos, por esta ley.

En los modelos de amparo de la UNT se hace valer la violación de disposiciones de la nueva Ley del ISSSTE de derechos públicos subjetivos de los trabajadores y en ciertos casos, de sus sindicatos, traducidos en las garantías individuales de igualdad ante la ley, de no retroactividad de la ley en perjuicio de derechos adquiridos de los trabajadores, de legalidad, de seguridad jurídica y de prohibición de confiscación de recursos de propiedad de los trabajadores, garantías consagradas en los artículos 1º, párrafos primero y tercero; 4º; 13; 14, párrafos primero y segundo; 16, párrafo primero; 22, párrafo primero, así como de derechos sociales también de los trabajadores, establecidos en las garantías sociales previstas en el artículo 123, párrafos primero y segundo y apartado *B*, fracciones *V*, *XI* incisos *a*, *e* y *f*, así como el principio de supremacía constitucional del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se tildan de inconstitucionales los referidos 123 artículos y 11 transitorios de la nueva Ley del ISSSTE, relacionados en los diversos conceptos de violación, que son (en el orden en que se impugnan en los conceptos de violación del primero al noveno) los artículos 20, 25, 3, 27, 28, 29, 30, 33, 35, 36, 37, 55 al 75, 76 al 113, 148, 114 al 140, 4, 195 al 199 y 251, así como los transitorios quinto, octavo y décimo, cuarto, sexto, séptimo, quinto, vigésimo sexto, vigésimo séptimo, undécimo, décimo cuarto, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo,

duodécimo, vigésimo sexto y vigésimo séptimo, de dicho ordenamiento.

A la fecha de esta colaboración se han notificado por medio de la página de internet del Consejo de la Judicatura Federal, 31 sentencias de amparo dictadas por el juez primero de distrito auxiliar con competencia en toda la República para conocer de los amparos contra la Ley del ISSSTE, todas ellas respecto de amparos singulares patrocinados por la denominada Unión de Juristas de México, grupo de litigantes que promovieron aproximadamente 140 000 demandas individuales, entre ellas las correspondientes a los maestros de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, grupo disidente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. La mayoría de estas sentencias han sido de improcedencia de los amparos y consecuente sobreseimiento, y en algunas de ellas el juez concedió solamente el amparo a estos quejosos respecto de los artículos 20 y 25 de la ley impugnada.

No obstante el sentido y alcances de las sentencias, estos litigantes a la fecha no han promovido el recurso de revisión que procede en ninguno de los juicios con sentencia del juez y en consecuencia tales sentencias han quedado firmes en perjuicio de los correspondientes trabajadores demandantes y con el efecto también de que la Suprema Corte no pueda pronunciarse sobre la inconstitucionalidad o constitucionalidad de la Ley del ISSSTE ni aplicar la suplencia en la deficiencia de la queja o demanda, que acordó precedente la Segunda Sala del Máximo Tribunal al resolver una cuestión de competencia entre el Décimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Distrito Federal y el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Distrito Federal, que se suscitó por un recurso de queja promovido por la UNT, resolución en la que se decidió que los amparos en contra de la Ley del ISSSTE son de materia laboral y, por tanto, aplicable el beneficio de suplencia de la deficiencia de la queja a favor de los trabajadores quejosos.

Preocupa también lo declarado por quien encabeza al grupo de litigantes en el sentido de que “esa es nuestra estrategia; nosotros no impugnamos estas sentencias porque consideramos que con ello íbamos a abonar el camino para que la SCJN nos fabrique una jurisprudencia contraria a los intereses de los trabajadores, pues hay que recordar que con cinco asuntos en el mismo sentido se constituye

una tesis de jurisprudencia, la cual se aplica obligatoriamente” (*La Jornada*, 10 de noviembre de 2007).

En la UNT estamos en espera de que sean radicados por el juez segundo auxiliar con competencia en toda la República, el cúmulo de amparos impulsados por la Unión a efecto de conocer el sentido y alcance de sus sentencias de primera instancia y, en su caso, para promover los correspondientes recursos de revisión para que sean atraídos por la Suprema Corte para ser resueltos en definitiva por su Pleno de ministros, sin pasar por los tribunales colegiados, como se ha determinado hacerlo por el máximo tribunal constitucional, porque la finalidad de la promoción de los amparos que impulsamos desde la UNT, es justamente que la Suprema Corte se avoque a su resolución definitiva, confiados en la firmeza de nuestros argumentos de inconstitucionalidad y en el respeto al Estado de derecho, no para que la Corte “abrogue la ley” –como sin fundamento lo pregonan diversos actores sociales–, sino para que una vez definida la inconstitucionalidad de las disposiciones de la ley que tienen tal vicio, merced también a la movilización política de los trabajadores, el Congreso de la Unión, por elemental congruencia jurídica y política, la reforme y purgue esos vicios, en condiciones ahora sí, de aplicación general para todos los trabajadores a quienes aplica el ordenamiento reglamentario de la fracción XI del apartado B del artículo 123 constitucional que consagra garantías sociales de los trabajadores de dicho apartado constitucional y asimilados, que por su naturaleza y máxima jerarquía jurídica son irrenunciables, inalienables e imprescriptibles.

Por otra parte, el día 1º de enero de 2008 tendrá lugar el primer acto de aplicación de la nueva ley al iniciarse el descuento correspondiente a su sistema de cuotas, evento que permitirá a los trabajadores que no promovieron demanda de amparo, aproximadamente un millón y medio, promoverla dentro de los quince días hábiles siguientes, a cuyo efecto la UNT promoverá la coordinación con los actores sociales y políticos interesados, para la preparación de los nuevos formatos de demanda así como para su eficaz seguimiento.

En esa fecha inicia también el término de seis meses que la Ley del ISSSTE establece para que los trabajadores opten entre el régimen de jubilación limitada previsto en el artículo décimo transitorio, o por la acreditación de bonos de pensión del ISSSTE a que se refiere su transitorio quinto. Sobre esta opción la UNT ya se ha pronunciado

recomendando a los trabajadores, tanto a los que ya promovieron amparo como a los que lo promuevan dentro de los primeros quince días hábiles de enero de 2008, que no NO OPTEN durante los primeros cinco meses del año y hasta nueva recomendación que se hará al iniciar el mes de junio, porque de optar en cualquiera de los dos sentidos, automáticamente incurrirán en causal de improcedencia del amparo que hayan promovido al realizar un acto voluntario de consentimiento de la nueva Ley del ISSSTE.

Termino acotando que el inédito fenómeno político-social de impugnación de una ley inconstitucional mediante el enorme cúmulo de amparos promovidos por los trabajadores vinculados con las garantías sociales que está afectando esta ley, no tiene paralelo en la historia de las luchas ciudadanas enmarcadas en la defensa de la legitimidad constitucional, toda vez que más de un tercio de los aproximadamente dos y medio millones de trabajadores afectados, han promovido amparo contra el inconstitucional ordenamiento del ISSSTE. En el pasado, si acaso uno o cuando más el dos por ciento de las personas afectadas por leyes inconstitucionales, se defendieron mediante el juicio de amparo.

Ahora los legisladores y el conjunto de la clase gobernante deben aprender esta lección de la sociedad civil organizada y entender que existe un marco constitucional que deben respetar todos, gobernantes y gobernados, porque el verdadero respeto al Estado de derecho es condición de desarrollo y progreso nacional con justicia y paz social.

*Noviembre de 2007*