

## LA NUEVA LEY DEL ISSSTE DESDE LA ÓPTICA DE LA SCJN

María Ascensión MORALES RAMÍREZ\*

### I. INTRODUCCIÓN

La promulgación de la nueva Ley del ISSSTE, en la cual se implantaron importantes cambios, sobre todo en materia de pensiones, causó intranquilidad y dudas a los trabajadores afectados por la misma, lo que dio lugar a su impugnación a través de miles de amparos.<sup>1</sup>

La primera sentencia del juez de distrito motivó la presentación de amparos en revisión, y por tanto la intervención del Pleno de la Suprema Corte. Para ello, el máximo tribunal estableció lo que denominó un “problemario general”, o sea, una ruta crítica para el análisis y discusión de las primeras diez revisiones promovidas. El documento comprendía 33 temas que se desprendieron de las demandas de amparo, sentencias y agravios.<sup>2</sup>

Para tal efecto, del 16 al 19 de junio de 2008, el Pleno de la Corte llevó a cabo cuatro sesiones públicas ordinarias en las cuales entró al estudio del primer amparo en revisión, el 220/008. En la primera sesión se discutieron

---

\* Profesora titular de carrera en la Facultad de Derecho de la UNAM ([moralesm@patronato.unam.mx](mailto:moralesm@patronato.unam.mx)).

<sup>1</sup> Se promovieron 237 mil amparos (más de dos millones de quejosos) en contra de la nueva ley.

<sup>2</sup> En el “problemario general” se adujo que estos conceptos eran esencialmente iguales en todos los asuntos, con mínimas diferencias. Los recurrentes en el amparo en revisión fueron los quejosos y, por las autoridades responsables, las cámaras de Diputados y Senadores, así como el presidente constitucional.

los nueve temas iniciales del “problemario general”; en la segunda, la no retroactividad; en la tercera, la interpretación y alcance del artículo décimo transitorio, y en la cuarta lo referente a las cuotas, la constitucionalidad o no de determinados artículos (20, 25, 60, último párrafo, 62-III, 136 y 251 de la nueva ley) y, finalmente, el discernimiento de lo que debe entenderse por “salario tabular”.

Los restantes temas de la ruta crítica (rescisión de los contratos de créditos hipotecarios, estructura y atribuciones del ISSSTE, funcionamiento del Pensionisste, privatización del régimen de seguridad social, trabajadores por honorarios, convenio de incorporación voluntaria al régimen obligatorio, jurisdicción de la solución de controversias, figura del concubinato, concepción del sindicato) no fueron discutidos públicamente; éstos fueron aprobados conforme al proyecto de sentencia presentado por la ministra ponente y se contendrán en la resolución definitiva.

Resulta importante hacer notar que independientemente de la procedencia o no de la revisión del amparo, en las diferentes sesiones quedó manifiesta la coincidencia entre los ministros, de lo complicado de la ley y de sus particularidades complejas, al grado de haberse generado una diversidad de lecturas entre éstos y ser conscientes de lo difícil de hacer una interpretación inteligible. Mayor preocupación creó por tratarse de una ley fundamentalmente dirigida a trabajadores y no a juristas especializados, como ellos mismos lo señalaron.

El presente trabajo tiene como objetivo ofrecer, en una forma sintética, las temáticas más relevantes de las cuatro sesiones públicas; destacar las diversas posturas asumidas por los ministros en cada uno de los aspectos discutidos; exponer las decisiones tomadas y formular algunos puntos de vista.<sup>3</sup>

## II. TEMAS GENERALES

En la sesión pública ordinaria celebrada el 16 de junio de 2008, el Pleno de la Corte discutió los temas sobre: competencia, legitimación de las partes, oportunidad de los recursos, suplencia de la queja, sobreseimiento por

---

<sup>3</sup> Hasta este momento no se ha emitido la sentencia definitiva respectiva.

no haberse demostrado el interés jurídico, estudio de la ley en su integridad, naturaleza jurídica de la misma, consideraciones preliminares sobre posibles garantías violadas y el proceso legislativo. Sin embargo, cuatro fueron los temas centrales de la discusión.<sup>4</sup>

- a) Suplencia de la queja. Para algunos de los ministros, en el estudio y discusión debía operar una suplencia amplia, aun ante la ausencia de agravios, pues en materia laboral es lo que aplica y existe jurisprudencia abundante al respecto. Para otros no resultaba procedente tal suplencia en el caso, porque ante la no existencia de agravios, se estaría actuando bajo la figura de una “revisión oficiosa”; no obstante, prosperó la primera postura.
- b) Estudio integral de la ley. Los quejosos impugnaron toda la ley, en tanto el juez de distrito tomó en consideración sólo algunos preceptos, bajo el razonamiento de que unos eran heteroaplicativos<sup>5</sup> y otros no trascendían a la esfera jurídica de éstos.<sup>6</sup> Se consideró procedente el estudio integral de la ley, para a partir de allí estimarse la inconstitucionalidad en todo o en alguna medida.
- c) Naturaleza de la ley. Se estimó como autoaplicativa la ley, en razón de que su estudio se realizaría como un sistema de seguridad social.
- d) Proceso legislativo. Se impugnó el proceso de formación de la ley por la no participación de la Comisión de Estudios Legislativos, que es la dictaminadora. La gran mayoría de los ministros consideró válida la ley, independientemente de la omisión de tal Comisión, contra la estimación de que dicha violación no era compurgable y, por tanto, afectaba a la ley en su totalidad.<sup>7</sup>

Para concluir esta sesión, el presidente de la Corte realizó algunas reflexiones que pueden sintetizarse en cinco puntos o cambios trascendentales

---

<sup>4</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno, celebrada el 16 de junio de 2008.

<sup>5</sup> Artículos 63, 95, 149, 204 y 225.

<sup>6</sup> Artículos 71, 106, 110, 170, 210, 220, 222, 226, 234, 239 y 247.

<sup>7</sup> El ministro Cossío Díaz manifestó que la formación y pluralidad en las comisiones de dictamen legislativo tienen su razón de ser.

al sistema de pensiones, los cuales estimaba problemas de retroactividad en perjuicio de los trabajadores en activo por afectarse derechos adquiridos:

- 1) Aumento de edades y años de servicios en forma progresiva, a fin de obtener un mayor fondeo para el Instituto y retardar los beneficios de la pensión de retiro, lo que traerá como consecuencia más tiempo de cotización y menos de duración de la pensión.
- 2) Opción de elegir entre el nuevo sistema y el décimo transitorio. Este último presenta la reducción de las pensiones en dos aspectos: *a)* porque no incluye el pago del aguinaldo, y *b)* no hace referencia al incremento de la pensión.
- 3) Naturaleza de la relación entre el asegurado y la aseguradora.
- 4) Órganos jurisdiccionales que conocerán del incumplimiento de la aseguradora.
- 5) Posición del Estado respecto a las aseguradoras que llegaron a quebrar.

### III. IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY

En contestación a las reflexiones del presidente de la Corte en el sentido de considerar al sistema de pensiones de retiro con cambios significativos que afectaban los derechos adquiridos de los trabajadores, surgieron tres posturas de argumentación a favor de la “no retroactividad”.<sup>8</sup>

a) La primera postura se fundamentó en la teoría de los derechos adquiridos y expectativas de derecho y en la teoría de los componentes de la norma, así como en los criterios que al respecto ha emitido la Corte.

Conforme a la primera teoría se explicó, por un lado: “el derecho adquirido es definible cuando el acto realizado introduce un bien, una facultad, un aprovechamiento al patrimonio de una persona, y ese hecho ya no puede

---

<sup>8</sup> En opinión del presidente de la Corte y del ministro Silva Meza, el nuevo sistema de la Ley del ISSSTE contiene cambios trascendentales al sistema de pensiones de retiro y adolece del vicio de retroactividad para los trabajadores en activo porque los saca de él aunque establece una opción, la cual no es quedarse como está o ir a un nuevo régimen, sino ir a dos nuevas posibilidades diferentes: una contrastantemente diferente con el sistema anterior, la otra se asemeja a aquél, pero imprime modalidades que afectan derechos adquiridos.

afectarse, ni por voluntad de quienes intervinieron en el acto ni por disposición legal en contrario”.<sup>9</sup> Por otro lado,

...la expectativa de derecho es una esperanza, una pretensión, de que se realice una determinada situación jurídica, pero no entra, no ha entrado al patrimonio de la persona, así, 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 ya habían entrado a su patrimonio o esfera jurídica.<sup>10</sup>

Con base en la teoría de los componentes de la norma, se señaló:

...toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, en el que si el supuesto se realiza la consecuencia debe producirse, generándose así los derechos y obligaciones correspondientes. Sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato; puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo, dando lugar a diversas hipótesis.<sup>11</sup>

Bajo estas teorías, se concluyó que las pensiones constituyen un derecho adquirido cuando se cumple con la edad y años de servicio requeridos; el hecho de que el décimo transitorio de la ley no prevea el incremento de la pensión ni aguinaldo no constituye una violación a la garantía de irretroactividad, porque, en primer lugar, no tienen el carácter de derechos adquiridos y, en segundo, la pensión se encuentra modalizada, y en consecuencia resultaría aplicable la mecánica prevista en la ley anterior (incremento con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor). Respecto del aguinaldo, se señaló que al no estar previsto en el artículo 123 constitucional, en dado caso tendría que acreditarse la afectación económica, o sea que los pagos de la pensión en la ley anterior eran mayores a lo previsto en la nueva ley.

b) La segunda postura se basó en el respeto a las bases mínimas constitucionales. El argumento fue que el Constituyente no estableció las peculiari-

---

<sup>9</sup> Para el ministro Cossío Díaz, la expresión “derecho adquirido” es una metáfora del siglo XIX, muy pobre en su capacidad explicativa.

<sup>10</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno, celebrada el 17 de junio de 2008, pp. 4 y 5.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 5.

dades y particularidades de un sistema de seguridad social, sino sólo bases mínimas. En este sentido, se valoraría si las modalidades del décimo transitorio respetaban los mínimos constitucionales, si había regresión o no en relación con éstos o con la jerarquía normativa con los convenios y tratados internacionales.<sup>12</sup>

En este sentido, tal postura sostuvo la “no retroactividad” porque el artículo 123 constitucional establece mínimos, y dentro de éstos está la nueva ley. Además, se afirmó que los cambios atienden a criterios de sostenibilidad financiera del Instituto y de las pensiones. Por lo que hace al primer supuesto, las modalidades son acordes con el crecimiento demográfico y la relación entre pasivo-activo; en torno al segundo, están previstas en los artículos undécimo y décimo segundo. Concluye esta postura que no se está obligando a nadie a un nuevo sistema, sino simplemente existen modificaciones.

c) La tercera postura se pronunció por señalar que la nueva ley determinaba un cambio en el sistema pensionario (con mayor cuota y antigüedad para tener derecho a pensión), pero ello no significaba un derecho retroactivo porque los cambios se dan a partir de la vigencia de ésta y hacia delante, y adicionalmente establece un derecho de opción, el cual podría existir o no, porque no es obligación de la ley instituir opciones.

Esta posición afirmó que el cambio tiene por objeto fundamental disminuir el índice de jubilaciones al considerar que la expectativa de vida se ha incrementado y el número de trabajadores en activo por pensionado ha disminuido; por ello, el legislador quiso de alguna manera que prevaleciera una parte del sistema anterior aunque el mecanismo propuesto en el décimo transitorio resulta complejo y ofrece muchas posibilidades de duda.<sup>13</sup>

Concluyó que la determinación de qué se está estableciendo en relación con el derecho de opción y sus modalidades no implicaría un problema de retroactividad, sino de aplicación y operación del artículo décimo transitorio.

Con base en las posturas expuestas, se resolvió la no violación del principio de irretroactividad por parte del décimo transitorio; no obstante, se realizaría una “interpretación integradora” de dicho artículo.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 34-45.

<sup>14</sup> Se señaló que la “interpretación conforme” versa sobre el juicio de constitucionalidad,

#### IV. INTERPRETACIÓN Y ALCANCE DEL DÉCIMO TRANSITORIO

El Pleno de la Corte, de antemano, hizo notar lo bastante complejo, impreciso y las particularidades complicadas del artículo décimo transitorio. Se reconoció la incongruencia entre la exposición de motivos, los dictámenes de las respectivas cámaras de Diputados y Senadores y la redacción final del artículo, por ello era necesaria su interpretación a efecto de entenderlo en sus términos y alcances.<sup>15</sup>

Se determinó realizar una “interpretación integradora”, es decir, definir la materia de dicho artículo y determinar su alcance. Con base en ella se estimó, en primer lugar, que el párrafo primero del artículo objeto de estudio, cuando habla de modalidades, se refiere al régimen de pensiones de la ley anterior, es decir, al capítulo V del segundo título.

En segundo lugar, resultaba necesario determinar la extensión de aplicabilidad del régimen anterior al establecido en el sistema de tránsito, esto es, determinar el alcance de dicho artículo (si los trabajadores en activo quedan sujetos a la totalidad de las disposiciones de la derogada ley o solamente a alguna parte de ésta), según las modalidades establecidas por éste. Al respecto se desprendieron tres posiciones:

- a) El antiguo sistema únicamente operaba en las pensiones de jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios. Para este punto de vista, el décimo transitorio tiene varias fracciones; éstas aluden a los seguros del sistema anterior, a nuevos seguros y utilizan diversas denominaciones, por tanto, en materia de pensiones sólo comprende las tres señaladas.
- b) El antiguo sistema se extendía a las primeras cuatro fracciones del décimo transitorio, es decir, a la jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez y muerte, cesantía e indemnización global.
- c) La aplicación del anterior régimen comprendía a todo el sistema pensionario, incluida la fracción V del décimo transitorio, o sea la pensión

---

en tanto la “interpretación integradora” define la materia sobre la cual se va a hacer el juicio, o sea, es una interpretación inicial del alcance del precepto.

<sup>15</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno, celebrada el 18 de junio de 2008.

por riesgos de trabajo porque ésta se encuentra modalizada. Esta posición señalaba que en cuanto a la pensión, le eran aplicables los artículos 40, 41 y 42 de la nueva ley, pues la modalidad consiste en que el gobierno contratará una renta vitalicia a favor del trabajador, o en caso de fallecimiento, el seguro de sobrevivencia para sus familiares de-rechohabientes, y respecto del monto de la pensión le aplica lo correspondiente de la ley anterior, porque este aspecto no está referido en el décimo transitorio.

La interpretación integradora determinó el alcance del décimo transitorio en el sentido de que la ultra-actividad de la ley anterior sólo aplica a las pensiones de jubilación, edad y tiempo de servicios, cesantía por edad avanzada, invalidez, muerte e indemnización global, y no así a la pensión de riesgos de trabajo prevista en la fracción IV de dicho artículo.<sup>16</sup>

Asimismo, con esta interpretación se rescataron o revivieron tres beneficios que no aparecían expresados en el artículo en cuestión: la indemnización global, el aguinaldo y la actualización anual del monto de la pensión.<sup>17</sup>

## V. CONSTITUCIONALIDAD DEL DÉCIMO TRANSITORIO

Una vez agotada la interpretación y alcance del décimo transitorio, se pasó al análisis de su constitucionalidad. La fracción IV de dicho artículo sirvió de base para ello, pues establece:

Para calcular el monto de las cantidades que correspondan por pensión, se tomará en cuenta el promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja del trabajador, siempre y cuando 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 a dicho puesto que hubiere percibido sin importar su antigüedad en el mismo.

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 46.

<sup>17</sup> Los efectos aplicarían sólo a los quejosos, y en su oportunidad, los demás afectados tendrían que promover el respectivo amparo.

Sobre el particular, también se dividieron los puntos de vista de los ministros:

- a) La ampliación del plazo obedecía a una política pública con objeto de acabar con los fraudes administrativos de ascender al trabajador en el último momento para obtener una pensión mayor.
- b) Resultaba necesaria una interpretación conforme, porque sería difícil establecer la racionalidad *a priori* en una norma de esta naturaleza para poder asegurar que se dio el ascenso para jubilarse con un sueldo mayor sin merecerlo, o ascendiendo con méritos faltó un mes o más para lograr la antigüedad exigida, siendo injusto tanto un razonamiento como otro; en consecuencia, se requería el establecimiento de un sueldo promedio o proporcional que mediara el problema.
- c) Existía violación a la fracción XI, inciso *a*, del artículo 123 constitucional que establece las bases mínimas, pues al exigir un tiempo tan amplio de promedio de sueldos se afectaba económicamente la salida del trabajador a la jubilación, pues el promedio es para rebajar el sueldo y a mayor tiempo de éste es menor el sueldo.<sup>18</sup>

Al no encontrar razones del legislador para exigir el sueldo de los tres años del último puesto y nivel para el monto de la pensión, el punto de vista que privó fue el tercero, por tanto se declaró inconstitucional, sólo para los quejosos, la parte normativa de la fracción IV de dicho artículo, por ser contrario a los preceptos constitucionales 123, fracción XI, inciso *a*, y 16, al afectarse la certeza y las bases mínimas de la protección social, pues se estimó que a mayor tiempo del promedio es menor el sueldo a considerarse para el pago de la pensión, cuando el objetivo de los sistemas de pensiones es que el trabajador conserve un alcance económico que le permita conservar su calidad de vida, su dignidad y el sistema o modo de vida al que estaba acostumbrado.

Por último, respecto de la controversia en qué consistía el “salario tabular” y el “salario básico”, se determinó con base en una resolución de la Se-

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, pp. 81-83.

gunda Sala, en contradicción de tesis, que ambos conceptos están integrados por los mismos elementos, es decir, son lo mismo.<sup>19</sup>

## VI. INCREMENTO EN LAS CUOTAS

En relación con este tema, se suscitó la controversia en el sentido de si los artículos 102 y 31 transitorio eran aplicables al sistema de tránsito previsto en el décimo transitorio, pues éstos se refieren a las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

- a) Para algunos, el artículo trigésimo primero transitorio permite vincular el artículo 102 de la nueva ley al régimen anterior, es decir, que las cuotas señaladas en dichos artículos con sus respectivos corrimientos son aplicables a los trabajadores que opten por el décimo transitorio.
- b) Para otros no, porque la condición jubilatoria reconocida en la ley anterior (capítulo V) es distinta, o sea, no se refiere a las cuotas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

Se aceptó que al quedarse los trabajadores en el régimen del décimo transitorio, al contener modalidades éste, les son aplicables las cuotas establecidas en artículos 102 y trigésimo primero transitorio de la misma, con el respectivo incremento gradual.

## VII. CONSTITUCIONALIDAD O NO DE DETERMINADOS ARTÍCULOS

Respecto de la constitucionalidad o no de los artículos 25; 60, último párrafo; 62, fracción III; 136, último párrafo; 251, 4 y 20 de la nueva ley, se tomaron los siguientes acuerdos:<sup>20</sup>

- a) La suspensión parcial o total de los seguros, prestaciones y servicios a los trabajadores cuando la dependencia o entidad no realice los ente-

---

<sup>19</sup> Versión taquigráfica de la sesión del 19 de junio de 2008, p. 35.

<sup>20</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno, 19 de junio de 2008.

- ros de las cuotas al Instituto, prevista en el artículo 25, segundo y tercer párrafos, fue declarada inconstitucional porque el entero de las cuotas es responsabilidad de la dependencia, no del asegurado.
- b) La negativa a calificar y a reconocer un riesgo de trabajo, y por ende el derecho a acceder a las prestaciones en dinero y especie, por el incumplimiento de la dependencia o entidad prevista en el artículo 60, último párrafo, fue declarada inconstitucional por considerarse violatoria de los artículos constitucionales 123, apartado B, fracción XI, inciso *a*, y 14,<sup>21</sup> en razón de que la notificación del riesgo de trabajo es una obligación para las dependencias y entidades; en consecuencia, no debe ocasionarle perjuicio alguno al trabajador accidentado.
- c) En cuanto a la prestación en dinero prevista en el artículo 62-III respecto de la incapacidad total por riesgo de trabajo que impone un tope de 10 salarios mínimos, se declaró constitucional al considerarse que corresponde al legislador determinar la cuantía, seguramente en consideración a razones económicas.<sup>22</sup>
- d) Los supuestos para excluir al cónyuge superviviente del derecho de pensión de viudez<sup>23</sup> establecidos en el artículo 136 fueron señalados como inconstitucionales, porque condiciona un derecho a circunstancias ajenas, con lo que se afecta el principio de igualdad.<sup>24</sup>
- e) La prescripción de los recursos de la cuenta individual a favor del Instituto prevista en el artículo 251 fue declarada inconstitucional, al privar de su derecho al trabajador o a sus descendientes sin que exista razón jurídica para ello.

---

<sup>21</sup> Aunque este artículo no fue impugnado por los quejosos, se realizó su estudio con base en la suplencia amplia acordada por el Pleno.

<sup>22</sup> Para el ministro Cossío Díaz, esta reducción al salario es contraria al artículo 123 constitucional, apartado B, fracción IV. Versión taquigráfica de la sesión del 19 de junio de 2008, pp. 28-30.

<sup>23</sup> I. Cuando la muerte del trabajador o pensionado acaeciera antes de cumplir los seis meses. 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. III. Cuando al contraer matrimonio el pensionado recibía una pensión por riesgos de trabajo o invalidez, a menos de que a la fecha de la muerte haya transcurrido un año de la celebración del matrimonio.

<sup>24</sup> En opinión del ministro Aguirre Anguiano, se trataba de prevenir al IMSS de fraudes.

- f) El artículo 4o. que omitió la obligación del ISSSTE de arrendar o vender habitaciones económicas fue declarado constitucional, porque ante la omisión del legislador no procede el amparo.
- g) Toda vez que la autoridad responsable también recurrió a la revisión, fue analizada la declaración de inconstitucionalidad emitida por el juez de Distrito al considerar que el artículo 20 de la nueva ley negaba la garantía de audiencia previa al trabajador. Este artículo establece que si derivado de un préstamo no se hacen los descuentos al trabajador por causa imputable a la dependencia, podrán realizarse posteriormente hasta por el 30% del sueldo o pensión y cuando sea atribuible al asegurado será hasta por el 50%. Se consideró constitucional dicho artículo, y por ende se revocó la resolución del juez de distrito, al señalarse que la garantía de audiencia está prevista en el Reglamento para el Otorgamiento y la Recuperación de los Préstamos Personales y su Financiamiento.

### VIII. REFLEXIONES

El derecho es una técnica para resolver (o al menos paliar) cierto tipo de problemas; para ello han de utilizarse (además de las normas vigentes) una serie de procedimientos conceptuales y de técnicas de argumentación características; empero, en el fondo de cada caso jurídico (no puramente rutinario) suele esconderse una cuestión moral y/o política de envergadura.<sup>25</sup> Asimismo, es del conocimiento general que dentro de las dificultades presentadas a los jueces se encuentra la de comprender adecuadamente los datos fácticos (no solamente los elementos jurídicos) del problema a resolver.

En este sentido, las reflexiones remiten a dos puntos: *a)* la ambigüedad y vaguedad<sup>26</sup> de la nueva Ley del ISSSTE, y *b)* las posturas de los ministros.

En torno al primer punto, puede señalarse que los amparos promovidos, las diversas posturas y argumentos de los ministros mostraron no sólo la

---

<sup>25</sup> Atienza, Manuel, *Tras la justicia*, Barcelona, Ariel Derecho, 2003, p. XI.

<sup>26</sup> Ambigüedad es cuando un término se utiliza en diversos sentidos; vaguedad cuando los conceptos no están bien determinados en las notas que lo caracterizan o no puede establecerse con precisión cuál es su campo de aplicación.

vaguedad de la ley, sino también las funciones latentes de la misma (la verdadera finalidad no explícita). En efecto, la ley careció de racionalidad lingüística al contener supuestos que dieron lugar a diversas interpretaciones y, por ende, generaron una incertidumbre excesiva en cuanto a la determinación de su campo de aplicación, como sucedió con el régimen de tránsito previsto en el décimo transitorio, una de las opciones para los trabajadores activos, el cual ocupó tres de las cuatro sesiones públicas del Pleno, en su interpretación y determinación del alcance respectivo.

Respecto del segundo punto, de la revisión de las argumentaciones vertidas en las cuatro audiencias públicas, por un lado, queda una sensación de que los ministros no tenían pleno conocimiento de la nueva Ley del ISSSTE y, obviamente, del sistema de capitalización individual: su contenido y funcionamiento. En efecto, pasaron por alto la vasta literatura de la Organización Internacional del Trabajo, de la Asociación Internacional de Seguridad Social y otros organismos y expertos internacionales sobre la no aceptación de dicho sistema, el no desmantelamiento de los sistemas tradicionales y la desaparición del principio de solidaridad. Por otro lado, se aprecia en todo momento, en la gran mayoría de los ministros, el predominio de los criterios económico-financieros aducidos en la exposición de motivos y el reconocimiento de que las reformas y modificaciones son benéficas para los trabajadores porque aseguran la supervivencia financiera del Instituto,<sup>27</sup> es decir, se opera desde la lógica de los medios (equilibrio financiero), desplazando la lógica del fin social por la lógica económica de contención del gasto público.

La promoción de los miles de amparos muestra a un sistema que no cuenta con la confianza de sus beneficiarios; por ende, difícilmente puede cumplir con su responsabilidad final de reducir la inseguridad económica y social, los cuales son sus objetivos esenciales. 

---

<sup>27</sup> Uno de los más insistentes defensores de la nueva Ley fue el ministro Valls, quien fungía como director general jurídico del IMSS cuando se reformó la Ley del Seguro Social en 1995.