

Resistencia y derecho
Juicios de amparo contra la nueva
Ley del ISSSTE



Grupo Parlamentario del PRD en la LX Legislatura
de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
Av. Congreso de la Unión, núm. 66
Col. El Parque
15960 México, D.F.

*Resistencia y derecho / Juicios de amparo
contra la nueva Ley del ISSSTE*
Rosario Ortiz Magallón (coordinadora)

México, julio de 2009

Cuidado de la edición y corrección
Renata Soto-Elizaga

Diseño y formación de interiores
María de Lourdes Álvarez López

Diseño de portada
María de Lourdes Álvarez López

Fotografía de la portada
Alicia Sepúlveda

El texto de este libro está disponible
en PDF y puede obtenerse en:
<http://prd.diputados.gob.mx/publicaciones/p_03.htm>.
Se autoriza plenamente (y se agradece) su reproducción,
siempre y cuando se cite la fuente.



Centro
de Producción
Editorial

Rosario Ortiz Magallón
(Coordinadora)

Resistencia y derecho
Juicios de amparo contra la nueva
Ley del ISSSTE

DISTRIBUCIÓN
GRATUITA

 Grupo Parlamentario del PRD
Cámara de Diputados
Congreso de la Unión
LX Legislatura

Grupo Parlamentario del PRD en la LX Legislatura
de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

Mesa Directiva

<i>Javier González Garza</i>	Coordinador
<i>Francisco Javier Calzada Vázquez</i>	Vicecoordinador
<i>Ruth Zavaleta Salgado</i>	Vicepresidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados
<i>Mario Vallejo Estévez</i>	Presidente de Debates del Pleno
<i>Sonia Nohelia Ibarra Fránquez</i>	Administración Interna
<i>Juan N. Guerra Ochoa</i>	Proceso Legislativo
<i>Roberto Mendoza Flores</i>	Medio Ambiente y Recursos Naturales
<i>Holly Matus Toledo</i>	Equidad Social
<i>Juan Manuel San Martín Hernández</i>	Desarrollo Metropolitano
<i>Salvador Ruiz Sánchez</i>	Reforma del Estado
<i>Jesús Humberto Zazueta Aguilar</i>	Política Internacional
<i>Daniel Dehesa Mora</i>	Política Social
<i>Miguel Ángel Solares Chávez</i>	Cultura, Educación, Ciencia y Tecnología
<i>Alliet Mariana Bautista Bravo</i>	Derechos Humanos y Justicia Social
<i>Javier Hernández Manzanares</i>	Representante ante el IFE
<i>César Flores Maldonado</i>	Jurisdiccional Interna
<i>Camerino Eleazar Márquez Madrid</i>	Comunicación Social
<i>Aleida Alavez Ruiz</i>	Jurídica
<i>Alejandro Sánchez Camacho</i>	Desarrollo Económico
<i>Rafael Franco Melgarejo</i>	Comunicaciones, Transportes y Turismo
<i>Adriana Díaz Contreras</i>	Desarrollo Rural
<i>Hugo Eduardo Martínez Padilla</i>	Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y Contraloría Social
<i>Valentina Valia Batres Guadarrama</i>	Finanzas Públicas
<i>Claudia Lilia Cruz Santiago</i>	Política Interior
<i>Andrés Lozano Lozano</i>	Seguridad y Procuración de Justicia
<i>Irene Aragón Castillo</i>	Vigilancia de la Administración Interna

Índice

Presentación	11
La Ley del ISSSTE y su reforma desintegradora <i>María Teresa Guerra Ochoa</i>	19
La abrogación de la Ley del ISSSTE, factor de reorganización de los trabajadores al servicio del Estado <i>José Antonio Mejía Barreto</i>	41
Acceso a la justicia federal <i>Anastacio Pavón Noriega</i>	53
El Poder Judicial de la Federación en los amparos contra la Ley del ISSSTE <i>David Alejandro López Lozada</i>	67
La defensa internacional de la seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado <i>Rodrigo Olvera Briseño</i>	79
Estimación de pérdida de derechos con la nueva Ley del ISSSTE <i>José Alberto García Ponce</i>	103
El SUTIN ante la reforma a la Ley del ISSSTE <i>Arturo Delfín Loya</i>	119

Contenido del disco compacto
Anexo documental

A. Debate legislativo en torno a la reforma

- a. Versión estenográfica de la sesión ordinaria del 15 de marzo de 2007, H. Cámara de Diputados
- b. Versión estenográfica sesión ordinaria del 22 de marzo de 2007, H. Cámara de Diputados
- c. Versión estenográfica de la sesión ordinaria de la H. Cámara de Senadores, celebrada el miércoles 28 de marzo de 2007
- d. Ley del ISSSTE y sus reglamentos
 - Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
 - Acuerdo 14.13.14.2008 Estatuto Orgánico del ISSSTE
 - Decreto de prórroga para el ejercicio del derecho de elección
 - Estructura de comisiones del Fondo Nacional de los Trabajadores al Servicio del Estado (Pensionissste)
 - Informe financiero y actuarial 2008
 - Reglamento para el Ejercicio del Derecho de Opción
 - Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda
 - Reglamento para la Dictaminación en Materia de Riesgos de Trabajo e Invalidez
 - Reglas para el Otorgamiento de Créditos para Vivienda a los Jubilados del ISSSTE

B. Proceso jurídico del amparo

- a. *Amicus curiae*
- b. Primera demanda de amparo, abril de 2007
- c. Segunda demanda de amparo, enero de 2008
- d. Instructivo para la demanda de amparo, enero de 2008
- e. Recurso de queja contra negativa de suspensión provisional
- f. Alegatos para audiencia incidental
- g. Recurso de revisión contra negativa de suspensión definitiva
- h. Escrito de entrega de suspensión definitiva a las dependencias
- i. Promoción de incidente de violación a la suspensión
- j. Alegatos de incidente de violación a la suspensión
- k. Escrito para la entrega de recibos originales de pago de los quejosos
- l. Escrito de solicitud de copias
- m. Solicitud de corrección de nombre
- n. Alegatos para audiencia constitucional

C. Documentos de análisis

- a. Reforma al sistema de pensiones en la nueva Ley del ISSSTE • Rosario Ortiz Magallón
- b. Nueva Ley del ISSSTE • Rosario Ortiz Magallón
- c. Nueva Ley del ISSSTE / Comparativo • Alberto García Ponce
- d. Trámite del amparo contra la Ley del ISSSTE • Anastacio Pavón Noriega
- e. Principales afectaciones a los derechos adquiridos por los trabajadores que cotizaron con la Ley del ISSSTE abrogada • Alberto García Ponce
- f. Síntesis del balance sobre la situación jurídica de las demandas contra la Ley del ISSSTE • José Antonio Mejía Barreto
- g. Derechos de los trabajadores al servicio del Estado, que son violados por la nueva Ley del ISSSTE, y que la Suprema Corte no contempló en su resolución • Anastacio Pavón Noriega
- h. El amparo contra la Ley del ISSSTE / Cronología • Anastacio Pavón Noriega
- i. Alegatos de audiencia incidental: demanda de amparo en contra de la Ley del ISSSTE / Proceso • Anastacio Pavón Noriega
- j. Algo de lo que quieres saber sobre el ISSSTE • José Antonio Mejía Barreto

- k. Alcance jurídico de las recientes resoluciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en relación con las demandas de amparo contra la nueva Ley del ISSSTE • José Antonio Mejía Barreto
- l. Informes de avance del amparo
 - Informe de la situación actual de los amparos presentados ante el Juzgado Primero de Distrito Auxiliar, al 25 de octubre de 2007 • Anastacio Pavón Noriega
 - Informe del seguimiento de los amparos en contra de la Ley del ISSSTE, al 14 de diciembre de 2007 • Anastacio Pavón Noriega
 - Informe al mes de febrero de 2008, de las actividades de apoyo a los trabajadores y trabajadoras al servicio del Estado, en los amparos contra la Ley del ISSSTE • José Antonio Mejía Barreto
 - Informe de la situación jurídica de los amparos en contra de la Ley del ISSSTE, julio de 2008 • José Antonio Mejía Barreto

D. Organización Internacional del Trabajo

- a. Formato de queja ante el Comité de Libertad Sindical
- b. Presentación de informaciones complementarias ante el Comité de Libertad Sindical
- c. Formato de reclamación bajo el artículo 24 (Convenio 102)
- d. Presentación de informaciones complementarias (Convenio 102)
- e. Presentación de informaciones complementarias de reclamación
- f. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones • Organización Internacional del Trabajo
- g. Ejemplos de recursos interpuestos ante la OIT

E. Suprema Corte de Justicia de la Nación

- a. Intervención de la diputada Rosario I. Ortiz Magallón en las audiencias públicas convocadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo de los juicios de amparo contra la Ley del ISSSTE
- b. Intervención del licenciado José Antonio Mejía Barreto en las audiencias públicas convocadas por el Pleno de la Suprema

- Corte de Justicia de la Nación con motivo de los juicios de amparo contra la Ley del ISSSTE
- c. Ponencia presentada por el licenciado David Alejandro López Lozada en la audiencia pública en relación con los juicios de amparo promovidos en contra de la Ley del ISSSTE, junio 9 de 2008
 - d. Intervención de Anastacio Pavón Noriega en las audiencias públicas convocadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con los juicios de amparo promovidos en contra de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, junio 9 de 2008
 - e. Problemario general / Ruta crítica para el análisis y discusión de los amparos en revisión 218/2008, 219/2008, 220/2008, 221/2008, 229/2008, 235/2008, 236/2008, 237/2008, 241/2008 y 252/2008
 - f. Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 16 de junio de dos mil ocho
 - g. Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el martes 17 de junio de dos mil ocho
 - h. 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
 - i. Voto de minoría que formulan los señores ministros Juan N. Silva Meza y el ministro presidente Guillermo I. Ortiz Maya-goitia

F. La sentencia de amparo

- a. Sentencia del juicio de amparo
- b. Escrito de solicitud de sentencia
- c. Recurso de revisión contra la sentencia de amparo
- d. Instructivo para interponer recurso de revisión
- e. Escrito para la entrega de copias del recurso de revisión
- f. Sentencia del recurso de revisión

Presentación

En abril de 2007 entró en vigor una nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Este ordenamiento forma parte de una amplia trayectoria de reformas, iniciadas en la década anterior, que tienen como objeto la privatización de los beneficios y prestaciones que las y los trabajadores así como sus familiares reciben como parte del sistema de seguridad social que el Estado mexicano instituyó a su favor hace décadas.

Como parte de estas reformas, que siguen directrices precisas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, se impuso una nueva Ley del ISSSTE, para instaurar un sistema de pensiones basado en la administración de cuentas individuales, privatizar y segmentar los servicios médicos y condicionar el otorgamiento de prestaciones sociales y económicas a criterios de suficiencia financiera.

Esta nueva ley elimina la responsabilidad que el Estado, por mandato constitucional, debe afrontar para garantizar a sus trabajadores y trabajadoras protección en caso de sufrir alguna contingencia social o económica, para procurar su salud dentro y fuera del centro de trabajo, apoyar su economía y promover en general un bienestar integral y progresivo.

Con esta “reforma estructural”, los costos del quebranto del Instituto serán asumidos por sus derechohabientes al recibir pensiones menores; estar obligados a laborar más años para tener acceso a esas pensiones; e incluso, tener el riesgo de no recibir pensión al término de su vida laboral.

Los servicios médicos, bajo la nueva ley, no tienen garantizada la suficiencia financiera para atender la transición demográfica y epidemiológica, y los recursos extraordinarios otorgados a partir de la vigencia del nuevo ordenamiento no repercuten positivamente en el estado de salud del propio instituto. A medio siglo de su fundación, el ISSSTE no cuenta con un diagnóstico propio del estado de la infraestructura hospitalaria, como se reveló en el Informe Financiero y Actuarial de 2008. Con todo y reforma, la atención médica de los pensionados sólo tiene un grado de suficiencia financiera de 22 por ciento.

Al legalizar la bursatilización y los cofinanciamientos, los créditos hipotecarios que otorga el Instituto por medio de su Fondo de Vivienda trasladan beneficios al capital inmobiliario y financiero. La nueva ley mercantiliza el derecho constitucional de los trabajadores y las trabajadoras al crédito barato y suficiente para la adquisición de viviendas cómodas e higiénicas.

Los servicios sociales y culturales, que dotaban de integralidad al bienestar que procuraba el Instituto, se cancelan al condicionar su otorgamiento a la capacidad financiera de la institución.

El desmantelamiento del Instituto es un ejemplo claro de las reformas neoliberales que privatizan los beneficios y socializan los costos.

No sólo eso, a poco más de dos años de su entrada en vigor, la Ley ha planteado más problemas que soluciones. Fue una ley aprobada por la vía del *fast track*, sin diagnósticos objetivos y transparentes de la situación que vive el Instituto; con un consenso estrecho y con la aplanadora legislativa de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza y Alternativa (hoy Socialdemócrata); sin una discusión nacional sobre la seguridad social que nuestra nación se compromete a otorgar a su población; sin establecer responsabilidad alguna sobre el quebranto financiero del ISSSTE y sin compromisos serios para el rescate de los servicios fundamentales para el bienestar y la salud de los derechohabientes del Instituto. En este contexto, el Grupo Parlamentario del

Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados votó unánimemente en contra de esta ley, junto con los grupos parlamentarios del Partido del Trabajo y de Convergencia.

En su momento, el PRD promovió una acción de inconstitucionalidad por la contradicción entre la nueva Ley del ISSSTE y nuestra carta magna. No obstante, el artículo 115 constitucional establece que este recurso requiere ser suscrito por 33 por ciento de los integrantes de esta cámara, y no alcanzamos este número: quedamos a sólo cuatro firmas de poder ejercer este derecho que tienen las minorías parlamentarias.

Una ley mal elaborada y contradictoria entorpece la operación cotidiana del Instituto. El ejemplo más claro de lo anterior fue el proceso de transición a través del derecho de opción de los trabajadores y las trabajadoras en activo establecido en los artículos transitorios quinto y séptimo. El ISSSTE no cumplió mandatos específicos de la ley: no entregó historiales laborales a tiempo, y los que repartió estaban plagados de errores; no tuvo capacidad para aclarar e informar a la población derechohabiente y orientó sesgadamente a favor del nuevo sistema. En las entidades y dependencias se intimidó y hostigó a trabajadores y trabajadoras para que migraran al sistema de cuentas individuales.

El colmo: se llegó a prorrogar el término para hacer este proceso, pasando por encima de una ley federal –aprobada en el Congreso–, mediante la reforma de un reglamento, expedido por el Ejecutivo. Esto generó una presunta responsabilidad que fue denunciada por nuestro grupo parlamentario ante la autoridad.

Finalmente, sólo optaron por el nuevo sistema 14 por ciento de los 2'072 000 trabajadores con derecho a opción, o sea, 294 mil personas. Los trabajadores que hicieron el trámite para optar fueron 1'308 000. Ochenta y seis por ciento de los trabajadores optaron por quedarse con el régimen establecido en el artículo décimo transitorio. Un fracaso en toda la extensión de la palabra. A pesar de una escandalosa campaña publicitaria de una institución tan empobrecida y de las amenazas veladas o abiertas, la inmensa mayoría de trabajadores y trabajadoras no se convencieron de las *bondades* del nuevo sistema.

Los promotores de la nueva ley apostaron al albazo legislativo y luego al desgaste, pensando que el nuevo ordenamiento podría

transitar sin mayores obstáculos. No contaban con que trabajadores y trabajadoras hicieran uso de un recurso inédito, casi recóndito y nunca usado a favor de sus derechos en casos de una reforma de este tipo: el juicio de amparo.

Sin modificar nuestra ley fundamental, reformas como ésta alteran nuestro pacto social. Precisamente la inconstitucionalidad de estos actos jurídicos es la que se ha combatido con las demandas de amparo: una ley que se opone a una norma superior da lugar a la defensa por la vía jurídica.

Con la presentación de cientos de miles de demandas de amparo, diversos grupos e individuos demandaron la protección de la justicia federal contra la afectación de derechos que implica el nuevo ordenamiento.

Mediante el análisis y un acervo documental anexo, los autores de este libro nos presentan una memoria de la resistencia que a lo largo del país llevaron a cabo trabajadores y trabajadoras al servicio del Estado contra la nueva Ley del ISSSTE.

Frente a las movilizaciones ya en marcha y al empezar el proceso de las demandas de amparo, nuestro grupo decidió apoyar jurídicamente estas demandas y darle este seguimiento. Acordamos que la asesoría fuera sistemática, profesional y gratuita, abierta a todos y todas quienes la solicitaran.

Por esta vía se atendió a cerca de diez mil trabajadores y trabajadoras de todo el país, y hasta el momento sigue adelante este proceso porque el compromiso del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática fue continuar el acompañamiento hasta su consecución final.

Adicionalmente, nuestro grupo parlamentario usó el derecho internacional para hacer valer los derechos conculcados por esta ley. Están en curso dos quejas ante la Organización Internacional del Trabajo y, en su momento, se presentará una más ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La queja fue presentada el 7 de junio pasado por los integrantes de los sindicatos de Trabajadores de la Universidad Autónoma de México; Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Único de Trabajadores de la Industria Nuclear; Independiente de Trabajadores de la Universidad Autónoma Metropolitana; Nacional de Trabajadores de la Educación (14 secciones); del

Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; y Administrativo de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

Durante junio de 2008, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) atrajo este asunto con la intención de crear jurisprudencia que sirviera de base para resolver el gran cúmulo de juicios que se habían presentado.

Después de las audiencias públicas, la SCJN decide, por mayoría de los ministros, que con la nueva Ley del ISSSTE no se viola el principio de irretroactividad y declara la inconstitucionalidad de sólo cinco artículos de esa nueva ley.

En ese momento, permeó en la opinión pública la idea de que esta resolución terminaba el proceso de los amparos. Sin embargo, quedaron asuntos pendientes que hasta la fecha no se han resuelto.

De este proceso, los obstáculos reales que un trabajador o una trabajadora tienen que enfrentar para hacer valer sus derechos, de los argumentos jurídicos que la decisión de la SCJN no se ha ocupado y de la pérdida de derechos que implica esta nueva ley, es de lo que trata el presente libro.

Los colaboradores de esta publicación integraron el equipo jurídico que el Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados puso al servicio de las y los trabajadores que lo solicitaron. Los licenciados José Antonio Mejía Barreto, Anastacio Pavón Noriega y David Alejandro López Lozada dieron la atención directa a cada caso concreto que se atendió. En sus textos analizan el significado político de la defensa jurídica de los derechos a la seguridad social, la negación *de facto* del Estado de derecho por el Poder Judicial Federal que significó el cúmulo de irregularidades que enfrentaron los demandantes, los obstáculos para el acceso a la justicia durante esta lucha jurídica, así como la crónica de la defensa, como un ejercicio muy completo de información y análisis de esta experiencia.

El licenciado Rodrigo Olvera Briseño, que es parte de ese mismo equipo, expone los recursos que en el ámbito internacional presentaron organizaciones de trabajadores afectados por esta nueva ley. En el contexto de la queja ante la Organización Internacional del Trabajo presenta los alcances de esta herramienta jurídica que no siempre valoran adecuadamente las fuerzas sindicales y democráticas, y la posibilidad de hacer efectivos estos derechos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El ensayo de la doctora María Teresa Guerra Ochoa ahonda en el significado de las demandas de amparo y sus repercusiones en el ámbito de la lucha de los trabajadores y las trabajadoras en defensa de sus derechos. Realiza además un análisis exhaustivo de la nueva Ley del ISSSTE y sus repercusiones en el sistema de seguridad social de nuestro país.

El maestro Arturo Delfín Loya, secretario general del Sindicato Único de Trabajadores de la Industria Nuclear, expone un punto de vista sindical sobre este asunto y relata la experiencia de un gremio que de forma activa ha enfrentado este proceso.

Un análisis que pretende complementar estas reflexiones corre a cargo de José Alberto García Ponce, asesor de la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados. Mediante un ejercicio numérico, con una “calculadora de pensión” del propio Instituto, ejemplifica con casos reales la pérdida de derechos en tiempo de cotización, en monto de la pensión y en la tasa de remplazo. Con ello demuestra que la nueva ley viola derechos adquiridos y obliga al pensionado a someterse a un sistema que no le garantiza evitar la pobreza en la vejez.

Esta publicación se complementa con un acervo de documentos que son indispensables para la consulta, la comprensión y el estudio de este proceso.

La lucha sigue. En la próxima legislatura vendrán nuevos retos: llevar a término este proceso, presentar en su momento el recurso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y promover la aprobación de una iniciativa presentada por el Partido de la Revolución Democrática que deroga los artículos que la Corte declaró inconstitucionales.

La aplicación de la Ley tiene plazos que deberán atenderse. En 2010, entrará en vigor el establecimiento de requisitos de edad para quienes se pensionen bajo el sistema del artículo décimo transitorio; en 2011 se tendrá que hacer una revisión de la Ley prevista en sus transitorios, y en ese mismo año, los trabajadores podrán migrar del Pensionisste a las administradoras de fondos para el retiro (afores). Son momentos en los que el Congreso deberá intervenir activamente.

Queda también un gran pendiente, expresado así en el Resolutive del 13º Pleno Extraordinario del VI Consejo Nacional del Partido de la Revolución Democrática, verificado el 12 de julio de 2008:

La defensa de los derechos de las y los trabajadores al servicio del Estado debe enmarcarse en una lucha por la reivindicación de los derechos sociales, en especial por una seguridad social universal, equitativa, solidaria, pública, redistributiva y viable, social y financieramente. El Partido de la Revolución Democrática convocará a la construcción de un proyecto alternativo e integral bajo dichos principios, que recoja la experiencia nacional e internacional y que establezca un activo diálogo social con las organizaciones de trabajadores y con especialistas en la materia. Reafirma su apoyo, solidaridad y compromiso con las movilizaciones de cientos de miles de maestros y trabajadores al servicio del Estado en contra de la Ley del ISSSTE.

Los autores de esta obra esperamos que sea de utilidad para la construcción de este proyecto, para las luchas en curso, las luchas futuras y la construcción de un país en el que la seguridad y el bienestar sean un patrimonio de todos y todas.

Dip. Rosario Ortiz Magallón
Mayo de 2009

La Ley del ISSSTE y su reforma desintegradora

María Teresa Guerra Ochoa[§]

***Antecedentes de la seguridad social
y la Ley del ISSSTE***

A mediados de marzo de 2007, después de haber trabajado coordinadamente y en el mayor sigilo la Secretaría de Hacienda y los dirigentes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y de la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado (FTSE), bajo un plan orquestado por el gobierno federal, con la complicidad de Elba Esther Gordillo Morales, Joel Ayala, Miguel Ángel Yunes –director del ISSSTE– y Agustín Carstens –secretario de Hacienda–, el titular del Poder Ejecutivo federal, Felipe Calderón Hinojosa, presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la cual, al haber sido aprobada, modificó la esencia y materialmente desintegró los derechos a la seguridad social de los trabajadores de

[§] Abogada, doctora en Derecho, especialista en derecho laboral y seguridad social y profesora de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

los tres poderes del gobierno federal y de los trabajadores del sector público estatal y municipal afiliados al régimen obligatorio del ISSSTE.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado había sido originalmente aprobada el 28 de diciembre de 1959. Su propósito fue reglamentar los derechos y prestaciones de seguridad social, como son las pensiones en caso de invalidez, cesantía en edad avanzada, vejez, incapacidad por riesgo de trabajo, pensión de retiro por años de servicio; y la atención médica y hospitalaria para los trabajadores del gobierno federal, del Distrito Federal y los que se afiliaran en las entidades del país.

La primera Ley del ISSSTE entró en vigor en enero de 1960, y permaneció hasta el 31 de diciembre de 1983, ya que a partir del 1º de enero de 1984 se promulgó una nueva versión de esta ley, que fue la que se mantuvo vigente hasta el 31 de marzo de 2007, con diversas modificaciones que habían sido aprobadas en diciembre de 1986, en julio de 1992, en enero de 1997, hasta llegar a la reforma desintegradora de la seguridad social de marzo de 2007.

La Ley del ISSSTE se aprobó paralelamente a la reforma que incorporó al artículo 123 del texto constitucional los derechos de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión y del Distrito Federal, creándose el apartado *B*, mismo que fue reglamentado con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado o Ley Burocrática, recogiendo conceptos y derechos de la legislación burocrática promovida en el gobierno de Lázaro Cárdenas, con el propósito de regular los derechos laborales de los trabajadores del sector público.

La Ley del ISSSTE desde sus orígenes fijó las modalidades, requisitos y alcances de los sistemas de pensiones y derechos a la seguridad social de los trabajadores de gobierno.

Los antecedentes de la seguridad social en México se encuentran a finales del siglo XIX, con las sociedades cooperativas y de socorro mutuo, las cuales promovían colectas y medidas de apoyo para los agremiados ante la situación de adversidad de sus integrantes. La cooperación colectiva y la filantropía fueron los mecanismos usados para solventar la incapacidad laboral e insolvencia generada por contingencias o riesgos de trabajo que padecían los trabajadores y sus familias.

A través de las organizaciones gremiales y mutualidades en los primeros años del siglo XX se extendieron en México las cajas de ahorro y los fondos colectivos para dar apoyo solidario a quienes

sufrieran un siniestro que les impidiera laborar y obtener ingresos. En los tiempos de la primera guerra mundial, paralelamente a la gestación del artículo 123 constitucional en 1917, se generaron iniciativas en el sector público del país para institucionalizar algunos programas de pensiones y esquemas de seguros para burócratas. Sin embargo, será hasta después de la aprobación de la Ley Federal del Trabajo en agosto de 1931, cuando se instituyan de forma más consistente los primeros sistemas de protección por riesgos de trabajo, incapacidades laborales, invalidez y muerte.

Gustavo Arce Cano refiere que las primeras normas en México sobre seguridad social se aprobaron en 1915 con el artículo 135 de la Ley del Trabajo del Estado de Yucatán, en la que se contemplaba a la asociación mutualista como medio de acceso a los seguros sociales, que señalaba: “El gobierno fomentará una asociación mutualista en la cual se asegurarán a los obreros contra los riesgos de vejez y de muerte [...]”.¹

En febrero de 1917, el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción XXIX, consideró “de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos”, instruyendo al gobierno federal y a los gobiernos de los estados para que fomentaran la organización de estas cajas a fin de infundir e inculcar la previsión popular en el país.

En el plano internacional las leyes de seguridad social también se consolidaron a partir de la segunda década del siglo XX. A partir de entonces se conformaron modelos más integrales de seguridad social, que incorporaron sistemas de pensiones por invalidez, vejez, orfandad, viudez, incapacidad por riesgo de trabajo, cesantía en edad avanzada, atención médica y hospitalaria y otras prestaciones sociales, con lo cual trascendió la visión original de los seguros sociales propuestos en Alemania a fines del siglo XIX.

Alemania fue el primer país que expidió leyes de seguro social. La Ley del Seguro de Enfermedades en 1883, la Ley de Accidentes de Trabajo en 1884 y la Ley del Seguro de Vejez e Invalidez en 1889 fueron

¹ Gustavo Arce Cano, *De los seguros sociales a la seguridad social*, México, Porrúa, 1972, pp. 45-46.

los primeros antecedentes de la seguridad social en el mundo, propuestas por Otto von Bismarck, el canciller de hierro, con la idea de evitar la insurgencia de los trabajadores y los costos políticos y económicos de una revuelta social.

Inglaterra, por su parte, en 1907 aprobó la Ley de Reparación de Accidentes de Trabajo y en 1911 el Acta Nacional de Seguros, que comprendía seguros de enfermedad, invalidez y desempleo, con lo cual se convirtió en el primer país que regulaba este último tema.²

En los Estados Unidos, el presidente Franklin D. Roosevelt promovió la aprobación por el poder legislativo del Acta de Seguridad Social en 1935, así como una política a favor de un nuevo pacto social y del Estado de bienestar, impulsando políticas gubernamentales para combatir el desempleo y dar protección social a los sectores más vulnerables.³

La Carta del Atlántico suscrita durante la segunda guerra mundial por el primer ministro inglés Winston Churchill y el presidente de los Estados Unidos Franklin Roosevelt, en sus puntos quinto y sexto contemplaba la seguridad social para garantizar “condiciones de trabajo mejores, una situación económica más favorable y la seguridad social [...] que aporte a los habitantes de todos los países la seguridad de que podrán terminar sus días sin temor y sin necesidad [...]”.⁴

La Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, incluyó la seguridad social como un derecho fundamental de las personas:

Artículo 22

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social [...]

² Ángel Guillermo Ruiz Moreno, *Nuevo derecho de la seguridad social*, México, Porrúa, pp. 65-66.

³ Franklin Roosevelt impulsó el *New Deal* o nuevo pacto social con un fin preponderantemente económico, fortaleciendo el intervencionismo estatal para garantizar la creación de empleos y la protección de la seguridad social para los marginados. Fernando Suárez, *Crisis del Estado de bienestar y derecho social*, Barcelona, ESADE-Facultad de Derecho, 1997, pp. 78 y 79, citado por Ángel Guillermo Ruiz Moreno, *op. cit.*, pp. 70-72.

⁴ Mario de la Cueva, *El nuevo Derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 2000¹¹, pp. 38-39.

Artículo 25

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad [...]

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1952 aprobó el Convenio 102, que versa sobre seguridad social, también conocido como “Norma Mínima”. En él se dispone que es obligación de los países otorgar a sus ciudadanos prestaciones de servicios médicos, indemnizaciones en casos de enfermedad, desempleo, vejez, invalidez, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como subsidios familiares, prestaciones de maternidad y apoyos para las viudas y los huérfanos.⁵

En México, el avance de las normas de seguridad social fue un proceso que se generó en el ámbito federal después de la aprobación del artículo 123 constitucional en 1917 y en el Distrito Federal y los estados de Puebla, Campeche, Tamaulipas y Veracruz que incluyeron en sus leyes del trabajo de 1919 a 1925 diversas disposiciones sobre seguros para trabajadores en casos de cesantía involuntaria, accidentes y enfermedades de trabajo. Sobresale la iniciativa enviada por el gobierno de Álvaro Obregón en 1921, denominada “Proyecto de Ley del Seguro Social Voluntario”, así como el Proyecto de Ley Reglamentaria del Artículo 123 Constitucional, en donde se preveía que los patrones deberían garantizar la atención médica y el pago de las indemnizaciones por los accidentes y enfermedades profesionales que estimaran pudieran ocurrir durante el año.

Para los trabajadores del sector público, en agosto de 1925 se aprobó la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, dirigida a los

⁵ Convenio 102 sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), adoptado el 28 de junio de 1952 por la OIT en Ginebra, Suiza, con entrada en vigor desde el 27 de abril de 1955, contando con la ratificación a la fecha de 41 países, entre ellos México, desde el 12 de octubre de 1961. Datos obtenidos en la página electrónica: <<http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp2.htm>>.

empleados de la federación, del Distrito Federal y de los territorios nacionales. Dicha ley fue el antecedente más directo de lo que posteriormente se convertiría en la Ley del ISSSTE. En esta ley se reconoció el derecho de los trabajadores del gobierno federal y estatal de obtener una pensión por vejez a los 55 años, el derecho a obtener una pensión por jubilación a los 35 años de servicio, el derecho a tener pensión por incapacidad laboral, por invalidez y pensión para familiares por muerte del trabajador.

Con estos antecedentes, más la Ley del Seguro Federal del Maestro que fue promovida en 1928 y las leyes del trabajo de Hidalgo y de Aguascalientes que establecían seguros en casos de accidentes y enfermedades profesionales, se agregó como disposición constitucional en la fracción XXIX del artículo 123, que es de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, comprendiendo en ella los seguros de invalidez, de cesantía, de enfermedades y accidentes.⁶

El gobierno de Lázaro Cárdenas promovió en 1938 la Ley de los Seguros Sociales, dando carácter obligatorio al seguro social para cubrir las enfermedades y accidentes de trabajo, las enfermedades no profesionales y la maternidad, la vejez e invalidez y la desocupación involuntaria. Aunque esta propuesta no fue aprobada, generó el ambiente adecuado para la aprobación de la Ley del Seguro Social en 1942.

En el gobierno de Manuel Ávila Camacho se elaboró el proyecto de Código del Seguro Social que se convirtió en la Ley del Seguro Social, aprobada en diciembre de 1942 y en vigor a partir de enero de 1943.⁷

La Ley del Seguro Social se creó para los trabajadores del sector privado, dándole un carácter obligatorio de la seguridad social y manejando un esquema de aportación tripartita para su financiación, por parte de obreros, patrones y el Estado; con seguros de accidentes y enfermedades profesionales; enfermedades no profesionales y maternidad; invalidez, vejez, muerte, y cesación involuntaria de trabajo a los 60 años.⁸

⁶ Ángel Guillermo Ruiz Moreno, *op. cit.*, pp. 48-49.

⁷ Mario de la Cueva relata cómo el proyecto fue sometido a la consideración de las centrales obreras y de las organizaciones empresariales, y que algunas de estas últimas desarrollaron campañas contra su aprobación al señalar: "Cada negociación debe sacrificar ahora un poco de dinero para salvarse de tener que gastar mucho más en caso de que se apruebe la ley...". *El nuevo Derecho mexicano del trabajo*, *op. cit.*, p. 70.

Bajo este modelo de la Ley del Seguro Social se aprobó en diciembre de 1959 la Ley del ISSSTE, la cual fue precedida de una iniciativa de reforma al artículo 123 constitucional, para agregar la obligación del gobierno federal, del Distrito Federal y las entidades de brindar derechos de seguridad social a sus trabajadores. En la fracción XI de dicho artículo se dispuso:

XI. La seguridad social [de trabajadores del gobierno federal] 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.

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo [...]

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados [...]

Contraviniendo estas disposiciones del artículo 123, en marzo de 2007 se aprobó una reforma desintegradora de la Ley del ISSSTE que

⁸ La Ley del Seguro Social ha sufrido varias reformas, las más importantes son las últimas: en 1973 con Luis Echeverría, en 1992 con Carlos Salinas de Gortari y la de diciembre de 1995, que entró en vigor en julio de 1997, con Ernesto Zedillo. Estas dos son consideradas como reformas privatizadoras porque permiten la administración privada de los fondos de pensiones, con la creación de las afores y porque rompen el esquema de reparto, para individualizar el manejo de las cuentas de pensiones.

eliminó el derecho de la jubilación para los trabajadores del Estado que había sido incorporado en la legislación nacional desde 1925, de tal forma que quienes empiecen a laborar a partir del 1º de abril de 2007 no contarán más con la protección constitucional de la pensión de retiro a los 30 y 28 años de servicio, como se disponía para hombres y mujeres, respectivamente; tampoco se podrá tener acceso a la pensión por edad y 15 años de servicio que se garantizaba a los 55 años y que había sido agregada como prestación laboral de los burócratas desde 1925; ni se podrá obtener la pensión de invalidez si no se tienen 15 años previos de cotización al Instituto, como si el trabajador pudiera elegir el momento de la invalidez.

Con la reforma desintegradora de la Ley del ISSSTE el gobierno federal se desprendió de su obligación constitucional de garantizar pensiones dignas, de acuerdo con el ingreso que percibían en el último año de labores, para sus empleados y para los trabajadores del sector público en los estados y municipios. Ahora, esa responsabilidad la endosa al manejo y administración de cuentas individuales que sólo garantizan pensiones mínimas. Las pensiones ya no se fijarán de acuerdo con los salarios, sino con base en el “ahorro” que cada trabajador haga en su cuenta de pensiones.

En lugar de cumplir con su obligación constitucional de brindar seguridad social, y con la obligación asumida en los convenios internacionales de la ONU y la OIT, el Estado mexicano ha instituido administradoras de fondos de pensiones, las cuales son manejadas generalmente por banqueros o grandes capitales privados. En el caso de los trabajadores del sector público, además de las administradoras privadas se constituyó el Pensionissste, que tendrá participación de mafias sindicales comandadas por Elba Esther Gordillo y Joel Ayala, quienes manejarán las cuentas o fondos de ahorro de los trabajadores del sector público federal cobrando altísimas comisiones, al igual que las afores, que cobran entre 18 y 28 por ciento de los ahorros de pensiones. Las cuentas individuales servirán de base para fijar el monto y modalidades de la pensión, pudiendo darse la situación, por los bajos salarios que la mayoría de los mexicanos perciben, de que los ahorros no alcancen para una pensión. En este caso se garantiza una pensión mínima de 3 050 pesos por mes, siempre y cuando se tengan 25 años de cotización al ISSSTE, lo cual rompe así con los principios que dieron origen y sustento a la seguridad social en el país, y

con el esquema solidario y de justicia social que sustentaba la anterior Ley del ISSSTE.

Paradójicamente, la modernidad en el país ha significado menos derechos de seguridad social. En realidad el gobierno mexicano nunca ha cumplido con la disposición establecida en los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que México firmó y que de acuerdo con el artículo 133 constitucional es norma vigente. Estas disposiciones obligan a los gobiernos a garantizar para toda su población el derecho a seguros de desempleo, por enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de los medios de subsistencia. El gobierno tampoco cumple con las normas mínimas de seguridad social enlistadas en el Convenio 102 de la OIT y ratificadas por México el 12 de octubre de 1961, las cuales disponen que es obligación de los países firmantes otorgar a todos sus ciudadanos indemnizaciones en casos de enfermedades, desempleo, vejez, invalidez, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como subsidios familiares, prestaciones de maternidad y apoyos para viudas y huérfanos.

La seguridad social en México, como vimos en los antecedentes, se instituyó exclusivamente para los trabajadores asalariados del sector privado y público y se ha ido perdiendo incluso para ellos. Originalmente se generó con un esquema sostenido con aportaciones de trabajadores, empleadores y el Estado, nunca ha sido seguridad social para todos, ni se visualizó como derecho de toda la población, como debe ser, aun de los no asalariados y desempleados, a pesar de que es una obligación pública de primer orden asegurar que la totalidad de la población disponga de los medios de subsistencia en caso de caer de ellos por invalidez, vejez, incapacidad por riesgo de trabajo, enfermedad, viudez u orfandad.

En vez de que la seguridad social se consolide y se extienda a otros sectores sociales que la requieren, la clase política gobernante en el país ha promovido y permitido que se cercene la esencia de estos derechos de seguridad social, afectando incluso a los trabajadores que cotizan y pagan impuestos para sostenerla. Esto fomenta el deterioro de esos derechos fundamentales, que están encaminados a garantizar calidad de vida a quienes viven de su trabajo y que por edad avanzada, incapacidad o enfermedad se ven imposibilitados de obtener ingresos.

El transcurso de los años en México ha ido en detrimento de estos derechos que habían sido garantizados por las leyes del IMSS y del ISSSTE aprobadas en diciembre de 1942 y diciembre de 1959, respectivamente. Las reformas han sido desintegradoras: privatizaron el manejo de los fondos de pensiones, permitieron que los grandes capitales especulen y lucren con ellos, disminuyeron las prestaciones y los montos de pensiones, elevaron los requisitos para obtenerlas –como las semanas de cotización, los años de servicio, la edad para la pensión de vejez y cesantía–, y todo ello afecta negativamente los intereses de los trabajadores y sus familias, tanto del sector público federal y estatal, como los del sector privado, cuyos derechos de seguridad social fueron desmantelados antes que los del sector público con la reforma a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social en diciembre de 1995.

Sin duda, en el pasado los legisladores del país eran más progresistas que la mayoría de los actuales; por lo visto tenían más sentido social y más compromiso con la seguridad social y con quienes viven de su trabajo. En 1925 se estableció el derecho a la jubilación para los trabajadores de gobierno y en 2007 lo desaparecieron, eliminando la protección y seguridad de un ingreso periódico para quienes no cumplan con los requisitos exigidos por la Ley, aunque estén inválidos, enfermos o viejos. En marzo de 2007 borraron de la ley aquella conquista lograda en 1925 que otorgaba una pensión por retiro o jubilación a los 35 años de servicio para los trabajadores del sector público, y en su lugar instituyeron la pensión mínima de dos salarios mínimos a los 65 años, siempre y cuando se tengan 25 años de cotización.

Hoy la mayoría de los legisladores del PRI y del PAN, como los cangrejos, caminan hacia atrás: a la vuelta de 60 años prevalece en el Congreso de la Unión una visión más conservadora y contraria a los intereses de los asalariados, que ha desmantelado la seguridad social y sus derechos fundamentales, como son el contar con pensiones dignas en caso de invalidez, incapacidad, vejez, muerte o enfermedad; y acabando con los sistemas solidarios y las prestaciones sociales que fueron instituidas en el país desde la tercera década del siglo XX. Así, el Estado desatendió su obligación fundamental al implantar un sistema de cuentas individuales que generan pensiones precarias y no garantizan ingresos dignos ni calidad de vida para quienes viven de su trabajo.

Reformas y contenido de la Ley del ISSSTE

El artículo 3 de la anterior Ley del ISSSTE le daba carácter obligatorio a 21 modalidades de seguros, entre ellos el seguro de jubilación, el seguro de retiro por edad y tiempo de servicios, el de salud, de invalidez, riesgos de trabajo, de vida, cesantía en edad avanzada, vejez, los seguros integrales y servicios para jubilados y pensionistas, el seguro de vivienda, de indemnización global, de ahorro para el retiro, entre otros.

La actual Ley del ISSSTE, en su artículo 3, redujo el esquema de 21 seguros solamente a cuatro: seguros de salud, de riesgos de trabajo, de invalidez y vida, cesantía en edad avanzada y vejez. Desapareció el derecho a la jubilación a los 30 años de servicio para los varones y 28 para las mujeres, dispuesto anteriormente en el artículo 60; así como el derecho a la pensión a los 55 años de edad y 15 años de servicio, dispuesto en el artículo 61 de la anterior ley. Desapareció también el derecho a gozar de la pensión de riesgos de trabajo y de invalidez de manera permanente, ya que la actual ley prevé que al llegar a los 65 años, el pensionado por riesgo de trabajo o por invalidez, dejará de percibir su pensión, debiendo sujetarse al procedimiento y requisitos para obtener pensión de vejez, de tal forma que si no se cumple con la condición de 25 años de cotización, le suspenderán su pensión, aunque esté inválido o incapacitado por riesgo laboral (artículos 89 y 90 de la actual Ley del ISSSTE).

En la actual Ley del ISSSTE no se estipula el derecho a percibir aguinaldo para los jubilados y pensionados, sólo para casos de riesgos de trabajo y hasta llegar a los 65 años, porque en la vejez no existe ese derecho. No son compatibles dos pensiones, ni siquiera tratándose de pensiones generadas por supuestos distintos, como es la pensión de viudez y de riesgos de trabajo, o vejez; incluso si se está afiliado al IMSS, se acumularán las aportaciones para que sea una sola pensión, y el salario que se tomará en cuenta para fijar los montos de pensiones es mucho más bajo, porque desincorpora sobresueldos, compensaciones y comisiones, y promedia los salarios de los últimos cinco años, mientras que la ley anterior tomaba en cuenta para fijar la pensión el salario percibido en el último año.

En caso de riesgo de trabajo sólo se tendrá pensión si la incapacidad permanente es mayor de 25 por ciento, y será hasta los 65 años,

porque en ese momento se suspende el derecho al pago por riesgo, debiendo cumplirse los requisitos para la pensión de vejez, con un monto menor de pensión, porque las bases para fijar los montos de pensiones son más altas para riesgos laborales que para vejez (artículos 61 y 62 de la Ley del ISSSTE).

En la nueva ley desaparece el derecho de jubilación o pensión de retiro por años de servicio. Los nuevos afiliados al ISSSTE a partir del 1º de abril de 2007 –que es cuando entró en vigor la Ley y no en enero de 2010, que es cuando iniciarán nuevos requisitos pero para los ya afiliados antes de marzo de 2007– sólo podrán tener acceso a pensiones de vejez a los 65 años o de cesantía a los 60 años, igual que en el IMSS, de tal manera que los trabajadores del sector público federal, estatal y municipal deben saber que las prestaciones de seguridad social de los burócratas se igualaron a las mínimas del sector privado, y que en el futuro sólo tendrán una pensión si tienen 65 años de edad y 25 años de cotización.

Quienes ya estaban afiliados al ISSSTE antes de marzo de 2007, conservarán el derecho de jubilación, si es que optaron por el artículo décimo transitorio, pero este derecho se conserva bajo nuevas modalidades y requisitos. A partir de enero de 2010 los trabajadores que ya estaban afiliados al ISSSTE y tengan 30 años de servicio, en el caso de los hombres y 28 en el de las mujeres, tendrán que cumplir además con una edad mínima, de 51 años si se trata de varones y de 49 si son mujeres (artículo décimo transitorio). La edad mínima se irá subiendo cada dos años, es decir, en 2012 el requisito de edad es de 52 para hombres y 50 para mujeres, hasta llegar a los 60 años como mínimo para tener pensión.

Quienes optaron por el bono de pensión, a partir de 2012 perderán el derecho a la jubilación, porque esta prestación no se establece en la nueva ley, ni para quienes tengan cuentas individuales administradas por el Pensionissste, y menos por afores; sólo permanecerá hasta 2012, que es cuando los trabajadores podrán migrar a administradoras privadas para que manejen sus fondos de pensiones.

Esta opción, entre el artículo décimo transitorio y los bonos de pensión, fue contemplada originalmente en los artículos quinto y séptimo transitorios de la Ley a partir de enero y hasta junio de 2008, pero por decreto presidencial, lo cual viola la Constitución, porque ni el presidente de la República ni el director del ISSSTE tienen facultades

legislativas ni pueden ni deben cambiar por decreto una ley. De esta manera se amplió el plazo para elegir entre las dos opciones hasta el mes de noviembre de 2008, colocando a los trabajadores ante la disyuntiva de elegir entre el Pensionisste, que es un tipo de afore del ISSSTE, o el esquema previsto en el artículo décimo transitorio de la Ley, que prevé que además de los 30 años de servicio, a partir del 1º de enero de 2010 se exige una edad mínima que va elevándose, igual que los años de servicio, hasta los 60 años.

Para todos, aun para quienes tienen más de 30 años de servicio, a partir de 2010 la nueva ley reduce los montos de pensiones, porque se cobrarán comisiones por el manejo de las cuentas, de tal manera que si siguen el esquema de afores, los cobros serán de entre 18 y 28 por ciento del monto de pensión. Por ello, si antes los trabajadores de gobierno podían obtener 15 200 pesos como pensión máxima, ahora sólo podrán aspirar a 13 500 pesos en el mismo rubro, y quienes eligieron el bono de pensión terminarán quedándose con la pensión mínima, que es de 3 050 pesos, porque la cuenta individual no alcanzará para más.

A jubilados y pensionados les desaparecen la prestación de aguinaldo. En el IMSS dan 15 días de aguinaldo para pensionados, en el ISSSTE no se contempla ni ese monto; de 40 días que les otorgaban con la anterior ley, desaparecen la prestación, a excepción de los casos de riesgos de trabajo.

Se condiciona la pensión por invalidez a tener 15 años de cotización en el Instituto, y el beneficio se tendrá sólo hasta llegar a los 65 años, porque a partir de esa edad deberá tramitarse la pensión de vejez, que podrá ser menor o incluso no tenerse, si no se cumplen los 25 años de cotización.

Se dejará de computar la doble plaza para efectos de los montos de pensión y derechos de seguridad social, se reducen los conceptos del salario para fijar el monto de pensiones, se elimina el derecho a doble pensión del IMSS e ISSSTE, se desaparece el derecho a recibir pensión para las viudas o pensionados que trabajan, se pierden aportaciones y prestaciones en materia de vivienda y de cotizaciones del SAR, se diluyen los fondos que se habían constituido como ahorro para el retiro y vivienda, se elimina el derecho de pensión por incapacidad permanente parcial menor de 25 por ciento, entre otras afectaciones de la nueva ley.

La reforma fue demoledora. La nueva Ley del ISSSTE hace que los trabajadores pierdan parte de su ahorro de pensiones porque ahora un porcentaje deberán pagarlo al Pensionisste o a la afore; pierden el SAR y las aportaciones que han hecho desde 1992 por ese rubro; desaparece el Fovissste y se faculta que los fondos de vivienda se usen en otros rubros que no sea la vivienda; la Secretaría de Hacienda y el ISSSTE en forma unilateral harán el cálculo del fondo de pensiones de cada trabajador sin que éstos tengan derecho de defensa; se aumentan las cuotas que el trabajador pagaba al ISSSTE; se aumentan los años de servicio y la edad para poder jubilarse; los riesgos de trabajo, que deben ser responsabilidad del empleador, serán asumidos y costeados por el propio trabajador; se restringen los derechos y las semanas de incapacidad por enfermedad; los montos de las pensiones serán menores porque el trabajador deberá costearse con su ahorro su propia pensión; el Estado se desvincula de su responsabilidad en la seguridad social; se pierde la solidaridad y el sentido público y social del manejo de los fondos de pensiones, sustituyéndolo por un sistema privado, de mercado y con fines de lucro.

La explicación que se dio para esta reforma desintegradora a la Ley del ISSSTE es que los jubilados y pensionados del sector público costaban mucho al Estado y que era incosteable sostener el antiguo esquema de jubilaciones. Por ello, lo que buscaron el gobierno federal y la mayoría de los legisladores del PRI-AN fue quitar prestaciones; el objetivo era restar, no sumar derechos para los trabajadores.

Con la reforma no ganan los trabajadores ni mejoran sus derechos de seguridad social. El esquema de cuentas individuales que se implementará hace ganar a quienes administren sus fondos de pensiones, pero no a los trabajadores. Quizá debió haber servido de experiencia, que hoy en el IMSS, después de 12 años de la reforma que estableció las afores, las pensiones son más bajas, es más difícil obtener una pensión, los trabajadores pierden sus aportaciones porque son muchos los requisitos para ejercer los derechos, y la atención médica y hospitalaria es más deficiente.

La paradoja es que el esquema de jubilación del ISSSTE no era propiamente un régimen de privilegios: 30 años de servicio y 15 mil pesos de pensión como máximo no es algo excepcional. Privilegio son las pensiones de los expresidentes, de los exgobernadores, de los ministros de la Suprema Corte, de los magistrados, así como los salarios

del IFE y funcionarios de primer nivel, y esos privilegios desafortunadamente siguen aprobándose y reproduciéndose en el país, mientras la seguridad social se deteriora.

Alcances y consecuencias de la reforma

Quizá lo más grave de la reforma a la Ley del ISSSTE aprobada en marzo de 2007 por los legisladores del PRI y del PAN es que imita un sistema decadente, que es el de las afores. Actualmente el mayor número de demandas que recibe la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es contra afores, por el manejo fraudulento de los fondos de pensiones en el sector privado, donde se cobran altísimas comisiones, se consumen por cobro de comisiones los ahorros cuando el trabajador está desempleado, no se otorgan pensiones ni siquiera mínimas porque supuestamente no se cumplen los requisitos, ni reintegran a los trabajadores y sus familias los exiguos ahorros que se constituyeron para la pensión.

Evidentemente el gobierno federal y la mayoría de los legisladores no entienden que la crisis de la seguridad social no se resuelve transfiriendo el manejo de los fondos de pensiones a capitales privados y especulativos. Los problemas de la seguridad social del sector público se agravarán dentro de 10 o 15 años, cuando los fondos de la seguridad social se utilicen para incrementar la riqueza de los que más tienen, como ya ha sucedido en el sector privado.

La reforma a la Ley del ISSSTE de marzo de 2007 no es la solución, porque en materia de seguridad social hay un principio elemental: si el Estado no puede con ella, entonces nadie puede. Ningún capital privado ni organismo sindical resolverá lo que el Estado no quiere o no puede resolver.

A la seguridad social no debe sacársele la vuelta ni tratar de aventar el paquete bajo la ilusión de que otro resolverá lo que el gobierno no puede o no quiere enfrentar. Al sistema de pensiones hay que entrarle con todo y sus dificultades, y tener creatividad y voluntad para asegurar atención médica de calidad y pensiones justas y dignas para los trabajadores.

Es cierto que una reforma a la Ley del ISSSTE era necesaria. El punto a debate no es si se requería o no una reforma, sino la orientación

y los contenidos de ésta. Si bien era inaplazable un debate serio y a fondo sobre la seguridad social en el país y las reformas a las leyes del IMSS e ISSSTE, porque hay problemas reales y el sostenimiento de pensiones a los 50 años de edad y 15 de servicio es costoso y complejo, también fue irresponsable hacer los cambios a la Ley del ISSSTE tan apresuradamente, sin que mediara la reflexión suficiente de los legisladores, en menos de 15 días, sin estrategias ni garantías a mediano y largo plazos sobre la viabilidad de los sistemas pensionarios.

Los legisladores del PRI-AN imitaron las reformas efectuadas en Chile hace 26 años, engañándose ellos mismos y a los derechohabientes con el espejismo de que las cuentas individuales de pensiones resolverán lo que el Estado mexicano no ha podido o no ha querido resolver.

Mientras que en Chile fracasó el sistema de afores, en México Felipe Calderón y los legisladores del PRI-AN, durante la visita oficial de la primera mandataria de ese país, Michelle Bachelet, se mostraron como ignorantes en el tema de la seguridad social, al señalar que México estaba haciendo la reforma de Chile y que con ella se busca salvar al ISSSTE de su crisis. La propia presidenta Bachelet les informó que su gobierno buscaba regresar al sistema solidario de pensiones porque el sistema privado de afores no garantiza a los ciudadanos chilenos una pensión digna. La gobernante chilena dijo que en su país la reforma tuvo aspectos positivos, pero también, vacíos y errores que quieren corregir, y que por ello los chilenos trabajan para regresar al sistema solidario, a fin de asegurar el derecho a una pensión justa y digna.

Lo primero que debe entenderse es que la seguridad social se crea para atender las contingencias futuras de aquellas personas que no tienen fortuna ni ahorros para solventar sus gastos en condiciones de enfermedad, vejez, invalidez, etcétera. La seguridad social surge en el mundo para proteger a los trabajadores incapacitados, a los sobrevivientes de las guerras, a las viudas y dependientes de los trabajadores y en general para dar seguridad a los asalariados.

La seguridad social tiene como principio fundamental la solidaridad, de tal manera que los que más tienen favorezcan con sus aportaciones a los más necesitados. Por ello es contradictorio con la seguridad social hablar de individualización de cuentas. Si una persona tiene mucha capacidad de ahorro o tiene fortuna personal, quizá

no ocupe la seguridad social; ésta es para las mayorías que se ven incapacitadas para solventar los gastos y sobrevivir en casos de invalidez, vejez, cesantía, etcétera.

Imitar el sistema de afores significa para los trabajadores del sector público arribar a mecanismos inaccesibles e inentendibles en el manejo de sus ahorros de pensiones, además de que les cuestan mucho, porque casi la tercera parte de lo que se aporta para el fondo de pensiones se queda en propiedad de las administradoras de los fondos. Por ello es un engaño que se ilusione a los trabajadores con el argumento que la individualización de las cuentas generará mejores dividendos y mejores pensiones. Con estudios actuariales se ha comprobado que para tener una pensión digna con el promedio del salario que percibe la mayoría de los mexicanos, necesitarían ahorrar más de cien por ciento de su salario, y quizá ni eso alcanzaría.

El cambio de modelo de seguridad social de los trabajadores del sector público hace que el riesgo lo corran únicamente los trabajadores, regresándolos a la ley de la selva, en donde el más fuerte y abusón es el que lleva la mejor tajada, mientras que el resto queda a merced del especulador, y condenado a vivir en la precariedad cuando llegue a la vejez o a la incapacidad.

Cierto que el costo de la seguridad social y de los sistemas de pensiones es un grave problema mundial, pero éste no se resuelve desapareciendo los derechos. Mario R. Ackerman, experto en seguridad social, en una conferencia magistral expuesta en la ciudad de Mazatlán, Sinaloa, en noviembre de 2001, al referirse a reformas similares acontecidas en América Latina, sostuvo que este tipo de reformas a las leyes, donde se cercenan derechos para resolver problemas, es igual a suponer que el problema de un niño que se orina en la cama se resuelve cortándole el miembro. Y eso es lo que hicieron los diputados del PRI-AN: para liberarse del problema, mutilaron al ISSSTE y pretenden entregárselo a los especuladores para que lucren con los fondos de pensiones.

Como el sistema de pensiones del sector público era muy costoso, lo que se hace es tratar de abaratarlo, a costa de los derechos adquiridos y cercenando prestaciones, aunque los trabajadores pierdan lo acumulado.

Con el curso de la nueva Ley del ISSSTE, las pensiones de los trabajadores del gobierno federal y de los estados y municipios se

reducirán en el futuro al doble del salario mínimo, porque su supuesto “ahorro individual” no alcanzará más que para eso, y lo que hoy se presenta como pensión mínima garantizada será la pensión máxima. Actuarialmente se ha estudiado que los ahorros individuales de pensiones, en países como el nuestro donde los salarios son bajos, resultan insuficientes para costear las pensiones. El ahorro individual para financiar la pensión depende del salario, cuando mucho es de 25 por ciento del ingreso del trabajador, porque el patrón aporta una parte, no mayor de ocho por ciento, y el Estado y el trabajador aportan otro tanto. De tal forma que no es posible costear una pensión digna cuando los ahorros no pasan de la cuarta parte del ingreso del trabajador, que de por sí tiene un salario precario; el trabajador tendría que ahorrar todo su dinero para poder tener en el futuro una buena pensión, y a lo mejor ni así, pero en ese caso no tendría presente, porque regularmente los trabajadores viven al día y dependen de su ingreso quincenal o semanal.

Los sistemas de pensiones se ponen a prueba a los 15 años de su creación. Los costos y el fracaso de las reformas del ISSSTE se dejarán sentir más adelante, a mediano plazo. En el IMSS ya se están haciendo presentes las limitaciones, y su reforma entró en vigor en julio de 1997; en el ISSSTE quizá los primeros años no se adviertan plenamente las consecuencias negativas de los cambios legislativos, pero lo difícil vendrá cuando los trabajadores entren a los supuestos de la nueva ley a partir de enero de 2010, con nuevos requisitos para jubilarse –en el caso de quienes ya estaban laborando y se acogieron a los artículos transitorios–, cuando les nieguen a las viudas que trabajan las pensiones, cuando los pensionados por riesgos de trabajo o invalidez lleguen a los 65 años y cuando se niegue el derecho a la jubilación a quienes eligieron el bono manejado por el Pensionisste.

Los amparos contra la Ley del ISSSTE

En una acción sin precedente, más de un millón de servidores públicos, profesores y trabajadores de los estados y municipios promovieron un juicio de garantías acudiendo al Poder Judicial Federal para que declare la inconstitucionalidad de la Ley del ISSSTE aprobada en marzo de 2007. Fueron dos momentos sobre todo en los que se

promovieron los amparos: en mayo de 2007, al cumplirse los 30 días de que entró en vigor, y en enero de 2008, en el primer acto de aplicación de la Ley al subirse las aportaciones a la seguridad social.

Había una y muchas razones para acudir al amparo. En realidad son múltiples las violaciones a la Constitución que se cometieron con la Ley del ISSSTE publicada el 30 de marzo de 2007. En primer término, la violación a la fracción XI del apartado *B* del artículo 123 constitucional, que establece las bases de la seguridad social para los burócratas y la cual establece entre otros derechos la pensión de jubilación, vejez, invalidez, retiro por edad y años de servicio, entre otros. Igual se violó la garantía consagrada en el artículo 14 que establece que no habrá aplicación retroactiva de las leyes en perjuicio de las personas, ya que se aplicaron los cambios aprobados en perjuicio de los que ya estaban afiliados, lesionando los intereses de los trabajadores que ya estaban en servicio. También se violaron los principios rectores de la seguridad social dispuestos en la fracción XXIX del artículo 123 al dismantelar las bases de solidaridad y de justicia social que deben guiar las leyes de la seguridad social de los trabajadores del sector público.

Mediante los amparos se exhortó al Poder Judicial a desempeñar el papel necesario para que prevalezca el Estado de derecho, y se puso a prueba a la Suprema Corte invitándola a conducirse con legalidad, independencia y responsabilidad, y a jugar un papel más digno que el que tuvo el Poder Legislativo en la aprobación de la Ley. Sin embargo, fue decepcionante el desempeño de los ministros de la Suprema Corte en este caso, porque no quisieron o no pudieron hacer que prevaleciera el Estado de derecho y se preservaran los derechos de seguridad social adquiridos por quienes ya laboraban en el servicio público antes del 31 de marzo de 2007. Quizá por su poca comprensión de los temas de seguridad social, porque desconocen el origen y la razón de ser de estos derechos, o porque son y siguen siendo un poder subordinado al Poder Ejecutivo.

Los ministros se vieron disminuidos al no hacer que prevaleciera la constitucionalidad y al permitir que se pisotearan los derechos de los trabajadores, aplicando con efectos retroactivos la reforma a la Ley del ISSSTE, así como al dejar que se dismantelaran las bases solidarias y de justicia social que dieron origen a las instituciones de seguridad social.

La Suprema Corte convalidó que por medio de la nueva Ley del ISSSTE se presionara a los trabajadores del sector público para que eligieran un nuevo esquema de pensiones y jubilaciones que se alejaba de la ley anterior y que significaba una violación a los artículos 14 y 123 constitucionales. Los ministros convalidaron la afectación, sin respetar el Estado de derecho y el régimen de jubilaciones y pensiones para el que estaban cotizando los trabajadores y con el cual fueron afiliados al ISSSTE, al calificar como constitucional la aplicación retroactiva y afectación de derechos adquiridos.

Con el argumento de que eran “expectativas de derecho” y no derechos adquiridos, la Suprema Corte convalidó que el artículo 3 de la nueva Ley del ISSSTE desapareciera el seguro de jubilación y el seguro por edad y tiempo de servicios y transformara el seguro de enfermedades en un concepto limitado que sólo obliga a la atención médica pero no comprende todos los elementos de un seguro de enfermedades.

Los ministros no consideraron violación constitucional la inseguridad que genera el artículo 25 de la Ley del ISSSTE al poder suspenderse los seguros, las pensiones y la atención médica, en caso de falta de pago de las cuotas de empleadores; tampoco les importó que el artículo 17 de la Ley del ISSSTE generara pensiones más bajas al eliminar el cómputo de los sobresueldos y compensaciones para fijar la pensión.

La Suprema Corte legitimó, considerando que no era todavía un derecho, sino “expectativa”, la eliminación del derecho al pago de aguinaldo para los jubilados y pensionados, con la excepción del caso de riesgo de trabajo. El Poder Judicial validó que de manera unilateral se hayan transferido al Pensionissste los fondos, propiedad de los trabajadores y acumulados en el SAR y el Fovissste, sin su consentimiento. Eso, entre otras violaciones que la Suprema Corte no vió, por considerarlas “expectativas” y no derechos adquiridos.

Faltan todavía por resolver cientos de miles de amparos. A la fecha sólo cinco aspectos, de manera particular y aislada, han sido declarados inconstitucionales, quizá el más importante es el relacionado con los promedios de salarios para fijar la pensión, al mandatarse que para quienes ya vienen laborando y se acojan al décimo transitorio se tome en cuenta el salario del último año y no el de los últimos tres años. Esperemos que en los amparos que les quedan, los ministros eviten que los derechos de la seguridad social sigan ese proceso

decadente, que desintegra las bases solidarias y sociales que dieron origen a las leyes del IMSS y del ISSSTE.

Para desgracia del país, la mayoría de los integrantes del Poder Judicial y los legisladores del PRI-AN han caminando hacia atrás en las leyes de seguridad social y el respeto a la Constitución, al permitir que los derechos esenciales y humanos de las mayorías sean vulnerados privándolos de ingresos mínimos en la enfermedad, vejez, cesantía, invalidez, orfandad, viudez e incapacidad. Si sus antepasados que ocuparon cargos similares a los de ellos se dieran cuenta de los atropellos que cometen y la regresión que convalidan, seguramente volverían a morir de la vergüenza.

Hasta hoy no había precedente de una acción colectiva ante el Poder Judicial de la envergadura que tienen los amparos del ISSSTE. Después de un año de haberse presentado, cientos de miles de expedientes que argumentan violaciones mayúsculas por contravenirse los artículos 4, 14, 16, 25, 28 y 123 constitucionales, esperan ser resueltos. Esperemos que la Suprema Corte no les siga sacando la vuelta, que los jueces actúen y respeten la Constitución y que no se subordinen al Poder Ejecutivo como ya lo han hecho.

Ojalá que en los nuevos amparos la Suprema Corte haga valer su investidura y que no sólo se quede contemplando cómo se desarticula la seguridad social en México y cómo se socializa la mendicidad al quedar excluidas las mayorías, de un régimen de seguridad social con pensiones dignas y justas.

La Suprema Corte tiene todavía la oportunidad de reivindicarse y hacer que prevalezca la esencia de la seguridad social, la Constitución y la legalidad. Esperemos que el respeto a la Constitución y el Estado de derecho pervivan.

Conclusiones

1. Ha sido un acto de irresponsabilidad del Poder Legislativo reformar la Ley del ISSSTE, en un tema tan importante como la seguridad social de los trabajadores del sector público, sin que mediara la reflexión suficiente.
2. Es una aberración jurídica de la Suprema Corte considerar que los derechos de la seguridad social son “expectativa de

derecho”, sin ponderar que se trata de prestaciones generadas en el mundo para asegurar el futuro, para evitar la indigencia, y que están encaminadas a garantizar un ingreso digno y calidad de vida frente a contingencias derivadas de enfermedad, vejez, riesgos de trabajo, invalidez o muerte.

3. La seguridad social en México y en el mundo debe recuperar como principios la solidaridad y colectividad. Quien tiene fortuna y ahorros personales para sortear las dificultades de la vida, como son las enfermedades, vejez, incapacidad e invalidez, no requiere la seguridad social. La seguridad social surge para los que no tienen capacidad de ahorro, para los que no tienen fortuna, y por eso parte de su principio fundamental es el sistema solidario. Individualizar la seguridad social es una contradicción, y es una muestra de que no se entiende su origen, su razón de ser, ni su destino.
4. Los sistemas de seguridad social surgieron en el mundo para proteger a los desvalidos, a los que menos tienen, porque como dijo Otto von Bismarck en Alemania, a quien se considera el padre de la seguridad social, “por cara que parezca la seguridad social es menos gravosa que los costos de una revolución”.

La abrogación de la Ley del ISSSTE, factor de reorganización
de los trabajadores al servicio del Estado

José Antonio Mejía Barreto[§]

Uno de los beneficios que proporcionó la revolución mexicana a los trabajadores, fue la de obligar al Estado mexicano a dotarlos de derechos y procurar su protección y, paulatinamente, a partir de esquemas internacionales, a la creación de modelos de seguridad social, ajustándolos a las características y diferencias entre los trabajadores de las empresas y los trabajadores al servicio del Estado.

En la Constitución, como documento en el que se formaliza el pacto social para el logro de la paz y la unidad de la República, se definen las obligaciones del Estado hacia los trabajadores, y en el artículo 123, apartado B, fracción XI, se establecen las bases mínimas a las que estaría obligado el gobierno mexicano para dotar de derechos sobre seguridad social a sus trabajadores. Entre éstos tiene particular relevancia el derecho a contar con un seguro de jubilación, cuyo objetivo es garantizar a los trabajadores una vejez digna, derecho que conlleva un reconocimiento del esfuerzo que sus beneficiarios han

[§] Integrante del equipo jurídico contra la Ley del ISSSTE del Grupo Parlamentario del PRD, LX Legislatura, Cámara de Diputados.

brindado para el crecimiento de la nación en los muchos años de trabajo y la aportación de impuestos y cuotas que alimentan el erario público.

Para cumplir con estas obligaciones, el gobierno mexicano subroga todos sus servicios en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Siempre se ha considerado que dada la naturaleza del desequilibrio entre los factores de la producción, por la lógica diferencia en recursos y condiciones que existe entre los trabajadores y los patrones, el Estado se encuentra obligado a proteger los derechos de los trabajadores y las trabajadoras. Esta obligación correspondería a los representantes de los tres poderes de la Unión para contener cualquier agravio dirigido a los asalariados, más aún cuando el agravio conlleve la disminución o desaparición de derechos. Por esto mismo, el que el Poder Ejecutivo y el Legislativo en alianza, atenten contra derechos tan importantes como los de la seguridad social, y que se ponga en riesgo la posibilidad de contar con una pensión justa y digna en el momento de la jubilación, representó un agravio de grandes dimensiones que trajo como consecuencia la reacción en contra de miles de trabajadores y trabajadoras.

Habría que entender que para el cumplimiento de la obligación constitucional de establecer derechos mínimos, el gobierno mexicano delega en el ISSSTE gran parte de los servicios que le corresponden, pero la obligación de los gobiernos persiste. Por ello, dejar en manos de la iniciativa privada la serie de servicios que la seguridad social implica, representa en los hechos, el abandono del gobierno de estas obligaciones. Por añadidura, la violación a la Constitución, más aún cuando este abandono afecta la calidad de los servicios que reciben los trabajadores y las trabajadoras, además del temor fundado de perder paulatinamente estos derechos, al convertirse los servicios en una transacción comercial, en la que se pierde la esencia laboral.

La seguridad social, dada su naturaleza, ha sido reconocida como parte de los derechos humanos, por las características de los derechos que la conforman, como son los de la salud, esparcimiento, vivienda, y por la premisa de que sus diferentes seguros deben permitir a sus beneficiarios una sobrevivencia digna terminada la vida laboral. Estos derechos deben contar con la tutela del Estado y sus representantes, por lo cual, su violación tendría que ser atendida y sancionada. Esta

situación, en el caso de la Ley del ISSSTE no sucedió, ya que los representantes del Ejecutivo, con el apoyo del Poder Legislativo, fueron los actores principales en la imposición de una nueva ley, para lo cual también se tuvieron que violar otros ordenamientos, como aquellos referidos al procedimiento legislativo, prestando oídos sordos a la protesta generada, poniendo gravemente en cuestión la figura del Estado de derecho, y generando en los perjudicados la idea de que los representantes del Estado, sus patrones, pueden atentar contra sus derechos, aun teniendo que transgredir las normas; situación curiosa, ya que ellos son los que deben cuidar el estricto cumplimiento de la ley y, por lo tanto, proteger los derechos que de ella emanan, pero en la realidad, dichos representantes impusieron con la nueva Ley la violación a la Constitución, llegando al grado de su aplicación retroactiva, con argumentos derivados de la situación económica del Instituto.

La seguridad social, al ser de vital importancia para las personas que dependen de sus beneficios y dada su naturaleza laboral, tendría que considerarse de interés público, y su permanente funcionamiento tendría que ser protegido por los diferentes poderes de la Unión, partiendo de la tutela de los derechos de los trabajadores a la que está obligado el Estado.

Aun cuando el argumento del gobierno es y ha sido que las instituciones donde se asienta la seguridad social, como son el IMSS y el ISSSTE, se encuentran en grave deterioro por el hecho de que es imposible mantener el sistema solidario –ya que el número de jubilados es enorme en comparación con los trabajadores en activo que con sus cuotas mantienen las pensiones–, es evidente que en ningún momento se intentó propiciar una discusión amplia con los diferentes actores interesados. Por lo mismo, notoriamente se dio mayor importancia a los factores políticos, y con soberbia se impuso la nueva ley, sin dimensionar los efectos.

El rechazo social de los trabajadores y trabajadoras fue inmediato y descomunal. Los afectados se negaron a asumir el costo de la incapacidad organizativa y administrativa que afectó las finanzas del ISSSTE, haciendo la consideración de que los gobiernos no tendrían por qué quebrar, ya que se nutren de los recursos de los gobernados, mismos que deben cuidarse, y lo contrario es inadmisibles.

La sola idea de que los servicios recibidos por medio del ISSSTE pudieran ser ahora proporcionados por empresas privadas, fue de

inmediato rechazada por trabajadores y trabajadoras, sobre todo por la desconfianza que generan las empresas a partir de experiencias como la de los malos manejos de la banca. Miles de los beneficiarios de la seguridad social pública empezaron a cuestionar el abandono del Estado de sus obligaciones, mismo que se traslucía en la futura entrega a terceros de la seguridad social, entendiendo que ésta se convertirá en un negocio millonario de las empresas financieras y de salud, a costa de los derechos de trabajadores y trabajadoras.

Es indudable la inconstitucionalidad de la nueva Ley del ISSSTE, ya que disminuye o desaparece derechos en aplicación retroactiva a trabajadores y trabajadoras con muchos años en servicio, mismos que eran beneficiarios de los derechos que amparaba la ley abrogada, en donde una parte de esos derechos incluye a los sistemas de pensiones, pero en los que se encuentran los derechos a la salud, a la vivienda, al esparcimiento para los trabajadores y sus beneficiarios y dependientes económicos.

La agresividad con la que actuó el gobierno de Felipe Calderón gastando gran cantidad de recursos económicos para convencer de la necesidad de su modelo de seguridad social –que no deja de ser un mala copia de otros modelos extranjeros, que en estos momentos son transformados al no resolver sino incrementar los rezagos–, no fue suficiente para lograr la aceptación de los trabajadores y trabajadoras, menos aún cuando los afectados reconocen lo injusto de la medida y sus efectos futuros, que para el caso de los trabajadores que ingresaron a laborar ya entrado en vigor el nuevo ordenamiento, la afectación será superior, ya que éste se aplicará en toda su amplitud.

La respuesta de los trabajadores y las trabajadoras, de alguna manera ha impedido que se consuma el gran negocio que representa la privatización de estas obligaciones estatales, y que generarán beneficios millonarios para grupos financieros y aseguradoras privadas, ya que las luchas en la calle y por la vía jurídica intentan impedir que en un futuro tengamos que contemplar a generaciones de ancianos en el servicio público que consideren la inconveniencia de jubilarse, o a pensionados en situación de indigencia, ya que sus pensiones –según los nuevos esquemas– jamás se equiparán con el costo de la vida.

Es real que en un inicio, el grado de afectación que representaba la nueva Ley del ISSSTE no se alcanzaba a dimensionar, sobre todo

por la complejidad de su estructura. La salida fue que miles de trabajadores y trabajadoras buscaran el apoyo para comprenderla y en su momento para ampararse. Esto acompañado de una respuesta política, traducida en movilizaciones y plantones, en los que el sector magisterial ha jugado un papel preponderante.

Entre los meses de abril y mayo de 2007, más de 700 mil trabajadores y trabajadoras acudieron ante los tribunales de amparo a demandar la inconstitucionalidad de la nueva Ley del ISSSTE. Esos trabajadores no sólo provenían de los sectores tradicionalmente combativos –como es el caso de maestros y universitarios–, ya que el desconcierto y el temor que generaba la nueva ley, se producía en todos los espacios de trabajo de las diferentes dependencias y oficinas del sector público, en los ámbitos locales y el federal, tanto en los trabajadores de base como de confianza. Se dio el apoyo oculto o abierto de sus jefes para la búsqueda y posterior tramitación ante abogados de las demandas de amparo, y se generó de manera natural la necesidad entre los demandantes de establecer nexos, para resolver los problemas que la misma tramitación de este instrumento jurídico implicaba, así como la necesidad de información que obligaba a la organización de redes de comunicación entre grupos de trabajadores aun cuando no fueran de los mismos centros de trabajo.

Grandes sectores de trabajadores al servicio del Estado no se caracterizan por responder organizadamente, con la excepción de pequeños grupos ubicados dentro de las disidencias del sindicalismo oficialista o algunos sindicatos. Razones para ello puede haber muchas, pero considero que una de las principales ha sido el control de sus *dirigencias*, además de la desmovilización que ocasionó la política restrictiva contra sus demandas generada por los diferentes gobiernos, principalmente en lo que corresponde al salario a partir de la imposición de topes salariales y el endurecimiento en el trato que empezó a aplicar el Estado a los trabajadores organizados. Los resultados de esa política restrictiva ya los conocemos: el salario inició una caída descomunal, perdiendo su poder adquisitivo, y los incrementos se fueron reduciendo, todo con la justificación de evitar que un incremento mayor fuera la causa del aumento de la inflación.

Por esto mismo, la respuesta de miles de trabajadores y trabajadoras ante la agresión que representa la nueva Ley del ISSSTE, fue inesperada, descomunal, inédita, no sólo por la cantidad de inconformes

que salían a las calles aun con las presiones de las dirigencias sindicales identificadas como parte del “oficialismo”, sino porque no dejaba de ser inédita la utilización masiva del amparo a pesar de la desconfianza hacia los representantes del Poder Judicial. Se recurría al amparo como medida de protección, respuesta y protesta, y generó reacciones y actitudes entre trabajadores y trabajadoras, que no tenían parangón, además de originar muchos brotes de disidencia en grupos sin tradición de lucha en contra de dirigencias que no respondían como es lógico, ante las exigencias de sus agremiados.

Para los representantes del Poder Judicial en los juzgados de distrito, el desbordamiento que representaba la cantidad de demandas en las diferentes oficialías de partes en todo el país, y para lo que no se encontraban preparados, ocasionaba situaciones hasta de maltrato a los demandantes, sobre todo por la falta de criterios claros y definidos sobre el procedimiento por seguir, dado que en la experiencia de los encargados de impartir justicia, esa reacción masiva no estaba dentro de sus previsiones.

En los trabajadores y las trabajadoras también se dieron diversas situaciones. Resultándoles extrañas la utilización de ese recurso jurídico, la primera acción que realizaron fue la de buscar el apoyo jurídico. En muchos casos fueron víctimas de abogados que vieron en ese momento la posibilidad de obtener pingües ganancias aprovechando la desesperación y la ignorancia de los futuros quejosos, y considerando que la figura de la “suplencia en la deficiencia de la demanda” permitiría subsanar las fallas en las demandas interpuestas, pero sin dejar de lado el control de “sus clientes”, hecho que pasó inadvertido para los quejosos, por la tranquilidad que para ellos representaba tener depositada su demanda en los juzgados.

Por otra parte, aun cuando en muchos de los casos la búsqueda de alternativas para demandar se realizó de manera individual, la comunicación en los centros de trabajo permitió que se empezaran a crear pequeños grupos organizados en torno de los compañeros y compañeras de mayor entusiasmo para armar los paquetes de demandas. Esto permitió que dichos grupos generaran interés en los problemas laborales, que en otros momentos se transformó en interés en la problemática nacional, lo cual sirvió para la politización de muchos trabajadores. Quedó claro que la imposición de la Ley del ISSSTE es parte de un proceso de reformas impulsadas por el gobierno federal,

lesivas a los intereses de los trabajadores, gobierno que se impuso aun con la sospecha de que su triunfo surgió de un fraude en la elección más competida de la que se tenga memoria. Por lo mismo, se entendió que el interés de imponer la reforma tenía como objetivo no la salvación de la seguridad social representada por el ISSSTE, sino el enriquecimiento de los futuros administradores de los recursos generados por las cuotas de los trabajadores y las trabajadoras al servicio del Estado. Este hecho se sumó al temor fundado de que la reforma a la Ley del ISSSTE sería parte del paquete de reformas que intentará imponer el gobierno con el apoyo de algunos partidos y que en el futuro se enfrentaría la posible reforma a la legislación laboral, en la que se tratará de reducir sustancialmente los derechos de los asalariados, incluidos los que corresponden a su derecho de coaligarse en defensa de sus intereses.

Habría que observar que en general, con algunas excepciones, la reacción contundente de los trabajadores en contra de la Ley del ISSSTE no contó en un inicio con el apoyo de las agrupaciones sindicales. En muchos casos, sobre todo en los organismos cercanos a la FSTSE y al SNTE, las representaciones sindicales actuaron velada o abiertamente para evitar que su membresía se movilizara: reprimieron de diversas maneras su participación en las movilizaciones convocadas principalmente por el magisterio disidente y trataron de descalificar con mentiras las demandas de amparo interpuestas; e intentaron convencer a los opositores de la Ley, de los supuestos beneficios de la nueva ley que superaban los derechos abrogados.

Aun con estas presiones, la organización se gestaba entre los escritorios, las aulas, los laboratorios, los lugares públicos, los hogares que se habilitaban como lugar de reunión; de manera abierta o clandestina; con apoyo o negativa de los jefes; con permiso, uso de días económicos o acumulando faltas; con apoyo para transporte mediante la cooperación del conjunto o con los propios recursos de los trabajadores y las trabajadoras, motivados por el deseo de revertir los efectos de la Ley, pero entendiendo que el proceso sería largo y con resultados inciertos.

Estas acciones de los trabajadores y las trabajadoras representaban un desafío tanto a sus representantes sindicales, como a los representantes de los poderes de la Unión que habían afectado sus derechos a la seguridad social, además de mostrar la gran desconfianza existente

en la población trabajadora a las acciones de los gobernantes, y no obstante la costosa campaña en los medios de comunicación para convencerlos de las *bondades* de la nueva legislación.

Para los partidos políticos coaligados en el Frente Amplio Progresista, y en lo particular para el Partido de la Revolución Democrática, la sorpresiva presentación de la iniciativa de nueva Ley del ISSSTE, con la abrogación y desaparición de derechos que implicaba, aunado a la serie de irregularidades en el procedimiento legislativo, obligó a dar una gran pelea en ese ámbito, dado que ni siquiera esta presentación había contado con un análisis de las consecuencias que la aplicación de la Ley tendría para los futuros jubilados. Ni siquiera se presentó un análisis actuarial sobre la manera en la que disminuirían los montos por pasar de un sistema solidario de beneficios definidos a un sistema individualizado con la creación de cuentas individuales para cada pensionado, lo cual pondría en riesgo el futuro de los beneficiarios y sus familias; además de que la transformación del ISSSTE que implicaba la nueva legislación, más tendía a la futura privatización de los servicios de seguridad social, que a su fortalecimiento, ideas que se defendieron en tribuna pero fueron nulificadas por la imposición de la alianza del PAN, PRI, Verde Ecologista y Panal, partidos que desatendieron las solicitudes de diversos sindicatos de ser escuchados para opinar sobre la reforma y sus consecuencias, violando con esto el principio de negociación colectiva comprometido por nuestro país ante la Organización Internacional del Trabajo.

Los trabajadores y las trabajadoras entendían que con la nueva ley se violaban derechos establecidos en la Constitución y en diversos tratados internacionales, y que con la misma se ponían en riesgo una serie de derechos que no sólo beneficiaban al directamente afiliado al ISSSTE, sino que también afectarían a sus familias, quienes adquirirían el derecho a través de la filiación y de la dependencia económica. Por ello, fueron los mismos trabajadores y trabajadoras quienes solicitaron a los partidos que se opusieron a la ley, que de manera consecuente se facilitara la asesoría jurídica para enfrentar por medio del amparo la violación de derechos que la misma representaba, por lo que se requería que se les dotara del instrumento jurídico correspondiente.

La gran mayoría de trabajadores y trabajadoras al servicio del Estado no disponen de recursos económicos suficientes para contratar

abogados. Por ello, y dada la preocupación que representaba la futura aplicación de la nueva ley, buscaron alternativas, no siempre las mejores, para interponer sus demandas de amparo.

Contar con un equipo de profesionales del derecho que de manera gratuita proporcionaran un modelo de demanda serio y se comprometieran a dar el seguimiento, además de proporcionar la asesoría necesaria ante la gama de dudas que genera la complejidad de la ley, de las demandas y su procedimiento, ha representado para los trabajadores y las trabajadoras un factor de confianza, además de que han valorado la utilidad que pueden tener sus representantes en el Legislativo en momentos difíciles, sobre todo cuando, como se ha observado, están enfrentando a toda la fuerza del Estado y de los diferentes poderes de la Unión aliados en el objetivo de eliminar o disminuir sus derechos.

A más de dos años de la imposición de la nueva Ley del ISSSTE, es sorprendente que la atención y la organización de miles de trabajadores, con sus características propias, se mantenga.

Muchos de los sindicatos y delegaciones sindicales que en un primer momento no apoyaron o no acompañaron a sus agremiados en los procesos de demanda ni, mucho menos, aportaron su infraestructura sindical para integrar los grandes paquetes de demandas, entendieron posteriormente que la lucha jurídica era justa, por lo que no sólo habría que apoyarla, sino también integrarse, en muchos de los casos para impedir el crecimiento del descrédito que iban acumulando, pero en otros casos lo convirtieron en parte de las acciones político sindicales de sus organizaciones. En otros casos, la represión se ha mantenido, sobre todo por el temor de que la organización de los grupos de demandantes pudiera rebasar a las mismas estructuras sindicales.

El caso de los trabajadores y las trabajadoras del magisterio tiene singular importancia. Incorporados los maestros a un sindicato considerado el más grande de América Latina, mismo que ha mantenido el control de la mayoría de sus agremiados a partir de los más variados métodos que van desde la compra de voluntades hasta la represión, esto bajo la tutela de Elba Esther Gordillo Morales, podemos considerar que en la actualidad el SNTE sufre una fractura, en gran parte ocasionada por el apoyo de dicha dirigente a la abrogación de la vieja ley.

En miles se cuenta el rechazo de los maestros y trabajadores de ese sector a aceptar los perjuicios que ocasiona la nueva Ley del ISSSTE, incluyendo a muchos de sus fieles seguidores, y a otros no tan fieles, pero caracterizados por su permanente alianza con la dirigente nacional, ya que también ellos decidieron confrontar a la líder al entender que la afectación que representa la Ley del ISSSTE había desbordado el control de sus agremiados, lo que podía poner en riesgo su misma representatividad, además de que dentro de los afectados por la reforma, ellos se encuentran incluidos. Esto, aunado a la oposición que la base magisterial ha manifestado contra la Alianza para la Calidad de la Educación, ha generado que el SNTE se encuentre en uno en sus peores momentos, ya que además de que se han fortalecido los tradicionales grupos disidentes de la CNTE y otras agrupaciones, también se ha fortalecido la idea de algunas de las secciones de crear sus propios sindicatos independientes, basados fundamentalmente en el derecho que conlleva la libertad sindical.

Un efecto más de la imposición de la nueva Ley del ISSSTE se da en los trabajadores del sector salud, ligado directamente a otro de los defensores de la reforma: Joel Ayala Almeida. Este sector, que durante muchos años se ha caracterizado por asumir fielmente las decisiones de su dirigente, ha sido uno de los principales opositores a dicha ley, aun cuando han existido muchas presiones para detenerlos.

Para algunos trabajadores de este sector, que siempre se han mantenido en la lucha para democratizar a su sindicato, la interposición de la demanda de amparo ha sido un factor desmovilizador, ya que el total del personal se ha centrado en esta estrategia y no se suma a las convocatorias de movilización. Aun cuando la medida en ningún momento ha sido apoyada por el sindicato en alguna de sus partes, ya que el comité ejecutivo nacional –controlado por Joel Ayala– y sus comités seccionales, han mantenido una posición pública de aceptación a la nueva ley, además de efectuar acciones de presión en contra de los promotores de la demanda y los demandantes.

Han sido muchas las presiones que trabajadores y trabajadoras al servicio del Estado han tenido que soportar desde la puesta en vigencia de la nueva Ley del ISSSTE. Las mayores han ocurrido en los dos momentos en los que tenían que tomar la decisión sobre los dos sistemas pensionarios que representan la aceptación de la nueva ley con la renuncia de los derechos abrogados, la aceptación del

sistema individual que caracteriza fundamentalmente a la reforma, o el sistema solidario que de alguna manera aún se mantiene en el décimo transitorio de la nueva ley. Para la mayoría de los trabajadores y trabajadoras estaba claro que los plazos legales estipulados en la ley, obligaban a que en los primeros seis meses de 2008 tomaran una decisión, e incluso temían –por un rumor que circulaba– que si no se decidían, se impondría el sistema de cuentas individuales; pero también, todos aquellos que habían demandado, al tomar una decisión estarían aceptando de alguna manera la nueva ley. La respuesta fue elocuente, ya que la gran mayoría, al no decidir por ninguno de los sistemas, expresó un rechazo contundente a la nueva ley.

Como respuesta, el gobierno violó una vez más la legalidad, modificando el plazo establecido en la nueva ley y el reglamento respectivo. El Ejecutivo, representado por Felipe Calderón y el secretario de Hacienda, asumiendo facultades que corresponden al Poder Legislativo, determinó el cambio de fecha para decidir entre los dos sistemas pensionarios al 14 de noviembre de 2008, acompañado de una costosa campaña de convencimiento, dirigida a los trabajadores y las trabajadoras, sobre las supuestas bondades del sistema individual de pensiones, misma que no tuvo el éxito esperado ya que fueron pocos quienes decidieron, y muchos de ellos lo hicieron por el décimo transitorio.

Entre octubre y noviembre de 2008, los jueces auxiliares encargados de atender las demandas contra la nueva Ley del ISSSTE empezaron de manera masiva a dictar sentencias; meses después el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio a conocer sus contradicciones sobre la inconstitucionalidad de la Ley del ISSSTE y la violación de derecho que representa, contradicción “resuelta” por mayoría, en la que no reconoció que la famosa igualdad de derechos queda reducida a una falacia con la generación de varios tipos de trabajadores y trabajadoras con derechos diferenciados, en donde los más afectados son los que ingresaron a laborar después de la puesta en vigencia de esta ley, y por lo mismo, sin posibilidades de demandar el amparo. Los ministros asumieron que los afectados “en el momento en que se consume la expectativa de derecho” podrán demandar y su derecho podrá ser reconocido. Situación, desde mi punto de vista, poco seria, ya que deja a trabajadores y trabajadoras en una situación de incertidumbre jurídica.

Las sentencias han sido recurridas porque consideramos inaceptable la manera en la que se lastima los derechos de trabajadores y trabajadoras, quienes han tenido que enfrentar la insensibilidad de los representantes del Poder Judicial, que no entienden que la protección de esos derechos entraña la defensa del pacto social, por lo cual el análisis debió hacerse sin poner en riesgo la confianza en el “Estado de derecho”, que sustenta la estabilidad social.

La ratificación determinada por el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia de Trabajo, de las sentencias dictadas por los jueces de Distrito, mismas que retoman la determinación del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, obliga a pensar que la justicia hacia las mayorías no es la prioridad del Poder Judicial, ya que se imponen otros intereses a ello.

La importancia de la respuesta de los trabajadores ante la afectación de sus derechos es de considerarse, en tiempos en los que ya se perfila la posibilidad de que se imponga en el Poder Legislativo, respetando el procedimiento o no, la reforma a la Ley Federal del Trabajo. Por ello, considero que los que ambicionan la reforma deben pensarlo más de una vez.

Acceso a la justicia federal

Anastacio Pavón Noriega[§]

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 17 que:

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Es un derecho fundamental de los mexicanos tener la posibilidad de acudir al sistema de justicia cuando así lo deseen.

No obstante, aun cuando el Estado es quien debe garantizar el acceso a la justicia, no sólo como servicio público, sino como único instrumento institucional para una convivencia armónica y de desarrollo con equidad para los mexicanos, la verdad es que sólo unos

[§] Integrante del equipo jurídico contra la Ley del ISSSTE del Grupo Parlamentario del PRD, LX Legislatura, Cámara de Diputados.

cuantos (especialmente quienes cuentan con una posición económica solvente) tienen la posibilidad de acudir al sistema de justicia.

Debe entenderse que la administración de justicia –actividad jurisdiccional del Estado– es una labor de servicio público, por lo que debe bastar la solicitud que cualquier ciudadano realice, para que el aparato judicial comience a funcionar y desarrolle su actividad, atendiendo la solicitud, independientemente del sentido en que emita su resolución.

Constituye un deber del Estado garantizar la capacidad de los órganos jurisdiccionales para recibir todas y cada una de las solicitudes que presenten los ciudadanos, y darles el cauce legal correspondiente; de lo contrario, el mismo sistema sufriría un colapso. Por otra parte, debe procurar que no existan obstáculos materiales que impidan o dificulten el libre ejercicio de un derecho establecido como mandato constitucional.

Incluso la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que “la garantía de acceso a la jurisdicción implica que ninguna controversia quede sin resolver”. Sin embargo, este criterio no es suficiente ante una sociedad que, como la mexicana, se ha vuelto más compleja, más plural en términos políticos, y que en lo económico ha sido obligada a orientar sus pasos hacia el libre mercado, con nuevas expectativas y demandas frente al sistema jurídico; por ello, es necesario *resolver* además de manera equitativa y justa.

No se ha hecho lo suficiente para aumentar la posibilidad de la población, de acudir a las instituciones de justicia. Sólo una pequeña parte de los conflictos de la vida social se someten al conocimiento de la vía jurisdiccional; y de aquellos que lo hacen, una porción mucho menor concluye con una sentencia formal.

Es claro, por tanto, que el sistema de justicia de nuestro país excluye a una parte muy considerable de la población, ya que se percibe que la administración de justicia es muy costosa, lenta, rígida e inflexible, y que en lugar de resolver los conflictos, en ocasiones los profundiza más.

La sociedad mexicana espera que su sistema de justicia no cumpla funciones meramente simbólicas, sino que actúe como medio efectivo de regulación y de equitativa y justa solución de los conflictos.

El intento paliativo de crear organismos de *justicia alternativa*, como las comisiones (Comisión de Derechos Humanos, Comisión de

Arbitraje Médico, etcétera) y las procuradurías (Procuraduría Federal del Consumidor, entre otras) no contribuye a facilitar el acceso a las instituciones judiciales encargadas de administrar justicia, sólo deja de manifiesto que por necesidad, los tribunales no son la única manera de resolver los conflictos sociales.

La escasa cultura jurídica mexicana ha facilitado el surgimiento de estos mecanismos de justicia alternativa, antes de buscar un mayor acceso al sistema de justicia.

Debe entenderse que la justicia formal tiene un papel indispensable en todo el sistema jurídico nacional, pues existe una gran necesidad de que los conflictos se resuelvan de manera coercitiva y ofrezcan lineamientos que otorguen certidumbre y seguridad jurídica para la interacción social.

Las nuevas formas de conflicto jurídico requieren una nueva concepción de sus soluciones mediante el derecho, y es necesario redefinir el papel y las funciones del sistema de justicia en el desarrollo equitativo de las relaciones sociales.

Un régimen de gobierno autoritario, aunado a los desequilibrios y desigualdades sociales, da especial viabilidad a los conflictos entre el gobierno y sus gobernados.

Aun así, el acceso a la justicia es una garantía consagrada en nuestra constitución, que debe ser garantizada por el Estado. En la actualidad, como nunca antes, con la presentación de las demandas de amparo en contra de la Ley del ISSSTE, toda la teoría y la estructura institucional del Poder Judicial de la Federación ha sido puesta a prueba. Por primera vez en la historia jurídica de nuestro país, más de dos millones de trabajadores al servicio del Estado presentaron una demanda en contra de dicho ordenamiento jurídico.

Desafortunadamente el resultado ha sido negativo, en el sentido de que nuestras instituciones no están preparadas para atender y administrar justicia de una manera pronta, expedita, imparcial y sin prejuicios, a quien lo solicite.

El Poder Judicial de la Federación tuvo la oportunidad histórica de trascender en el tiempo, y hacer prevalecer la constitucionalidad del orden jurídico nacional, por encima de los intereses políticos y económicos de las cúpulas de poder. Sin embargo, dejó pasar el momento, no asumió la responsabilidad de dirigir el destino nacional, se olvidó del bienestar común y dio prioridad a los intereses del grupo dominante.

Desde el momento en que los trabajadores al servicio del Estado comenzaron a arribar a las instalaciones del Palacio de Justicia Federal, las autoridades tomaron medidas represivas, como respuesta intuitiva ante una situación completamente nueva y desconocida. Por ejemplo, se prohibió la entrada a las instalaciones, a los varones que traían las cajas de paquetes con las demandas de amparo contra la Ley del ISSSTE, lo cual obligó a que las compañeras trabajadoras al servicio del Estado, una vez más, dieran la cara y fueran las encargadas de entregar dichos paquetes.

El Consejo de la Judicatura Federal trató de controlar en su totalidad el trámite de dicho amparo, destinando unas carpas provisionales, para que funcionaran a manera de oficialía de partes, y sólo el personal designado a las mismas recibiera las demandas. Aun así, muchos documentos que acompañaban a las demandas de amparo fueron extraviados por dicho personal, y al final del día resultaban demandas sin la firma de los trabajadores, o sin los originales de los recibos de pago de éstos.

Eran impresionantes las filas interminables de trabajadores al servicio del Estado entregando sus demandas y las de sus compañeros, y la gran cantidad de camiones de carga que llegaban totalmente llenos de demandas de amparo, de trabajadores no sólo del Distrito Federal, sino de todos y cada uno de los estados de la República.

La improvisada oficialía de partes ingresaba todos los días cantidades enormes de demandas; y sin embargo, hubo muchas que hasta un año después de su recepción, eran registradas y se les asignaba número de expediente y fecha para las audiencias: una notable muestra del carácter pronto y expedito de la justicia mexicana.

Durante ese año de espera, los trabajadores al servicio del Estado no recibían ninguna respuesta o información sobre el trámite de su demanda, lo que los ponía en situación de incertidumbre y zozobra.

El Consejo de la Judicatura Federal creó un sistema informático especial, para difundir la información sobre las demandas contra la Ley del ISSSTE, sistema que sólo se podía consultar por internet y que resultó insuficiente, ya que con frecuencia se encontraba saturado, o la información que registraba era errónea.

Este medio de información representó un obstáculo muy importante para los trabajadores al servicio del Estado, ya que muchos de

ellos no cuentan con una computadora en su casa, y mucho menos con una conexión a internet.

Con el afán de mantener el control absoluto sobre el trámite del juicio, el Consejo de la Judicatura Federal, de manera inconstitucional, creó dos juzgados de distrito auxiliares, con competencia y jurisdicción en toda la República y sede en el Distrito Federal, para que fueran sólo estos juzgados los encargados de conocer y resolver sobre este amparo.

Ambos juzgados de distrito auxiliares trataron de atender lo más pronto posible, las demandas que se les turnaron. Sin embargo, antes que acelerar la admisión, trámite y resolución del juicio, lo retrasaron mucho más, y en un intento desesperado por abarcar un mayor número de demandas, decidieron acumularlas en enormes grupos, y designaron al azar, a un representante común para grandes grupos de trabajadores.

Esta medida complicó la tarea de localizar el expediente de cada uno de los trabajadores al servicio del Estado, quienes debían *adivinar* el nombre de la persona que había sido designada como su representante común, para poder dar seguimiento a su demanda de amparo.

Es decir que el Poder Judicial de la Federación, lejos de tomar las medidas pertinentes para atender todas y cada una de las solicitudes de amparo en contra de la Ley del ISSSTE, dejó de cumplir con su mandato constitucional y se convirtió en cómplice del grupo dominante que impuso esta ley, al asumir la función de obstaculizar y complicar el trámite del juicio.

Se dejó de lado la obligación de garantizar el acceso a una justicia plena y en igualdad de condiciones con el resto de la población, a los trabajadores al servicio del Estado, dándoles un trato distinto, por la imposibilidad de tener acceso a la información relativa a los juicios en los que estaban involucrados.

Al dar lectura a las disposiciones constitucionales que buscan facilitar el acceso al sistema de justicia, parecería que los mexicanos tenemos todas las facilidades para que ésta sea una realidad, pero son muchos los factores que intervienen para que no lo sea. Como resulta evidente, las disposiciones legales deben ser acompañadas de las debidas reformas a las instituciones encargadas de aplicarlas.

Estamos ante un caso en el que la falta de información sobre la forma en que los órganos encargados de administrar justicia, organizaron la recepción y distribución de los expedientes, repercutió directa y negativamente en el acceso al sistema de justicia de los trabajadores al servicio del Estado.

El Consejo de la Judicatura Federal debió tomar las medidas necesarias, de tal forma que los trabajadores al servicio del Estado pudieran allegarse la información suficiente, que les permitiera dar un adecuado seguimiento a su demanda de amparo, pero no fue así.

Es indispensable que las instituciones encargadas de administrar justicia cuenten con la infraestructura y herramientas necesarias para atender este tipo de demandas, en las que un enorme grupo de ciudadanos se inconforman con un ordenamiento jurídico, a fin de que puedan cumplir de manera eficaz y eficiente con su mandato constitucional.

Relatividad de las sentencias en el juicio de amparo, otra forma de acceso a la justicia federal

Existe en el juicio de amparo un principio general que ha sido, por muchos años, uno de los pilares en los que se ha sostenido el propio juicio de amparo y todo el sistema jurídico nacional. Sin embargo, con el paso del tiempo y atendiendo a los nuevos requerimientos y demandas de justicia de la sociedad, este principio debe ser analizado a la luz de la realidad histórica que vive nuestro país.

Este principio es conocido como “fórmula Otero”, ya que su origen se le atribuye a don Mariano Otero (Congreso Constituyente de 1856), en 1857. Dicha fórmula consiste en que la sentencia del juicio de amparo, “siempre será tal, que sólo se ocupe de los individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare...”, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

La anulación general del acto de autoridad con efectos *erga omnes* se ha considerado que tiene como consecuencia un abierto enfrentamiento entre los poderes del Estado, y un evidente riesgo para la existencia del mismo juicio.

Varios autores sostienen que una anulación general, *erga omnes*, provocaría un desequilibrio entre los poderes estatales, ya que el Poder Judicial estaría abandonando sus funciones propias, para asumir el papel de legislador, e implicaría la subordinación de un poder a otro.

Como sostiene Alfonso Noriega Cantú:

Este principio fue inspirado a Otero y a los constituyentes mencionados, por los comentarios de Alexis de Tocqueville sobre el funcionamiento del Poder Judicial Federal en los Estados Unidos de Norteamérica, en el que, como decía el ilustre magistrado francés, sus sentencias “no tienen por objeto más que el descargar el golpe sobre un interés personal y la ley sólo se encuentra ofendida por casualidad. De todos modos, la ley así censurada no queda destruida; se disminuye sí, su fuerza moral, pero no se suspende su efecto material. Sólo parece, por fin, poco a poco y con los golpes redoblados de la jurisprudencia.”¹

Y continúa el maestro:

Es por ello, en mi opinión, que asimismo se estableció como un requisito esencial para intentar la acción de amparo, la necesidad de que ésta fuera precisamente hecha valer por la parte agraviada. Efectivamente la obligación de ajustarse al principio de impulso procesal –la instancia de parte agraviada– evitó que el organismo de control se entrometiese de manera oficiosa, en las actividades de los otros poderes, evitando, de esta manera, la posibilidad a que me he referido, de provocar el choque entre los poderes, con las indeseables consecuencias políticas que esto pudiera provocar.²

Es evidente la necesaria existencia del juicio de amparo, como único medio de control constitucional, y también el temor que existe de que una controversia política entre los poderes estatales amenace dicha existencia.

¹ Alfonso Noriega Cantú, *Lecciones de amparo*, México, Porrúa, 1993⁴, t. II, p. 796.

² *Ibid.*, p. 797.

Otros autores han sostenido que este principio permite que las sentencias de amparo no constituyan un acto de agresión entre poderes del Estado, ya que sus efectos sólo benefician a quien lo solicitó, sin hacerse una declaración general al respecto, lo que anularía por completo el acto o la ley proveniente de uno de dichos poderes.

El hecho de que la sentencia de amparo permita la subsistencia del acto de autoridad reclamado, aun cuando se declare inconstitucional y no se aplique a los solicitantes de amparo, permite que la autoridad que lo emitió no se sienta cuestionada en su actuación, ni calificada por un poder distinto.

Por su parte el maestro Ignacio Burgoa Orihuela sostiene:

Tratándose de la impugnación de leyes secundarias por su inconstitucionalidad, el citado principio responde a una necesidad jurídico-política. En efecto, si la declaración de inconstitucionalidad de una ley tuviese alcance absoluto, *erga omnes*, tal declaración implicaría la derogación o la abrogación de ésta. El órgano jurisdiccional de control asumiría, entonces, el papel de legislador, excluyendo del régimen jurídico del Estado el ordenamiento que haya estimado contrario a la Constitución, provocándose de esta manera no sólo el desequilibrio entre los poderes estatales, sino la supeditación del legislativo al judicial. Esta situación no podría subsistir por mucho tiempo, ya que los órganos legislativos se aprestarían a remediarla mediante la supresión de la facultad que, para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, tuviesen los órganos jurisdiccionales de control. Por ende, y según lo hemos aseverado, el principio de relatividad, en puntual congruencia con el de iniciativa del agraviado, ha sido el escudo protector de la potestad que tienen los tribunales federales para declarar, dentro de la vía de amparo, la inconstitucionalidad de las leyes, puesto que a virtud de él, las sentencias respectivas contraen su eficacia al caso concreto que hubiese suscitado el ejercicio de la acción por parte del quejoso, relevándose únicamente a éste del cumplimiento de la ley reclamada, la cual conserva su fuerza normativa frente a los que no la hayan impugnado, toda vez que tales sentencias no entrañan su derogación o abrogación.³

³ Ignacio Burgoa Orihuela, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1992³⁰, p. 276.

Es necesario analizar este principio, y al hacerlo escuchar todos los puntos de vista, y todos los argumentos que al respecto se emitan, así como evaluar la viabilidad de continuar su aplicación, con el único propósito de alcanzar un mayor y más equitativo acceso a la justicia.

Consideramos que no es posible hablar de justicia cuando una ley declarada inconstitucional se deja de aplicar a las personas que tuvieron la posibilidad (muchas veces económica) de demandar el amparo, y se continúa imponiendo a la gran mayoría de la población, que por diversas circunstancias (desigualdad de oportunidades) no pudo obtener la protección constitucional.

Dejar de aplicar este principio, efectivamente cortaría de tajo con una parte importantísima de la centenaria tradición del juicio de amparo. Sin embargo, debemos pugnar por que prevalezca la supremacía constitucional, como pilar fundamental del orden jurídico nacional.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está por encima de cualquier otro ordenamiento jurídico, y de cualquier poder y autoridad estatal; por lo tanto, procurar que prevalezca ante cualquier acto contrario a sus postulados, no implica la invasión de la competencia o funciones de ningún otro poder.

Debemos sostener que nuestra carta magna está por encima de cualquier poder constituido, y que anular los actos contrarios a ella no puede ser considerado una agresión a tales poderes, más bien debe tomarse como un acto para el sostenimiento del orden jurídico nacional, de la sana convivencia y la armonía social.

Es necesario un profundo análisis de este principio, del cual se debe concluir si su aplicación debe continuar tal y como se hace actualmente, o sólo en determinados casos, por lo que tendría que establecerse de manera clara y precisa el procedimiento por seguir, y los requisitos que deban cumplirse para obtener una declaración general de inconstitucionalidad.

Lo anterior obedece a la importancia y trascendencia jurídica de una declaración general de tal magnitud, además de la necesidad de dar una oportuna y basta difusión entre la población de tal resolución, con el propósito de evitar que continúe la aplicación del acto de autoridad ya declarado inconstitucional.

Por mucho tiempo se ha sostenido en la cátedra, que son muy distintos, y no deben entenderse como sinónimos, los conceptos de *justicia y derecho*; que la justicia es una figura subjetiva, inmaterial

e impersonal, mientras que el derecho es objetivo, material y un bien necesario para la convivencia y el orden social; que el derecho no necesariamente es justo, y aplicar la ley no necesariamente es hacer justicia.

Difiero de esta consideración. En mi opinión, todo el orden jurídico nacional debe buscar a toda costa y por todos los medios posibles, hacer justicia, resolver con equidad las controversias, reconociendo las diferencias, debilidades y fortalezas de las partes, y tomando las providencias necesarias para evitar que se cometa una injusticia.

Debemos aspirar a que algún día el derecho y la justicia sean sinónimos, y que aplicar la ley sea hacer justicia a quien tenga necesidad de ella.

Al respecto, Juventino V. Castro sostiene:

Si la función del Poder Judicial Federal –primordialmente–, es la vigilancia y vivencia de las normas constitucionales, no parece catastrófico que precisamente para hacer prevalecer la ley suprema, el único órgano que puede interpretar y definir las disposiciones constitucionales declare que una ley del Congreso o de las legislaturas locales se aparta de la Constitución, y en defensa de ésta anule la expedición de esa ley inconstitucional. No es que un poder –el judicial–, esté por encima de los otros dos, sino que una norma fundamental –la Constitución– está por sobre los tres poderes que aquella crea y regula. Lo prevalente es lo constitucional, y no lo judicial.⁴

Compartimos la opinión de que debe prevalecer la supremacía constitucional; sin embargo, debemos reconocer que el temor de poner en riesgo la existencia del propio juicio de amparo, por un conflicto político entre los poderes del Estado, es real.

En un país con una cultura jurídica arraigada, donde se respete la división de poderes del Estado, y lo político no esté por encima de lo jurídico, lo más común es que se respete la máxima ley de ese país, y cualquier declaración en contrario sea anulada casi de manera automática.

⁴ Juventino V. Castro, *Lecciones de garantías y amparo*, México, Porrúa, 1974, p. 343.

Desafortunadamente, la realidad actual de nuestro país es muy diferente: tenemos una muy incipiente cultura jurídica, el respeto a la división de los poderes del Estado está en construcción, y la situación política determina el camino que sigue el orden jurídico nacional. En esas condiciones, el riesgo de que la existencia misma del amparo, como medio de control constitucional, se vea amenazada, es fundado, real e inminente.

Pero la historia de este país se ha construido luchando en contra de esa forma de pensar que sostiene que es mejor no hacer nada y conservar lo que tenemos.

Ha sido necesario arriesgar y dar incluso la vida, por defender los derechos fundamentales de todos los mexicanos: la vida, la libertad, la salud, el trabajo, la seguridad social y la seguridad jurídica, entre otros. Abandonar la lucha o adoptar una actitud conformista, haría que la vida de todos aquellos mexicanos que han luchado por el respeto a esos derechos, fuera en vano.

El juicio de amparo en contra de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ha puesto de manifiesto que todos los trabajadores al servicio del Estado están viviendo un agravio personal y directo en su esfera jurídica con la entrada en vigor de dicha ley.

Como reconoce en su sentencia de amparo el licenciado José Antonio Montoya García, juez segundo de Distrito Auxiliar, con competencia y jurisdicción en toda la República y residencia en el Distrito Federal, encargado de conocer y resolver sobre las demandas en contra de la Ley del ISSSTE:

Con motivo de la promulgación 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, un amplio sector de los trabajadores al servicio del Estado de toda la República mexicana se volcaron de forma inusitada a solicitar el amparo y protección de la Justicia Federal, revelándose así ostensiblemente la intención de utilizar la promoción de tan elevado número de demandas como medio para la lucha de clases.

Ante esa panorámica social, resulta indudable que nos encontramos ante uno de los temas jurídicos de mayor relevancia en la actualidad en la sociedad mexicana.

Es decir, el amparo contra la Ley del ISSSTE es un acontecimiento de gran relevancia para la historia jurídica de nuestro país, pero más allá, se deja de manifiesto que todos los trabajadores al servicio del Estado y sus beneficiarios son agraviados con la imposición de dicha ley, a todas luces inconstitucional.

La gran mayoría de los trabajadores al servicio del Estado presentaron una demanda solicitando el amparo y protección de la justicia federal. Sin embargo, un reducido número de trabajadores no lo hicieron; por lo tanto, una vez que se consiga una sentencia favorable, en la que se conceda el amparo, ésta sólo beneficiará a los trabajadores que la presentaron, y dejará al otro grupo de trabajadores sin defensa alguna ante la aplicación total de dicho ordenamiento inconstitucional.

Esto, en cumplimiento a la fórmula Otero, expuesta líneas arriba, que permite la subsistencia de una ley totalmente apartada de la carta magna nacional, y que será impuesta sin ninguna consideración a ese grupo de trabajadores, quienes, por falta de información, o de recursos económicos, no presentaron una demanda de amparo.

Además, se dará lugar a un conflicto de aplicación de leyes, inusitado y sin precedentes, ya que a los trabajadores que tengan una sentencia de amparo favorable deberá respetárseles su régimen jurídico anterior a la actual ley; los trabajadores que no eligieron ninguna de las dos opciones de régimen de pensión que maneja la ley actual, tendrán el régimen del artículo décimo transitorio; y el reducido grupo de trabajadores que hayan elegido el régimen de los bonos de pensión (cuentas individuales), tendrá otro distinto; es decir, subsistirán al mismo tiempo tres regímenes jurídicos diferentes, sobre una misma población.

Así, una ley, que debería solucionar diversos conflictos y dar claridad, certidumbre y seguridad, se convierte en fuente de conflictos, confusión, inestabilidad y desigualdad.

Por su parte, la sentencia de amparo, que podría resolver la controversia brindando protección y seguridad jurídica a todos los trabajadores al servicio del Estado y sus beneficiarios, sólo tendrá efectos para aquellos que demandaron el amparo, mientras que dejará indefensos a los trabajadores que no pudieron hacerlo.

De esta manera se niega el acceso a la justicia federal a un sinnúmero de trabajadores que, por diversas razones (sobre todo de

carácter económico), no tuvieron la posibilidad de presentar una demanda de amparo.

Es determinante que todos y cada uno de los mexicanos puedan, con mayor prontitud y facilidad, gozar de este servicio público, con el menor costo posible, tanto económico, como personal, y que el Poder Judicial de la Federación cumpla con su obligación constitucionalmente establecida.

El Poder Judicial de la Federación en los amparos
contra la Ley del ISSSTE

David Alejandro López Lozada[§]

Justicia que se retarda no es justicia.

*Guillermo I. Ortiz Mayagoitia*¹

El 31 de marzo de 2007, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se expidió la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

A partir de ese momento, las y los trabajadores al servicio del Estado implementaron un frente de lucha para resguardar los derechos que legítima y constitucionalmente les corresponden, y que con la entrada en vigencia de la nueva Ley del ISSSTE serían vulnerados.

[§] Integrante del equipo jurídico contra la Ley del ISSSTE del Grupo Parlamentario del PRD, LX Legislatura, Cámara de Diputados.

¹ Palabras pronunciadas por el ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al término de las sesiones donde se conoció el tema de la Ley del ISSSTE.

Una de las vertientes de esa lucha fue la interposición de demandas de amparo, vía jurídica a la que las y los trabajadores acudieron, para apelar al Poder Judicial de la Federación, por una aplicación estricta de la Constitución Política de nuestro país, así como de los tratados internacionales referentes a derechos laborales.

Entendiendo el juicio de amparo como el conducto legal al que puede acudir el gobernado para combatir los actos de autoridad que vulneren las garantías individuales, y observando que en la Ley del ISSSTE vigente desde el 1º de abril de 2007 se encuentran transgresiones a los principios fundamentales de certidumbre jurídica, en abril y parte del mes de mayo de 2007, los juzgados de distrito en materia laboral de todo el país empezaron a recibir miles de demandas de amparo en contra de la Ley, en las cuales los principales argumentos eran las contravenciones por parte del cuerpo normativo de la ley en cuestión, a los artículos 1º, párrafos primero y tercero; 3º, inciso c; 4º; 13; 14, párrafos primero y segundo; 16, párrafo primero; 22, párrafo primero; 123, párrafos primero y segundo, y apartado B, fracciones V, XI, incisos a, e y f; y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicho articulado constitucional garantiza el goce por parte de todo individuo, de los derechos plasmados en la carta magna de nuestro país, de la prohibición de la retroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna, de bases mínimas de seguridad social; es decir, protege al gobernado contra normas que pretendan quebrantar estos principios.

La Ley del ISSSTE, sin ninguna duda, atenta contra los presupuestos básicos mencionados, pues basta señalar que en su artículo tercero no contempla ni regula el seguro de jubilación previsto y garantizado por el inciso a de la fracción IX del apartado B del artículo 123 constitucional, y con ello vulnera el artículo 14 constitucional, pues en la ley del ISSSTE abrogada se establecía a favor de la y el trabajador el derecho a la jubilación. También en sus artículos 28 y 29 establece que el otorgamiento de los servicios de salud dependerá y será determinado por las reservas financieras y actuariales 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, es decir, el otorgamiento del seguro de salud dependerá de la oferta y

la demanda, esquema que más que de seguridad social, parece un guión comercial, y que atenta contra el artículo 123 constitucional en su apartado *B*, fracción *XI*, incisos *a* y *d*. Así mismo, en los artículos transitorios quinto, octavo y décimo, de la ley en análisis, se violentan las garantías de igualdad ante la ley, de no retroactividad de las leyes y de seguridad jurídica establecidas a favor de las y los trabajadores por los artículos 1º, 4º, 13, 14, 16 y 123 constitucionales por cuanto determinan, en violación a las garantías de igualdad ante la ley, un tratamiento diferenciado en la aplicación de ésta a quienes están en la misma situación jurídica en su calidad de trabajadoras y trabajadores derechohabientes del Instituto, al establecer en su perjuicio una opción que supone en sus dos alternativas el goce de derechos de diferente alcance y contenido, lo que también implica un tratamiento discriminatorio entre los optantes desde la ley, de los categóricamente prohibidos por los artículos 1º, 4º y 13 de la carta fundamental. Se vulneran las garantías de no retroactividad del artículo 14 constitucional porque con estos dispositivos se modifican aumentándolos, los extremos de edad, tiempo de servicios y monto de aportaciones que se establecieron para la procedencia de los diversos seguros pensionarios en la abrogada Ley del ISSSTE y por añadidura se conculcan derechos públicos subjetivos de seguridad jurídica de los numerales constitucionales 14 y 16, al dejar en estado de indefensión ante las afectaciones en el contenido de los presupuestos para el goce de los derechos y prestaciones que implican cualquiera de las opciones establecidas por los transitorios que se impugnan. Esta grave afectación a derechos adquiridos riñe abiertamente con el espíritu y la letra del artículo 123 constitucional y con el carácter tutelar de sus garantías sociales. En consecuencia, además, resulta violado el principio de supremacía constitucional del artículo 133.

Con los argumentos mencionados como ejemplos de las sistemáticas contravenciones de la Ley del ISSSTE a las garantías de seguridad social, no quedaba duda de que algunos de los juzgadores encargados por ley de conocer las demandas de amparo, iban a tener la sensibilidad y criterio jurídico para otorgar la protección de la justicia contra la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Sin embargo, el 4 de mayo de 2007 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Acuerdo General 18/2007 del Pleno del Consejo de

la Judicatura Federal, relativo a la denominación, residencia, competencia, jurisdicción territorial, domicilio y fecha de inicio de funcionamiento del Juzgado de Distrito Auxiliar con competencia en toda la República y residencia en el Distrito Federal, que creó un órgano jurisdiccional denominado Juzgado de Distrito Auxiliar, con competencia en toda la República y residencia en el Distrito Federal, para conocer, entre otros, de los juicios de amparo indirecto relacionados con la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de marzo de 2007; y dispuso que los asuntos que a la fecha de entrada en vigor de dicho acuerdo se encontraran en trámite o con audiencia celebrada, en los diversos juzgados de Distrito de la República, relacionados con la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de marzo de 2007, deberían remitirse para la continuación de su sustanciación y resolución al Juzgado de Distrito Auxiliar.

El 7 de mayo de 2007, entró en funciones el Juzgado Auxiliar, en flagrante violación al artículo 13 constitucional, el cual establece: “nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales”.

La apertura de dicho órgano jurisdiccional, argumenta el Acuerdo, fue a causa de los informes estadísticos de los juzgados de Distrito, en los cuales era posible advertir la promoción de una gran cantidad de juicios de amparo indirecto en diversas materias, como lo era, entre otras, la relativa a la Ley del ISSSTE, y acotaba, que el tribunal especial, denominado Juzgado de Distrito Auxiliar, con competencia en toda la República y residencia en el Distrito Federal, conocería, entre otros, de los juicios de amparo indirecto relacionados con la Ley del ISSSTE publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de marzo de 2007.

Desde su funcionamiento hasta la fecha, dicho Juzgado Auxiliar sólo ha conocido demandas de amparo contra la Ley del ISSSTE, es decir, fue creado *ex profeso*, especial y solamente para resolver las citadas demandas de amparo.

El acuerdo 18/2007 del Consejo de la Judicatura Federal también establece en su punto cuarto, que:

[...] los asuntos que a la fecha de entrada en vigor de este acuerdo se encuentren en trámite o con audiencia celebrada, en los diversos juzgados

de Distrito de la República, relacionados con la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de treinta y uno de marzo de dos mil siete, deberán remitirse para la continuación de su sustanciación y resolución al Juzgado de Distrito Auxiliar.

Es decir que la competencia que los diversos juzgados de Distrito que se establecen en nuestro país, y a los cuales legalmente les corresponde conocer de demandas de amparo como las interpuestas contra la Ley del ISSSTE –con fundamento en los artículos 114, fracción I, de la Ley de Amparo, y 55, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación–, quedaba sobrepasada por un acuerdo administrativo.

Con lo mencionado, no cabe duda de que se creó un tribunal especial, *ad hoc*, para conocer de los juicios de garantías que cientos de miles de trabajadores interpusieron contra la Ley del ISSSTE, creación que violentó la Constitución e inició las constantes violaciones al principio del buen proceso, del cual han carecido las demandas de amparo en análisis.

Así, a partir de la emisión del referido acuerdo, los diversos juzgados de distrito en materia laboral de nuestro país, se declararon incompetentes, con lo que faltaron claramente a los principios de certeza jurídica y administración expedita.

A causa del traslado y envío de los cientos de miles de expedientes al Juzgado Auxiliar, el procedimiento de resolución de las demandas entró en un estado de aletargamiento, pues mientras el juzgado primigenio se declaraba sin competencia, el Auxiliar iniciaba el proceso de recepción, captura y tramitación, en el cual las primeras audiencias se diligenciaron para su desahogo en los meses de septiembre y octubre de 2007, y se proyectó que habría todavía audiencias para los meses de abril y mayo de 2008. Esto, desafortunadamente, no fue así, pues todavía en los meses de noviembre y diciembre de 2008, algunas de las audiencias constitucionales no se habían llevado a cabo.

Muestra sin duda de la incapacidad para atender un asunto de trascendencia nacional y de repercusiones sociales, por parte del Poder Judicial de la Federación, fue la creación del Juzgado Auxiliar, ya que no sólo no agilizó el curso de los juicios de amparo, sino que pospuso constantemente los resolutivos de la mayoría de los procesos.

En estas circunstancias se encontraba el proceso jurídico, cuando en septiembre de 2007 se creó un nuevo juzgado auxiliar, denominándole segundo, y con la misma motivación y fundamentación que se argumentó para que surgiera el primer Juzgado Auxiliar. Este nuevo juzgado empezó funciones, el 8 de octubre de 2008, y a partir de esa fecha, todas las demandas de amparo referentes a la Ley del ISSSTE iban a ser turnadas a él.

Sin ningún pudor ni rigor legal, el Consejo de la Judicatura Federal, por medio del Acuerdo 34/2007, violentó nuevamente nuestro marco jurisdiccional, al poner en funcionamiento otro juzgado especial, el cual conocería en su mayoría de las demandas de amparo que se elaboraron de forma grupal.

Cabe mencionar que tanto el Acuerdo 18/2007 como el 34/2007 señalaban que serían los tribunales colegiados en materia administrativa del Primer Circuito los que darían trámite a los recursos que se interpusieran contra las determinaciones y resoluciones que ditasen el Primer y Segundo Juzgado de Distrito Auxiliar. Otra vez, un acto contrario a la ley, pues las demandas de amparo contra la Ley del ISSSTE son de materia laboral, por tanto es un juez de Distrito en esa materia, quien tiene que conocer en primera instancia, y por ende, a los recursos interpuestos a resoluciones de este órgano jurisdiccional, les darían trámite los tribunales colegiados en la misma materia, obviada legal.

Pero no, el Consejo de la Judicatura no sólo creó dos juzgados especiales y les dio materia, sino que les indicó que conocerían amparos directos en materia laboral, y que los recursos interpuestos ante ellos serían sustanciados por tribunales administrativos.

Error tan claro tuvo que ser subsanado por el propio Consejo de la Judicatura en el Acuerdo 50/2008 del mes de octubre de 2008, después de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación señalara que las demandas de amparo contra la Ley del ISSSTE eran eminentemente de materia laboral, por tanto le correspondía a los tribunales colegiados en esa materia, conocer de la substanciación de los recursos de revisión. Desafortunadamente no se pronunciaron en lo que hace a los juzgados auxiliares y su constitucionalidad; hubiera sido interesante analizar la argumentación de dicho asunto.

Los meses transcurrían, y contando ya con dos juzgados especiales, las demandas de amparo contra la Ley del ISSSTE seguían un

camino aletargado y tortuoso. Se empezaron a otorgar, sin embargo, suspensiones provisionales y definitivas, con el propósito de que, como legalmente está establecido, se suspendieran los actos de aplicación de la Ley. Sin embargo, nuevamente hubo violaciones al debido proceso, en particular, violaciones a las suspensiones obsequiadas; además, el Poder Judicial de la Federación no sancionó, como debió hacerlo, a las autoridades que transgredieron esa garantía de protección que otorga el juicio de amparo.

El artículo 17 constitucional en su segundo párrafo establece: “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial”.

Los juzgados auxiliares, violentando los principios anteriores, acumularon las diversas demandas de amparo, primero de cien en cien, sin reparar en el tipo de modelo utilizado por las y los trabajadores; y posteriormente, volvieron a acumular, trayendo como consecuencia, que muchas trabajadoras y trabajadores perdieran el seguimiento de su demanda, por el constante cambio de expediente principal. Con esto se vulneró la certeza jurídica del adecuado camino del proceso, pues al estar acumulando de nuevo, los tiempos establecidos para las audiencias cambiaban, y se originó una desprotección jurídica.

Los diferimientos de las audiencias fue otro de los casos atípicos en estos juicios de amparo, ya que constantemente se suspendía la fecha para la celebración de la audiencia que resolvería el fondo del asunto, sin que ello conllevara las sanciones y multas que establece la Ley de Amparo a las autoridades responsables.

Las primeras sentencias se empezaron a emitir, y fue el Primer Juzgado Auxiliar el encargado de realizarlas; vale aclarar que la mayoría de estas demandas eran conforme a un formato de modelo de carácter individual.

Los resolutivos de dichas sentencias sólo otorgaban el amparo contra los artículos 20 y 25 de la Ley del ISSSTE, artículos que sin duda alguna violentaban las garantías individuales de las y los quejosos.

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 del sueldo.

Artículo 25. En caso de que alguna dependencia o entidad incumpla por más de seis meses en el entero de las cuotas, aportaciones y descuentos previstos en esta ley, el Instituto estará obligado a hacer público el adeudo correspondiente.

Transcurridos doce meses, consecutivos o dentro de un periodo de dieciocho meses, de incumplimiento parcial o total del entero de cuotas, aportaciones y descuentos, el Instituto podrá suspender, parcial o totalmente, los seguros, prestaciones y servicios que correspondan al adeudo, para lo cual bastará con una notificación por escrito al titular de la dependencia o entidad respectiva con sesenta días de anticipación. La Junta Directiva y el director general del Instituto decidirán sobre el ejercicio de la suspensión dispuesta en el presente párrafo.

En el caso previsto en el párrafo anterior, la dependencia o entidad morosa asumirá la responsabilidad y las consecuencias legales que resulten por la suspensión de los beneficios previstos en esta ley.

Pero algo pasaba con las resoluciones del Segundo Juzgado Auxiliar, donde se encontraban las demandas grupales, y en las cuales los argumentos contra la Ley del ISSSTE eran prácticamente irrefutables. Tan es así, que se otorgaron suspensiones provisionales y suspensiones definitivas, pero las audiencias constitucionales, en las cuales se resolvería el fondo de las demandas, constantemente se posponían.

La lucha de las y los trabajadores no cesaba, y eran frecuentes las reuniones, foros y asambleas, pues la respuesta a la estrategia de agotar el movimiento contra la Ley del ISSSTE, por parte del gobierno, sumándole los constantes acosos laborales, fue la de la organización para estar más y más informados sobre las repercusiones de la Ley.

Un momento particularmente especial, fue cuando se iba acercando el mes de junio de 2008, pues hay que recordar que la Ley establecía que las y los trabajadores al servicio del Estado tenían hasta el día 30 de ese mes para optar por los regímenes de cuentas individuales o por el sistema de reparto con las modificaciones señaladas en el artículo X transitorio de la Ley. La estrategia por seguir

fue la de no optar por ninguna de las opciones, y menos por las cuentas individuales, pues los especialistas señalan que ese sistema merma significativamente los ahorros de las y los trabajadores.

En este contexto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió el acuerdo presidencial por el que se establecían las fechas para la celebración de las audiencias públicas en relación con los juicios de amparo en revisión promovidos en contra de la Ley del ISSSTE.

El martes 10 de junio de 2008, los delegados jurídicos de los quejosos en los amparos, representantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dirigentes sindicales, abogados, y en general, personas con argumentación de por qué la Ley del ISSSTE vulneraba las garantías de las y los trabajadores, acudieron ante las y los ministros de la Suprema Corte. El jueves 12 de junio de 2008 fue el turno de las autoridades gubernamentales, en este caso, para hablar en defensa de la Ley.

Así, a partir del 16 de junio de 2008, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación empezó a conocer del asunto de los amparos contra la Ley del ISSSTE. El día 19, cuatro días después, emitió su sentencia, en la cual resolvió:

PRIMERO. En la materia de la revisión, se modifica la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La justicia de la Unión ampara y protege a los quejosos precisados en el resultando tercero de la presente ejecutoria, con excepción de los referidos en el considerando cuarto de la misma, en contra 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, 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 importar su antigüedad en el mismo”, para los efectos precisados en el último considerando de este fallo.

TERCERO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a los indicados quejosos en contra del artículo 7º de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales.

Así pues, nuestro máximo órgano jurisdiccional, en más o menos 20 horas, dictaminó el criterio por seguir en la definición de la constitucionalidad o no de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, manifestando en general, en su sentencia, y bajo marcos jurisprudenciales, la constitucionalidad de la norma anterior.

Las trabajadoras y los trabajadores al servicio del Estado se encuentran ahora con que pueden estar desempeñando trabajo igual pero con distintas condiciones laborales y diversas prestaciones, lo cual es contrario sin duda alguna, a la garantía de igualdad.

El gobierno federal, con las distintas reformas a la seguridad social de nuestro país, trata de romper de raíz, los fundamentos primigenios de la protección a la clase trabajadora; pretende eliminar de plano el principio de solidaridad, tesis por antonomasia de las garantías sociales, y trasladarla, al albor de la empresa, del negocio, del esquema mercantil, a las cuentas individuales, lo cual provoca por supuesto la incertidumbre sobre la protección de esos fondos que con años de esfuerzos se han conseguido, y que de repente se trasladan a las administradoras privadas, sin tener garantía sólida, de una protección total por parte del gobierno.

El cambio de sistema de solidaridad y de reparto por otro enmarcado fundamentalmente en aspectos financieros y de ahorro individual, así como el sistema de transición encuadrado en el articulado transitorio de la Ley del ISSSTE, violenta los derechos adquiridos de las y los trabajadores.

El nuevo régimen de seguridad social es totalmente contrario al establecido en la ley abrogada, traslada a la trabajadora y al trabajador de un régimen de seguridad social basado en los principios de solidaridad, de reparto y de respaldo económico del Estado, a un nuevo régimen de seguridad social que es completamente diferente, con cambios fundamentales en el sistema y donde algunos seguros se han privatizado.

El sistema de transición busca como principal eje, retrasar el beneficio de la pensión de retiro por razones de edad o de años de servicio, y como consecuencia implica más tiempo de cotización y menos tiempo de duración de la pensión.

La variación de sistemas de seguridad social enmarcado en la ley en análisis, es claramente violatoria de la regla de irretroactividad,

y por tanto del fundamento de los derechos adquiridos, entendidos éstos como cualquier bien que ingresa al patrimonio del trabajador por la vía que se le caracterice. Lo anterior, lo fundamenta nuestra Constitución Política en su artículo 123, introduciendo diversos bienes, facultades y provechos en el patrimonio de los trabajadores del Estado y de sus familias, derechos plenamente garantizados, pues están constituidos como garantías mínimas de seguridad social, adquiridas jurídicamente por estar en la Constitución, y por tanto, sin posibilidad de cualquier variación por vía de una ley secundaria.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, pilar de nuestro sistema de derecho, es la encargada de la aplicación estricta y con el máximo rigor de lo establecido en nuestra Constitución Política. En el caso de los amparos contra la Ley del ISSSTE, el resguardo del Estado de derecho se convirtió en una penosa simulación. Se permitió, como hemos visto, la creación de tribunales especiales, se toleró la tramitación dilatada y transgresora de todo principio de certeza y buen proceso jurídico, y se violentó no sólo lo establecido en la Ley de Amparo, sino en nuestra carta magna.

Los derechos laborales son derechos humanos que en nuestro país están elevados a rango constitucional, enmarcados en derechos básicos con normas mínimas de respeto y de guía de conducta para las instituciones y para los tres órdenes de gobierno, reglas que pretenden dar certeza jurídica para el tranquilo y adecuado desenvolvimiento dentro de la sociedad.

La falta de claridad en las leyes atenta contra el principio de certeza jurídica, y es la Suprema Corte la encargada, facultada y mandata, para señalar puntualmente cualquier transgresión a los principios constitucionales.

La Ley del ISSSTE no respeta ni los principios fundamentales de las garantías sociales, ni los mínimos establecidos en el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la carta federal.

No cabe duda de que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado infringe las garantías de debido proceso, legalidad, certeza y seguridad jurídica, establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; tampoco cabe duda de que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado reduce prerrogativas de seguridad social. Por tanto, esta ley tendrá que modificarse si queda algo de

miramiento en el gobierno federal, en cuanto al respeto de sus trabajadores, y a millones de mexicanos; y si no, ahí estará la sociedad para demandarlo.

Estamos a meses de la conmemoración del centenario del inicio de la Revolución mexicana, movimiento que dio origen a las exigencias más básicas de las y los mexicanos. La promulgación de la Constitución de 1917 fue el fruto que emanó de la lucha de todas esas mujeres y hombres que dieron su vida para el establecimiento de una mejor sociedad, donde la ley fuera el escudo protector; y la justicia, la espada con la que se defenderían las garantías ganadas.

A casi 100 años del nacimiento de nuestra carta constitucional, la realidad dista mucho de lo plasmado en su cuerpo normativo, pero la lucha debe continuar, y sin duda continuará, pues el espíritu del Constituyente del '17, al final, vencerá.

La defensa internacional de la seguridad social para los trabajadores
al servicio del Estado

Rodrigo Olvera Briseño[‡]

***La Ley del ISSSTE a la luz de los principales tratados internacionales
relacionados con la seguridad social***

El Convenio 102 sobre seguridad social

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es un organismo internacional especializado en promover los derechos de los trabajadores en todo el mundo. De entre los múltiples tratados internacionales que ha creado, estableció uno específico en materia de seguridad social, denominado Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), que es identificado como el Convenio 102, mismo que ha sido firmado por México.¹

[‡] Defensor de derechos humanos mexicano. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro, con estudios de posgrado en Teoría Social, Derechos Humanos y Acceso a la Justicia. De 2000 a 2006 coordinó el Área de Derechos Humanos Laborales del Centro de Reflexión y Acción Laboral. Miembro fundador del Comité Nacional de Estudios de la Energía. Actualmente se desempeña como consultor especializado en materia de justiciabilidad de derechos económicos, sociales y culturales.

Como su nombre lo indica, no se trata de la situación ideal en materia de seguridad social, mucho menos del más alto estándar acordado por la comunidad internacional, sino de los mínimos indispensables que debe garantizar todo país. Como veremos, la nueva Ley del ISSSTE no respeta ni siquiera estas obligaciones mínimas de la OIT.

El Convenio 102 es sumamente complejo, y consta de quince partes. El mismo convenio establece que los Estados pueden elegir algunos seguros de los distintos que conforman el Convenio, de acuerdo con las circunstancias y posibilidades concretas de cada país.

Es conveniente señalar que la regulación de cada uno de dichos seguros contempla distintos aspectos: su definición, las personas sujetas a su cobertura, el tiempo en que deberá otorgarse tal cobertura, y los montos que deben cubrirse.

De modo que no es suficiente que un país establezca en su legislación un seguro determinado para asegurar que ha cumplido con su obligación conforme al Convenio. Para determinar el cumplimiento o incumplimiento del Convenio, debemos verificar que la forma en que están regulados su cobertura, tiempo de cobertura y montos de las prestaciones, cumpla con los mínimos establecidos por el Convenio. Es necesario ser reiterativo en este aspecto, que podría considerarse una obviedad, porque es precisamente lo que se negó a hacer la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como veremos más adelante.

En el caso del Estado mexicano, éste se comprometió únicamente a garantizar la norma mínima de los siguientes seguros: Asistencia Médica (parte II), Prestaciones Monetarias de Enfermedad (parte III), Prestaciones de Vejez (parte V), Prestaciones en Caso de Accidente del Trabajo y de Enfermedad Profesional (parte VI), Prestaciones de Maternidad (parte VIII), Prestaciones de Invalidez (parte IX) y Prestaciones de Sobrevivientes (parte X).

¹ Nuestro país se ha negado a firmar otros cuatro convenios de la OIT en materia de seguridad social, que establecen un estándar mayor a la norma mínima contenida en el Convenio 102: el Convenio sobre las Prestaciones en Caso de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales (121); el Convenio sobre las Prestaciones de Invalidez, Vejez y Sobrevivientes (128); el Convenio sobre Asistencia Médica y Prestaciones Monetarias de Enfermedad (130); y el Convenio sobre la Conservación de los Derechos en Materia de Seguridad Social (157).

Los convenios fundamentales en materia de derechos sindicales

Los convenios 87 (libertad sindical) y 98 (negociación colectiva) de la OIT se refieren a dos de los aspectos vitales de las relaciones de trabajo: al derecho de los trabajadores a formar organizaciones libres y a negociar colectiva y bilateralmente sus condiciones de trabajo. En contra de la idea generalizada entre el empresariado y las autoridades laborales de nuestro México, distintos estudios de la OIT han demostrado que la forma más efectiva de mejorar no sólo las condiciones de trabajo sino la misma productividad y rentabilidad de las empresas es mediante la **negociación colectiva auténtica**.²

En el caso del procedimiento legislativo que se siguió para la aprobación de la nueva Ley del ISSSTE, no se respetó el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores. Más aún, esta reforma legal tiene como antecedente la modificación de las condiciones de jubilación de los trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social por la vía legislativa debido a que el Instituto no logró obtener tal modificación en la revisión del contrato colectivo de trabajo.

Incluso, el acelerado proceso legislativo implicó la negativa por parte del Congreso de la Unión a recibir formalmente a representantes de sindicatos de trabajadores al servicio del Estado, que se movilizaron al conocer la existencia de la iniciativa de reforma a sus sistemas de seguridad social.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

La Organización de las Naciones Unidas estableció un tratado internacional de alcance universal en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que ha sido ratificado por México, denominado Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). El PIDESC reconoce el derecho a la seguridad social en su artículo 9, en los siguientes términos: “Los Estados partes en el presente pacto

² Pueden verse los estudios *Negociar la flexibilidad* [en línea]: <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1999/99B09_127_span.pdf>; y *En defensa de las instituciones del mercado de trabajo* [en línea]: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/article/wcms_092213.pdf>.

reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano especializado de la ONU para la interpretación del PIDESC, emitió la Observación General número 19 sobre el contenido del derecho a la seguridad social. Si bien vale la pena conocer la totalidad de la Observación General, por razones de espacio enunciaré únicamente lo más relevante para la valoración de la nueva Ley del ISSSTE:

10. Si bien los elementos del derecho a la seguridad social pueden variar según las diferentes condiciones, hay una serie de factores fundamentales que se aplican en todas las circunstancias, según se indica a continuación. Al interpretar estos aspectos, debe tenerse presente que **conviene considerar la seguridad social como un bien social y no principalmente como una mercancía o un mero instrumento de política económica o financiera.**

16. Además de promover un empleo pleno, productivo y libremente elegido, los Estados partes deben tratar de ofrecer prestaciones para sufragar la pérdida o falta de ingresos debida a la incapacidad de obtener o mantener un empleo adecuado. **En caso de pérdida de empleo, las prestaciones deben abonarse durante un periodo suficiente, y al concluir este periodo, el sistema de seguridad social debe ofrecer una protección adecuada al trabajador desempleado, por ejemplo mediante la asistencia social.** [...] Deben proporcionarse prestaciones para los periodos de pérdidas de ingresos de las personas a las que se pida que no se presenten al trabajo durante una emergencia de salud pública u otro tipo de emergencia.

17. Los Estados partes deben también garantizar la protección a los trabajadores que hayan sufrido un accidente laboral durante el empleo u otro trabajo productivo. El sistema de seguridad social debe sufragar los gastos y la pérdida de ingresos resultante de la lesión o condición de morbilidad, así como la pérdida de apoyo que sufran el cónyuge supérstite o las personas a cargo como consecuencia del fallecimiento del sostén de la familia. Se deberían ofrecer prestaciones suficientes en forma de acceso a la atención de salud y prestaciones en efectivo para asegurar los ingresos. **El derecho a recibir las prestaciones no debe estar supeditado a la antigüedad en el empleo, la duración del seguro o el pago de cotizaciones.**

22. Las prestaciones, ya sea en efectivo o en especie, **deben ser suficiente[s] en importe y duración a fin de que todos puedan gozar de sus derechos a la protección y asistencia familiar, de unas condiciones de vida adecuadas y de acceso suficiente a la atención de salud**, como se dispone en los artículos 10, 11 y 12 del Pacto. Además, los Estados partes deben respetar plenamente el principio de la dignidad humana enunciado en el preámbulo del Pacto, y el principio de la no discriminación, a fin de evitar cualquier efecto adverso sobre el nivel de las prestaciones y la forma en que se conceden. Los métodos aplicados deben asegurar un nivel suficiente de las prestaciones. **Los criterios de suficiencia deben revisarse periódicamente, para asegurarse de que los beneficiarios pueden costear los bienes y servicios que necesitan para ejercer los derechos reconocidos en el Pacto.** Cuando una persona cotiza a un plan de seguridad social que ofrece prestaciones para suplir la falta de ingresos, debe haber una relación razonable entre los ingresos, las cotizaciones abonadas y la cuantía de la prestación pertinente.

24. Las condiciones para acogerse a las prestaciones deben ser razonables, proporcionadas y transparentes. **La supresión, reducción o suspensión de las prestaciones debe ser limitada, basarse en motivos razonables y estar prevista en la legislación nacional.**

26. **Los beneficiarios de los planes de seguridad social deben poder participar en la administración del sistema.** El sistema debe establecerse en el marco de la legislación nacional y garantizar el derecho de las personas y las organizaciones a recabar, recibir y distribuir información sobre todos los derechos ofrecidos por la seguridad social de manera clara y transparente.

41. **El Comité reconoce que el ejercicio del derecho a la seguridad social conlleva importantes consecuencias financieras para los Estados partes, pero observa que la importancia fundamental de la seguridad social para la dignidad humana y el reconocimiento jurídico de este derecho por los Estados partes supone que se le debe dar la prioridad adecuada en la legislación y en la política del Estado.** Los Estados partes deben elaborar una estrategia nacional para lograr que se ponga plenamente en práctica el derecho a la seguridad social, y asignar suficientes recursos fiscales y de otro tipo a nivel nacional. De ser necesario, deben tratar de obtener cooperación y asistencia técnica internacionales de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto.

42. Existe una fuerte presunción de que la adopción de medidas regresivas con respecto a la seguridad social está prohibida de conformidad con el Pacto. Si se adoptan medidas deliberadamente regresivas, corresponde al Estado parte la carga de la prueba de que estas medidas se han adoptado tras un examen minucioso de todas las alternativas posibles y de que están debidamente justificadas habida cuenta de todos los derechos previstos en el Pacto, en el contexto del pleno aprovechamiento del máximo de los recursos de que dispone el Estado parte. El Comité examinará detenidamente: *a)* si hubo una justificación razonable de las medidas; *b)* si se estudiaron exhaustivamente las posibles alternativas; *c)* si hubo una verdadera participación de los grupos afectados en el examen de las medidas y alternativas propuestas; *d)* si las medidas eran directa o indirectamente discriminatorias; *e)* si las medidas tendrán una repercusión sostenida en el ejercicio del derecho a la seguridad social o un efecto injustificado en los derechos adquiridos en materia de seguridad social, o si se priva a alguna persona o grupo del acceso al nivel mínimo indispensable de seguridad social; y *f)* si se hizo un examen independiente de las medidas a nivel nacional.

60. Para que un Estado parte pueda atribuir el incumplimiento de sus obligaciones mínimas a la falta de recursos disponibles, deberá demostrar que ha hecho todo lo que está a su alcance para utilizar todos los recursos a su disposición, en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, estas obligaciones mínimas.

67. Los Estados partes tienen la obligación de adoptar todas las medidas apropiadas, tales como leyes, estrategias, políticas o programas para asegurar que se cumplan las obligaciones específicas en materia de derecho de seguridad social. **Es preciso examinar la legislación, las estrategias y las políticas en vigor para cerciorarse de que son compatibles con las obligaciones relativas al derecho a la seguridad social, y deberán derogarse, enmendarse o cambiarse las que sean incompatibles con los requisitos del Pacto.** También deberá verificarse periódicamente la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social.

Más aún, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se ha pronunciado anteriormente sobre los derechos de los trabajadores –incluyendo la seguridad social– al analizar la situación concreta de diversos países, en los siguientes términos:

16. El Comité toma nota con preocupación de que el Estado parte ha efectuado reformas legislativas que tienden a aumentar la precariedad de la relación laboral, como lo demuestran la concertación de convenios colectivos que cercenan las normas de trabajo lícito (capítulo III de la Ley N° 24467), el aumento del periodo de prueba estipulado en los contratos de trabajo y la generalización de los contratos de limitada duración. [Observación Final al Segundo Informe de Argentina, 1999.]

18. El Comité observa asimismo con preocupación la amplitud del programa del Gobierno de **privatización de las pensiones**, en particular el artículo 16 de la Ley N° 24463, que le permite reducir e incluso, llegado el caso, no pagar las pensiones invocando dificultades económicas. [Observación Final al Segundo Informe de Argentina, 1999.]

13. El Comité también registra con preocupación la ampliación del programa del Gobierno de la **privatización de las pensiones**. El régimen de retribución básica al que todos tienen derecho está siendo reemplazado gradualmente por un nuevo **plan de capitalización cuyo rendimiento depende de las aportaciones del pensionista**, lo cual cuestiona las perspectivas de quienes no pueden capitalizar pensiones satisfactorias, es decir, los trabajadores menos remunerados, los desempleados y los subempleados. [Observación Final al Segundo Informe de Argentina, 1994.]

24. Al Comité le preocupa la **privatización del régimen de seguridad social**, que podría privar de ciertas prestaciones a quien no pueda hacer aportaciones a una cuenta particular de pensión, como los desempleados, los subempleados, los obreros de más escasos ingresos y quien trabaja en el sector no estructurado. [Observación Final al Tercer Informe de México, 1999.]

De manera específica, respecto de nuestro país, se refirió a la propuesta de modificar la Ley del ISSSTE en los siguientes términos:

El Comité recomienda al Estado parte que evalúe con detenimiento las modificaciones propuestas del sistema de jubilación vigente mediante la ley relativa al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como las modificaciones futuras de otros sistemas de seguridad social, para cerciorarse de que dichas modificaciones no

traigan consigo una inseguridad en el trabajo para los futuros jubilados, **ni una disminución de la cuantía de sus futuras pensiones** que les impida disfrutar de un nivel de vida adecuado. [Observación Final al Cuarto Informe de México, 2006.]

Es claro, leyendo los textos del PIDESC, de la Observación General 19 y de las diversas observaciones finales a informes por país, que México no respetó los estándares y obligaciones establecidos en el PIDESC al reformar el sistema de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador

La Organización de los Estados Americanos estableció un tratado internacional de alcance regional, para la protección y promoción de los derechos humanos, denominado Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que ha sido ratificado por nuestro país. Si bien es cierto que la CADH no tiene un artículo específico sobre la seguridad social, en su artículo 26 hace referencia de manera genérica a los derechos económicos, sociales y culturales en los siguientes términos:

Capítulo III Derechos económicos, sociales y culturales

Artículo 26. Desarrollo progresivo

Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

En la referida Carta de la Organización de los Estados Americanos, se contempla específicamente la seguridad social en el artículo 45:

Artículo 45

Los Estados miembros, convencidos de que el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos:

[...]

h) Desarrollo de una política eficiente de seguridad social [...]

Debido a los términos tan generales en que fueron contemplados los derechos económicos, sociales y culturales en la CADH, la misma OEA adoptó posteriormente un protocolo facultativo de la CADH específico sobre los DESC, conocido de manera abreviada como el Protocolo de San Salvador. El Protocolo establece específicamente la seguridad social en su artículo 9:

Artículo 9. Derecho a la seguridad social

1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.

2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.

Tanto la Comisión como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han establecido ya diversos criterios de interpretación sobre el contenido y las obligaciones de los Estados en materia de seguridad social. Dichos criterios retoman y profundizan los tratados y criterios sobre seguridad social de los organismos internacionales anteriormente abordados.

Definición estratégica

A convocatoria de la diputada federal Rosario Ortiz, a partir de la publicación de la nueva Ley del ISSSTE se constituyó un espacio de

intercambio y articulación entre abogados que llevábamos la defensa de los derechos de los trabajadores afectados por esta modificación legal. Desde la primera reunión, el escenario que sostuve fue que el Poder Judicial de la Federación se subordinaría a los intereses de política fiscal subyacentes a la reforma de la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado; por lo que lo más probable era que al final del trámite jurídico –que seguramente llegaría a la Suprema Corte de Justicia de la Nación– el Pleno de la Corte declararía inconstitucionales los cuatro o cinco artículos más groseramente inconstitucionales, con tal de dejar intacto el sistema como un conjunto normativo.³

Sabiendo que ese era el futuro previsible para los juicios de amparo que se interpusieran, afirmé que la verdadera posibilidad de justicia para los trabajadores no se encontraba en las instancias de justicia mexicana, sino en el ámbito de los organismos internacionales de derechos humanos. Si hay alguna posibilidad de obtener una resolución que tenga como consecuencia volver a discutir en sede legislativa el sistema de seguridad social del ISSSTE, esta posibilidad se encuentra fuera del Poder Judicial de la Federación.

Por supuesto, tanto en esa reunión como de manera posterior, hemos tenido que hacernos cargo de las objeciones de los abogados laboristas mexicanos al uso de instancias internacionales. Principalmente, las que se refieren al enorme gasto de tiempo y recursos económicos que requiere seguir un trámite internacional; y también, la idea generalizada de que las resoluciones internacionales no son obligatorias jurídicamente para el Estado mexicano.

A pesar de estas serias objeciones, y después de aclarar los ámbitos de posibilidad para que ciertas resoluciones internacionales sí tengan plena eficacia jurídica en nuestro país, se tomó la decisión estratégica de preparar desde el principio el litigio internacional en contra del Gobierno mexicano por la aprobación de la nueva Ley del ISSSTE.

³ Exactamente este mismo escenario se me presenta ahora con la tramitación del amparo en contra de la reforma energética que estoy patrocinando en nombre del Comité Nacional de Estudios de la Energía.

En este sentido, se tomaron tres decisiones:

1. Incorporar a los juicios de amparo ya presentados por los otros abogados, los argumentos y conceptos de violación relativos al derecho internacional de los derechos humanos desarrollados en mi modelo de demanda de amparo.
2. Iniciar desde mayo de 2007 el litigio contra el Gobierno mexicano ante la OIT, tomando en cuenta que dicha instancia no requiere que se agoten previamente los recursos judiciales dentro del país. En concreto, se decidió promover una reclamación por violación al Convenio 102 en materia de norma mínima de seguridad social; y promover una queja por violación a la negociación colectiva; aun a sabiendas de que esta última acción tenía amplias posibilidades de resultar infructuosa, debido al alto componente político-diplomático del Comité de Libertad Sindical.
3. Documentar durante todo el trámite de los juicios en el ámbito nacional las distintas violaciones al debido proceso que sabíamos tendrían que ocurrir para justificar el negarles la razón a los trabajadores. Esa documentación sería el paso para preparar la presentación de una petición individual ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos cuando se hubieran agotado los recursos judiciales nacionales.

La defensa ante el Poder Judicial de la Federación

Concepto de violación en la demanda de juicio de amparo

En el modelo de demanda de juicio de amparo que promoví, se formularon los siguientes conceptos de violación fundamentados en el derecho internacional de los derechos humanos.⁴

⁴ Por razones de espacio, se transcribe únicamente el concepto de violación sin incorporar la argumentación que lo justifica.

PRIMERO. La ley que se combate es inconstitucional en virtud de que, al violar el principio de no regresividad en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), contraviene directamente en mi perjuicio la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 14 y 133; en relación con los artículos 2 y 9 del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como 1 y 9 del Protocolo Facultativo a la Convención Americana de Derechos Humanos.

SEGUNDO. La ley que se combate es inconstitucional en virtud de que, al transferir a mecanismos y organismos de derecho privado la satisfacción de obligaciones estatales en materia de derechos humanos, contraviene directamente en mi perjuicio la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 1 y 133; en relación con los artículos 2 y 9 del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como 1 y 9 del Protocolo Facultativo a la Convención Americana de Derechos Humanos.

TERCERO. La ley que se combate es inconstitucional en virtud de que, al restringir injustificadamente el ejercicio de nuestros derechos humanos a la salud y seguridad social, contraviene directamente en nuestro perjuicio la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 1º, 4º, 14 y 133; en relación con los artículos 9 y 12 del PIDESC, 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como 9 y 10 del Protocolo Facultativo a la Convención Americana de Derechos Humanos.

CUARTO. La ley que se combate es inconstitucional en virtud de que, al imponer por vía legislativa prestaciones laborales de naturaleza colectiva objeto del derecho sindical a la negociación colectiva, contraviene directamente en mi perjuicio la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123, apartado B, fracción X; en relación con los convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo.

QUINTO. La ley que se combate es inconstitucional en virtud de que contraviene directamente en nuestro perjuicio la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123, apartado B, fracciones IV, V, XI y XII.

SEXTO. La ley que se combate es inconstitucional en virtud de que, al establecer dos sistemas diferenciados en sus artículos transitorios, contraviene directamente en nuestro perjuicio la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 1º y 133; en relación con los artículos 2.2 del PIDESC, 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y 3 del Protocolo Facultativo a la Convención Americana de Derechos Humanos.

Es de señalarse que en las sentencias emitidas por el Juzgado de Distrito se omite el análisis de los conceptos de violación primero a tercero, lo que en sí mismo es una grave violación al debido proceso judicial, por no analizar exhaustivamente cada uno de los puntos litigiosos.

Ponencia en la audiencia pública ante el Pleno

Debido a la enorme movilización social de los trabajadores al servicio del Estado, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió sostener una audiencia pública con los quejosos y sus abogados, para conocer los distintos argumentos. La intención era incorporar todos los argumentos esgrimidos en los distintos modelos de amparo presentados al resolver los primeros casos, mismos que sentarían la jurisprudencia que sería aplicada al resto de los juicios en los juzgados de distrito.

Habiéndome correspondido hacer uso de la tercera intervención ante el Pleno de la Corte, mi ponencia se centró en la necesidad de que el análisis legal de los amparos tuviera en cuenta el marco normativo del derecho internacional. En particular señalé:

De manera que la nueva Ley del ISSSTE, en su conjunto: *a)* Es intencionalmente regresiva al reducir el nivel de protección de los derechos humanos de salud y seguridad social que ya otorgaba el Estado mexicano a través de la anterior Ley del ISSSTE; *b)* Es claramente incompatible con las obligaciones legales preexistentes relativas a estos derechos contenidas tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en las obligaciones legales preexistentes en la anterior Ley del ISSSTE; y *c)* Tiene notoriamente efectos sobre situaciones jurídicas constituidas al amparo de la anterior Ley del ISSSTE, desconociendo derechos que los trabajadores han adquirido desde el momento de aportar su primera cuota con base en dicha ley anterior.

En concreto, si el sistema de seguridad social instituido por la nueva Ley del ISSSTE se encuentra por debajo de la norma mínima, ha de

considerarse indubitadamente que se trata de una ley en contradicción con la norma suprema de la nación. Es decir, ha de considerarse que es, en su conjunto, inconstitucional.

[...]

Del examen cuidadoso del Convenio, podemos manifestar que el Sistema de Seguridad Social instituido por la nueva Ley del ISSSTE se encuentra muy por debajo de la norma mínima [...]

Es conveniente reiterar entonces que el Pleno de la Suprema Corte no puede alegar desconocimiento de la importancia del marco internacional en el estudio de los amparos contra la Ley del ISSSTE. Tenía plenos elementos para investigar y resolver con una perspectiva de derechos humanos, pero se negó a hacerlo.

Documento de enriquecimiento del *problemario*

Posteriormente a la audiencia pública, el ministro presidente de la SCJN publicó un *problemario*, documento que fijaba los puntos que analizaría el Pleno de la Corte para fijar la jurisprudencia con que se resolverían los millones de amparos. De manera significativa, en ningún punto del *problemario* se abordaban las obligaciones internacionales del país. Ante ello, y aun antes de que iniciara la discusión final del Pleno de la Suprema Corte, presenté a cada uno de los ministros y ministras un documento para enriquecer el *problemario*. En él formulé 29 preguntas que permitirían evaluar si la nueva Ley del ISSSTE respeta o violenta las obligaciones internacionales del Estado mexicano en materia de seguridad social. Cada pregunta llevaba a la conclusión de inconstitucionalidad de la Ley, por contradecir tratados internacionales. Ninguna de las 29 preguntas del *problemario* propuesto fue abordada en la discusión pública. Así se iniciaba dicho documento:

Llama la atención que en las XXXIII “Consideraciones” a ser analizadas por la Corte, siguiendo esta ruta crítica, no aparezca en una sola ocasión el análisis de la compatibilidad o incompatibilidad de la ley impugnada con los tratados internacionales de derechos humanos y de la Organización Internacional del Trabajo.

Tema en sí mismo relevante, puesto que como señalé ante el Pleno en la Audiencia Pública del pasado 10 de junio de 2008, “...el Estado

tiene obligación de que su legislación secundaria se encuentre en armonía y no contradiga lo establecido en dichos tratados; tanto por respeto a los principios del derecho internacional como por respeto a la supremacía constitucional de los tratados internacionales por encima de las leyes ordinarias”.

La jurisprudencia de la Corte sobre el Convenio 102

Es hasta más de dos meses después de que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en audiencia pública los primeros casos que fijaron la jurisprudencia que seguirían los jueces de distrito, que el Pleno pretende subsanar su omisión al emitir una tesis de jurisprudencia específica para el tema de la (supuesta) compatibilidad de la nueva Ley del ISSSTE con el Convenio 102 de la OIT:

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 y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado satisface, pues los artículos 7 y 8 del Convenio 102 de referencia, contiene[n] 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 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 financian 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).

Como puede verse, el Pleno sólo analizó si los seguros que el Estado mexicano se comprometió a garantizar estaban contemplados en la nueva Ley del ISSSTE; sin analizar personas cubiertas, ámbito de cobertura, tiempo de cobertura, requisitos y montos. Es decir, no realizó un verdadero análisis del Convenio; situación evidenciada por el Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, mismo que al sí analizar todos esos elementos, señala varios motivos de preocupación por el incumplimiento del Convenio.

La defensa ante la Organización Internacional del Trabajo

Queja por violación al Convenio 98

Más de 10 organizaciones sindicales, encabezadas por el Sindicato Único de Trabajadores de la Industria Nuclear, el Sindicato de Trabajadores de la UNAM y el Sindicato Independiente de Trabajadores de la UAM, presentaron queja por violación a sus derechos sindicales el 8 de junio de 2007 ante la oficina en México de la OIT. La queja fue admitida por el Comité de Libertad Sindical en julio de 2007. El 19 de agosto de 2007, en nombre de las organizaciones quejasas, presenté una ampliación de queja. Finalmente, el 18 de junio de 2008, la Conferencia Internacional de la OIT aprobó el informe del Comité de Libertad Sindical que niega existan violaciones.

C. Conclusiones del Comité

1056. El Comité observa que en el presente caso los sindicatos querellantes alegan la adopción de una reforma legislativa a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, impuesta unilateralmente que modifica prestaciones laborales que debían haber sido objeto de negociación; según los sindicatos querellantes la reforma legislativa es inconstitucional y regresiva comparada con la legislación anterior en materia de jubilación, arrendamiento o ventas de habitaciones económicas, base para el cálculo de pensiones, pensión asegurada por el Estado, cancelación al derecho a la “indemnización

global”, otorgamiento de prestaciones basado no en el cumplimiento de derechos sino en “resultados” y nuevo criterio adicional para ejercer el derecho a la jubilación; según los sindicatos querellantes no hubo negociación ni consulta con las organizaciones sindicales ni antes ni durante el proceso legislativo, que además habría adolecido de irregularidades.

1057. El Comité toma nota de las declaraciones del Gobierno objetando la admisibilidad de la queja por no implicar ésta incumplimientos de los principios de los convenios núms. 87 y 98 por parte del Gobierno y por no aplicarse el Convenio núm. 98 (no ratificado por México) a los funcionarios que trabajan en la administración del Estado. En cuanto al fondo de la queja, el Gobierno destaca que hubo negociaciones previas con las organizaciones sindicales del sector público incluidas la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación –ambas mayoritarias– (sólo uno de los comités del SNTE es querellante en el presente caso) que consiguieron como resultado de acuerdos incorporar 10 puntos en el proyecto de ley y que el Gobierno detalla; asimismo, según el Gobierno desde 2003 en la Cámara de Diputados se tomaron en cuenta las opiniones de –entre otros actores– los sindicatos y líderes sociales. Por otra parte, el Gobierno argumenta que no es cierta la omisión o exclusión de prestaciones laborales de naturaleza colectiva ni tampoco la alegada regresión en los puntos señalados por los querellantes y subraya que la ley no afecta ni modifica los contratos colectivos de trabajo ni constituye obstáculo para la concesión de mayores beneficios por acuerdo de las partes, y que además la reforma mejora el monto de las pensiones, la atención médica y hospitalaria, así como los servicios que corresponde brindar al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales. En cualquier caso, el Comité constata que a diferencia de otros casos el presente caso no implica la modificación o anulación de cláusulas de convenios colectivos vigentes ni restricciones al derecho de negociación colectiva en materia de mejoras en las pensiones y otras prestaciones.

1058. El Comité señala a la atención del Gobierno que las quejas ante el Comité pueden ser presentadas con independencia de que el país de que se trate haya o no ratificado los convenios sobre libertad sindical, así como que el mandato del Comité consiste en determinar si una situación concreta desde el punto de vista legislativo o de la práctica se ajusta a los principios de libertad sindical y de negociación colectiva derivados de

los convenios sobre estas materias (véase *Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical*, 2006, párrafos 5 y 6). El Comité recuerda asimismo que las quejas pueden interponerse no sólo en relación con actos del Gobierno sino también en relación con actos de cualquier autoridad pública o particular que cercene el ejercicio de los derechos sindicales por lo que en este caso en el que se ha alegado la falta de consultas en relación con la reforma legislativa en materia de seguridad social la queja debe ser declarada admisible.

1059. En lo que respecta a la alegada falta de negociación o consulta, el Comité desea destacar que los proyectos de ley no precisan ser consultados o negociados con cada una de las organizaciones sindicales sino que basta que lo sean con las más representativas a nivel nacional o sectorial, consultas y negociaciones que parecen haberse producido en el presente caso y que según el Gobierno dieron lugar a acuerdos en numerosos puntos. El Comité recuerda que estas consultas deben producirse antes del procedimiento legislativo pero no precisan producirse necesariamente durante la tramitación parlamentaria.

1060. En lo que respecta al alegado carácter regresivo e inconstitucional de la reforma legislativa en cuestión y a las alegadas irregularidades en el proceso legislativo, el Comité al tiempo que observa que el Gobierno niega radicalmente estos alegatos debe subrayar que estas cuestiones van más allá de su mandato y que en cualquier caso el Gobierno señala que existen vías judiciales para aquellos que se vean afectados por la entrada en vigor de la nueva legislación.

Recomendación del Comité

1061. En vista de las conclusiones que preceden el Comité invita al Consejo de Administración a que decida que este caso no requiere un examen más detenido.

Reclamación por violación al Convenio 102

Más de 10 organizaciones sindicales, encabezadas por el Sindicato Único de Trabajadores de la Industria Nuclear, el Sindicato de Trabajadores de la UNAM y el Sindicato Independiente de Trabajadores de la UAM, presentaron reclamación por violación al Convenio 102 de la OIT el 8 de junio de 2007 ante la oficina en México de la OIT. El 15 de agosto de 2007, en nombre de las organizaciones reclamantes,

presenté información complementaria. El 28 de febrero de 2008 la Comisión de Expertos aprobó un informe en el que menciona nuestras reclamaciones, señala motivos de preocupación por violación al Convenio y solicita información al Gobierno. Este informe lo aprobó el 18 de junio de 2008 la Conferencia Internacional del Trabajo. (Actualmente se encuentra en trámite un escrito de información adicional que presenté en nombre de las organizaciones el 17 de octubre de 2008.)

La Comisión toma nota de las comunicaciones presentadas por los sindicatos de trabajadores siguientes: Sindicato de Trabajadores de la Universidad Autónoma de México, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Sindicato Único de Trabajadores de la Industria Nuclear, Sindicato Independiente de Trabajadores de la Universidad Autónoma Metropolitana, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (14 secciones), Sindicato del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Sindicato Administrativo de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Las comunicaciones contienen alegatos sobre presuntas violaciones del Convenio núm. 102, derivadas de la adopción de una nueva ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales del Estado (ISSSTE). La Comisión toma nota también de las detalladas informaciones presentadas por el Gobierno el 27 de noviembre de 2007 en respuesta a las comunicaciones de los sindicatos. La Comisión examinará dichas comunicaciones con ocasión de su próxima reunión.

La Comisión ruega al Gobierno que en su próxima memoria tenga a bien proporcionar informaciones detalladas, incluidas estadísticas, sobre la medida en que la nueva legislación permite dar efecto a cada una de las disposiciones del Convenio, ateniéndose al formulario de memoria relativo al Convenio. Ruega también al Gobierno tenga a bien proporcionar informaciones sobre el procedimiento aplicable respecto de aquellos trabajadores que opten por mantenerse en el sistema anterior y tengan tanto derechos adquiridos al igual que ahorros en el IMSS. La Comisión espera que la próxima memoria contendrá igualmente informaciones sobre las medidas adoptadas para dar efecto a las siguientes disposiciones del Convenio.

Habida cuenta que de conformidad con el artículo 17 de la Ley del ISSSTE, las cuotas y aportaciones 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, la Comisión ruega al Gobierno tenga a bien indicar cuáles son los elementos que integran el sueldo básico.

En esas circunstancias, la Comisión expresa la esperanza de que el Gobierno facilite en su próxima memoria las informaciones estadísticas que se piden en el formulario de memoria en relación con el artículo 66 del Convenio, de manera que pueda determinar si, en la práctica, el monto mínimo de la pensión de vejez alcanza el porcentaje prescrito en el Convenio.

La Comisión solicita al Gobierno que indique la manera en que se garantiza la aplicación del artículo 30 (durante todo el transcurso de la contingencia) respecto del régimen de «retiro programado», previsto en el artículo 159 de la Ley del Seguro Social. Solicita en especial que indique si el beneficiario tiene derecho a percibir la «pensión garantizada» prevista en el artículo 91, fracción II, de la Ley del ISSSTE cuando el capital acumulado en la cuenta individual está agotado.

La Comisión pide al Gobierno que indique en su próxima memoria la manera en que se cumple el artículo 29, párrafo 2, *a*), del Convenio, con arreglo al cual una prestación de vejez reducida ha de garantizarse como mínimo a una persona protegida que ha cumplido, antes de la contingencia, un periodo de calificación de 15 años de cotizaciones o de empleo.

La substitución de las prestaciones por incapacidad permanente derivadas de un riesgo del trabajo por una pensión de vejez, sólo sería compatible con el Convenio si el monto de ésta es al menos equivalente a la primera y, siempre y cuando su otorgamiento no esté sujeto a ninguna condición de calificación. Ruega por ende al Gobierno tenga a bien indicar las medidas que tiene en mente adoptar para dar cumplimiento al Convenio.

Cálculo de los pagos periódicos. Prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedades profesionales, artículo 36, prestaciones de invalidez, artículos 56 y 57, y prestaciones de sobrevivientes, artículos 62 y 63. La Comisión desearía que el Gobierno presente todas las informaciones estadísticas relativas al cálculo de las prestaciones solicitadas con arreglo al artículo 65 (títulos I, II y IV).

Habida cuenta de que en virtud del artículo 121 de la Ley del ISSSTE, la pensión de invalidez no puede ser inferior a la «pensión garantizada» prevista en el artículo 170 de la Ley del Seguro Social, equivalente al

salario mínimo general para el Distrito Federal, el Gobierno tal vez estime oportuno recurrir a las disposiciones del artículo 66 del Convenio, y le pide que comunique, con su próxima memoria, las informaciones estadísticas solicitadas por el formulario de memoria bajo esta disposición del Convenio (títulos I, II y IV). La Comisión ruega asimismo al Gobierno tenga a bien indicar si la pensión garantizada se aplica también a la pensión por causa de muerte y, en la afirmativa, en virtud de qué disposiciones.

La Comisión estima conveniente hacer hincapié en la necesidad de llevar a cabo una evaluación actuarial global de todo el sistema de seguridad social, que incluya en lo sucesivo la parte correspondiente al régimen de los trabajadores del Estado. Ruega al Gobierno tenga a bien indicar si se han llevado a cabo los estudios y valuaciones actuariales necesarios para garantizar el equilibrio financiero del nuevo sistema y, en su caso, incluir los resultados de dichos estudios.

Como puede notarse, la Comisión de Expertos confirma que diversas disposiciones de la nueva Ley del ISSSTE muestran problemas de insuficiencia, y en ocasiones de franca violación, respecto de la Norma Mínima establecida en el Convenio 102. Es decir, la OIT nos ha dado la razón, lo que fortalece nuestra confianza en que un resultado similar se obtendrá ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. La razón está de nuestro lado, por más que el poder estuvo del lado del Ejecutivo en el trámite ante el Poder Judicial de la Federación.

La defensa ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Ahora que los juicios de amparo empiezan a llegar a su final, se inicia la verdadera batalla jurídica contra la nueva Ley del ISSSTE, pues desde el principio sabíamos que el trámite ante el Poder Judicial de la Federación tendría como resultado una simulación de justicia, debido a la falta de independencia frente al Ejecutivo, especialmente en materia de reformas estructurales.

Ahora es cuando inicia la etapa más fuerte, complicada, pero también la más fecunda y la que ofrece la posibilidad real de recuperar

los derechos de los trabajadores: la presentación del caso ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Recordemos que la Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene la posibilidad de ordenar en sus sentencias la modificación de disposiciones legislativas que violenten los derechos humanos, como el de seguridad social. Y que en este caso, sus sentencias sí son obligatorias jurídicamente para el Estado mexicano.

El escenario realista es el de una larga y complicada lucha jurídica ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que nos posibilitará –de realizarla correctamente–⁵ reabrir la discusión legislativa en busca de un nuevo sistema de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado que sí sea respetuoso de los derechos humanos de los trabajadores y las trabajadoras.

La lucha apenas empieza.

⁵ Existen dos preocupaciones. La primera, que el tiempo y los recursos necesarios para sostener el litigio ante el Sistema Interamericano lleve a las organizaciones sindicales que han encabezado la lucha internacional contra la Ley del ISSSTE a descomprometerse a mitad del camino; la segunda, que pretendan intervenir nuevamente, con afanes mercantilistas, abogados que además de que se han hecho ricos con el asunto, han presentado argumentos deficientes que facilitaron ante el Poder Judicial de la Federación resoluciones negativas contra los trabajadores. Esperemos que el movimiento sindical por fin reconozca a estos vivales, y les frene la posibilidad de hacer daño en esta instancia, que es la fundamental para la lucha jurídica.

Estimación de pérdida de derechos con la nueva Ley del ISSSTE

José Alberto García Ponce[‡]

Seguridad social, protección social, reformas estructurales

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha sido, desde sus inicios, una de las principales impulsoras del reconocimiento de la seguridad social como un derecho humano en todo el mundo. En 1991 esta organización propuso una de las definiciones de seguridad social más utilizadas, donde se establece que ésta:

Es 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.¹

[‡] Asesor de la Comisión de Seguridad Social, Cámara de Diputados, LX Legislatura.

¹ Organización Internacional del Trabajo. *Administración de la seguridad social*, Ginebra, 1991.

Las pensiones pretenden suplantar la pérdida de ingresos de los individuos y sus beneficiarios bajo determinadas circunstancias. Durante décadas, estas pensiones eran provistas por sistemas públicos, de solidaridad intergeneracional y de beneficio definido.

Esto era posible bajo el esquema de un Estado benefactor que proveía a la acumulación de capital de condiciones de reproducción de la fuerza laboral y de estabilidad política. Las condiciones que permitieron el desarrollo de estos sistemas dejaron de tener validez ante las modificaciones económicas, políticas y sociales que le eran favorables. Al caer los salarios y la generación de empleos estables, contraerse el gasto público y modificarse estructuras sociodemográficas e incluso epidemiológicas de sociedades como las latinoamericanas, las pensiones y la seguridad social comenzaron a verse como problemas por resolver en vez de ser las soluciones a las que el capital había recurrido.

Los sistemas de seguridad social a fines del siglo pasado presentaban cifras negativas en sus fondos y un pasivo creciente. La dependencia activos/pensionados, clave para el régimen de reparto, se reducía con rapidez. Esto, junto con el retiro del Estado de funciones de bienestar social, la privatización de amplios sectores económicos y un cambio en el paradigma según el cual la colectividad se difumina en individuos que deben acudir al mercado por satisfactores que le sean óptimos, fueron los pilares para emprender reformas estructurales en los sistemas de pensiones en América Latina.

Con el precedente de la reforma chilena en 1980, durante la década de los noventa del siglo pasado doce naciones de nuestro subcontinente reformaron sus sistemas de pensiones, sustituyéndolos por sistemas de capitalización individual.

En estos sistemas, el beneficio está determinado por el ahorro individual que acumule el trabajador durante su vida laboral. La administración de los fondos es predominantemente privada y escapa al ámbito de la legislación laboral que aún sigue siendo eminentemente tutelar de la fuerza de trabajo.

En ocasiones, se cae en generalizaciones excesivas, calificando el viraje descrito como algo generalizado e irresistible. En realidad, estas reformas estructurales son la excepción. De los 128 países que brindan protección previsional en el mundo, solamente 28, localizados en América Latina o en el este de Europa, adoptaron el régimen de capitalización individual. Todos los países de la Organización para la Cooperación y el

Desarrollo Económico (OCDE) y los demás países del resto del mundo disponen de un esquema de reparto, con un sistema básico, administrado por el Estado, que funciona en régimen de reparto, y un sistema complementario, de capitalización, administrado por el sector privado.²

Más aún, la tendencia de las reformas estructurales a los sistemas pensionarios va en sentido contrario. Ni el propio Banco Mundial, principal promotor de estas reformas, avala el modelo adoptado:

En esencia, la reforma de la seguridad social reconstruyó sistemas que eran muy abultados y poco equitativos [...] Sin embargo, es prematuro decir que las reformas fueron exitosas, dado que no lograron extender la cobertura de la seguridad social a un segmento más amplio de la sociedad y así la pobreza en la vejez sigue siendo una amenaza para los ciudadanos de la región.³

México, a contracorriente

Sin embargo, en nuestro país estas tendencias parecen pasar inadvertidas. Retomando una aspiración de su antecesor, el actual gobierno apuesta por un Sistema Nacional de Pensiones que “se irá construyendo mediante la incorporación de trabajadores independientes y la transformación de los sistemas de reparto públicos en sistemas de cuentas individuales con portabilidad entre los sistemas ya reformados”.⁴

El derecho a la seguridad social constituye un pilar fundamental del Estado social de derecho plasmado en nuestra carta magna. La seguridad social no sólo fue la respuesta del Estado frente a las demandas de los trabajadores, sino también un importante mecanismo para elevar la productividad, el crecimiento y el desarrollo económico de nuestro país a lo largo de varias décadas.

² Social Watch, *Informe 2007*, Montevideo, 2007, p. 13.

³ Declaración de Guillermo Perry, economista en jefe del Banco Mundial para América Latina y el Caribe durante la Conferencia Internacional “Cumpliendo la Promesa de Seguridad Social en América Latina y el Caribe”, realizada en Bogotá, Colombia, el 22 y 23 de junio de 2004.

⁴ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, p. 102.

El derecho a la seguridad social ha sido y sigue siendo un pilar de estabilidad política y es ante todo expresión de solidaridad y mecanismo redistribuidor del ingreso nacional. Durante varias décadas, la seguridad social acompañó al crecimiento económico y éste a su vez propició su expansión gracias al incremento del empleo y el aumento de los salarios reales.

En las últimas décadas, varios fenómenos han impactado los sistemas de pensiones: los cambios demográficos y epidemiológicos, la pérdida del poder adquisitivo de los salarios, el estancamiento de los años ochenta y el lento e inestable crecimiento económico de los años noventa y la primera década del presente milenio.

En este marco económico, se ha reducido el monto de recursos disponibles para el financiamiento de la seguridad social y la calidad de las prestaciones a las que tienen derecho los trabajadores y trabajadoras del país.

Los sistemas reformados son los mayoritarios. El régimen obligatorio del Seguro Social, desde 1997; los trabajadores no afiliados a ninguna institución de seguridad social pueden contratar de manera optativa un plan de pensiones bajo el marco de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, desde 2005; las familias del Programa Oportunidades tienen derecho a abrir cuentas individuales desde 2006; y en 2008, ocho entidades federativas (Aguascalientes, Coahuila, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Nuevo León, Sonora y Veracruz), 27 universidades, el Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social y el Sistema de Jubilaciones y Pensiones de la Comisión Federal de Electricidad (nueva generación) migraron al sistema de capitalización individual.

Obviamente en este recuento entra el objeto del presente artículo, la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), vigente a partir del 1º de abril de 2007.

El nuevo sistema de pensiones está sometido al control privado en sus dos fases: la de acumulación de fondos (en afores/siefores) y la del pago de las pensiones (mediante compañías de seguros).

Con el sistema vigente, estamos asistiendo a una concentración de fondos en manos privadas sin precedentes. Si actualmente los fondos de pensiones concentran alrededor del siete por ciento del PIB, el Banco Mundial estima que en 2020 esta concentración equivaldrá a 45 por ciento del PIB y en 2030, a 60 por ciento del mismo.⁵

En los sistemas de capitalización individual, la pensión depende de lo que el asegurado acumule en su vida laboral, y entran en la determinación de la pensión un conjunto de variables sobre las que el trabajador no incide: estabilidad en el mercado laboral, poder adquisitivo de los salarios, tasa de interés, cobro de comisiones, etcétera.

Al segundo semestre de 2008, 43.7 por ciento de las cuentas administradas presentan una densidad de cotización menor a 30 por ciento, mientras que 31.1 por ciento de las cuentas administradas presentan una densidad de cotización mayor a 70 por ciento.⁶

Además, las pensiones tenderán a ser menores. Se estima que la tasa de remplazo que otorgará el régimen de cuentas individuales será de 35 por ciento del último salario.⁷

A futuro, del total de trabajadores inscritos al sistema: 60 por ciento no tendrán una pensión; 34.3 por ciento enfrentan el riesgo de no tener una pensión o de tenerla en un tiempo mayor al fijado en la Ley, debido a las interrupciones que tienen en sus cotizaciones; y sólo 5.7 por ciento, hasta el momento, alcanzaría una pensión.

Paradójicamente, los sistemas privados de pensiones se manejan como la salida a la carga fiscal que implicaba el régimen desplazado. Sin embargo, la carga impuesta al Estado con el nuevo sistema es múltiple y potencialmente muy elevada. En primer lugar, la transición al nuevo sistema tiene un costo. Las pensiones en curso de pago corren a cargo del Gobierno Federal. Estimamos el costo de esta nueva obligación del Estado, de 1997 a 2007, en casi 558 mil millones de pesos, o sea, 5.8 por ciento del producto interno bruto de 2007.

Además, con la reforma se implantó una cuota social al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, que ha costado al erario 135 mil millones de pesos (1.4 por ciento del PIB de 2005).

⁵ Marcelo M. Giugale, *Una agenda integral de desarrollo para la nueva era*, Banco Mundial, 2001.

⁶ Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, Informe Semestral al H. Congreso de la Unión. Julio-diciembre de 2008, pp. 11 y 12. La densidad de cotización resulta del cociente aportaciones realizadas/aportaciones posibles.

⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Pensions at a glance, 2007*. La tasa de remplazo mide la relación entre el monto de la pensión y el salario como trabajador, que puede ser el último sueldo del trabajador o un promedio de los devengados a lo largo de su vida.

En estos rubros, la reforma ha costado más de 693 mil millones de pesos, equivalente a 7.2 por ciento del PIB de 2007.

En promedio, anualmente el Gobierno Federal ha erogado durante la primera década de la reforma, 0.77 por ciento del PIB, no obstante que la estimación del costo en dicho lapso no sobrepasaba de 0.4 por ciento.

Cuadro 1
Costo fiscal de la transición al nuevo sistema de pensiones

Año	Ley del Seguro Social 1973			Ley del Seguro Social 1997		
	Pensiones en curso de pago			Cuota Social		
	Millones de pesos corrientes	Millones de pesos 2007	Porcentaje del PIB	Millones de pesos corrientes	Millones de pesos 2007	Porcentaje del PIB
1997	8 740.1	19 678.1	0.28	2 563.0	5 770.5	0.08
1998	20 669.5	40 337.4	0.54	6 158.6	12 018.8	0.16
1999	25 033.3	42 432.8	0.54	7 211.7	12 224.2	0.16
2000	29 069.2	43 942.9	0.53	8 792.9	13 291.9	0.16
2001	32 526.6	46 463.0	0.56	9 798.4	13 996.7	0.17
2002	39 049.0	52 140.9	0.62	9 984.0	13 331.4	0.16
2003	44 417.4	54 677.7	0.64	8 778.6	10 806.5	0.13
2004	51 543.1	59 055.9	0.67	11 081.0	12 696.1	0.14
2005	58 013.8	62 928.8	0.69	11 947.0	12 959.1	0.14
2006	64 517.4	67 098.1	0.71	12 840.0	13 353.6	0.14
2007	69 146.4	69 146.4	0.72	15 018.8	15 018.8	0.16
Total		557 901.9			135 467.6	
Costo promedio 1998-2007			0.62			0.15

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

En segundo lugar, es previsible que los trabajadores que alcancen el requisito de cotizaciones de la ley vigente no tengan acumulados los fondos necesarios para subvencionar el pago de una pensión mínima garantizada; esto implicará que el Estado deba efectuar las transferencias de recursos fiscales para el pago de dichas pensiones, de entre 0.5 y 2 por ciento del PIB. A diferencia de los costos de la transición, esta sería una carga permanente.⁸

Finalmente, por la estructura de inversiones observada, al estar la mayoría de los fondos de las afores invertida en deuda gubernamental,

⁸ Tapen Sinha, "El desarrollo de los mercados financieros como herramienta para subsanar el costo de la pensión mínima garantizada", ponencia en el Seminario de Pensiones 2007, ITAM.

mental, el Estado tendrá la obligación de amortizar el pago de esta deuda.

En el ISSSTE no hay datos oficiales, pero el costo de la reforma se estima en 2.7 billones de pesos, casi 30 por ciento del PIB.

La nueva Ley del ISSSTE

Los supuestos de la reforma no son tan diferentes de los que fundamentaron reformas anteriores: que el sistema de reparto es inviable y representa una carga creciente para las finanzas públicas; que por lo tanto, migrar a un “régimen de cuentas de capitalización individual con bono de reconocimiento” es la solución porque el sistema estaría en equilibrio permanente; que eso elimina la trayectoria explosiva del déficit; se ofrece la portabilidad de la pensión; no tendría un costo extraordinario para el Gobierno Federal y permitiría al Instituto liberar recursos para invertir en infraestructura y mantenimiento de los servicios médicos.

Aunque la nueva ley implica una modificación de fondo a la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, al grado de cambiar la estructura de seguros, cotizaciones, una nueva modalidad de servicios médicos y el replanteamiento de las demás prestaciones conforme a criterios de suficiencia financiera, en este texto nos limitaremos a las reformas al sistema de pensiones.⁹

El nuevo modelo se puede resumir con lo siguiente:

- Creación de un sistema de pensiones para los trabajadores al servicio del Estado basado en la administración de cuentas individuales
- Establecimiento del sistema de capitalización individual para la administración de las pensiones de los trabajadores afiliados al ISSSTE y sus beneficiarios
- Aplicación obligatoria del nuevo sistema de pensiones a los trabajadores de nuevo ingreso y de forma optativa a los trabajadores en activo

⁹ Una revisión exhaustiva de la ley puede consultarse en Odilia Ulloa Padilla y Miguel Alonso Raya, *Nueva Ley del ISSSTE: la reforma estructural del consenso dominante*, México, Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, 2007.

- Pensionados y jubilados actuales continuarán ejerciendo sus derechos
- Pago de bonos de pensión para el reconocimiento de derechos
- La administración de las cuentas individuales correrá a cargo de Pensionissste de manera temporal

En el sistema vigente, los trabajadores en activo podían optar por:

- Continuar en el régimen anterior, al que se le incrementarían las edades requeridas, así como las cuotas (décimo transitorio), o
- Cambiar al nuevo régimen, recibiendo un bono de pensión que se depositará en su cuenta individual, para la contratación posterior del Seguro de Pensión

El trabajador tiene seis meses a partir del 1º de enero de 2008,¹⁰ para notificar por escrito su decisión; en caso de no hacerlo, pasará al régimen del décimo transitorio. Una vez tomada, esta decisión será “definitiva, irrenunciable y no podrá modificarse”.

Pérdidas cuantificables

El financiamiento, basado únicamente en el ahorro de trabajadores mal pagados deviene en insostenibilidad del sistema.

Central Obrera Boliviana
Proyecto de Ley de Pensiones, 2008

Como todos los sistemas de capitalización individual, el nuevo sistema de pensiones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ahondará desigualdades existentes entre los trabajadores.

¹⁰ De acuerdo con el artículo séptimo transitorio de la ley. El 27 de junio de 2008, se cambiaron las fechas, sin reformar la ley, prorrogando el término al 14 de noviembre. Al final, sólo optaron por el nuevo sistema 14 por ciento de los 2 millones 72 mil

Dependiendo del género, del salario de cotización, de la edad y de la antigüedad del trabajador, se afectará el monto de las pensiones, los años de cotización para tener acceso a una pensión y los años en que se goce de este beneficio.

Una estimación de la disminución de beneficios también puede realizarse en función de las tasas de remplazo, que miden la relación entre el monto de la pensión y el salario como trabajador, ya sea el último sueldo del trabajador o un promedio.

Cuadro 2
Comparativo de población activa con derecho
al esquema de pensiones

	Años		Variación	
	2004	2005	Absoluta	Relativa
Participantes				
Mujeres	51.48%	51.91%	0.42%	0.82%
Hombres	48.52%	48.09%	(0.42%)	(0.87%)
Total	2'039 719	2'058 483	18 764	0.92%
Sueldos de cotización anuales (mdp)				
Mujeres	77 887	84 077	6 189	7.95%
Hombres	76 976	81 825	4 849	6.30%
Total	154 863.8	165 902	11 038	7.13%
Edad				
Promedio	41.20 años	41.42 años	0.22 años	0.53%
Desviación estándar	10.11 años	10.21 años	0.10 años	0.97%
Mínima	16.00 años	15.00 años	(1.00 años)	(6.25%)
Máxima	85.00 años	85.00 años	0.00 años	0.00%
Antigüedad				
Promedio	15.11 años	15.26 años	0.15 años	1.01%
Desviación estándar	9.35 años	9.50 años	0.15 años	1.56%
Mínima	0.00 años	0.00 años	0.00 años	0.00%
Máxima	49.00 años	49.00 años	0.00 años	0.00%
Edad de ingreso				
Promedio	26.09 años	26.16 años	0.07 años	0.25%
Desviación estándar	0.09 años	0.09 años	(0.00 años)	(3.35%)
Mínima	15.00 años	15.00 años	0.00 años	0.00%
Máxima	84.00 años	83.00 años	(1.00 años)	(1.19%)
Sueldo				
Promedio	6 327.01	6 716.20	389.19	6.15%
Desviación estándar	3 295.18	3 522.07	226.885	6.89%
Mínima	1 357.20	1 404.00	46.800	3.45%
Máxima	13 572.00	14 040.00	468.000	3.45%

trabajadores con derecho a opción: 294 736 personas. Los trabajadores que hicieron el trámite para optar fueron 1'308 140 trabajadores. Ochenta y seis por ciento de los trabajadores optaron por quedarse con el régimen establecido en el artículo décimo transitorio.

De acuerdo con la valuación actuarial de 2005,¹¹ en ese mismo año la tasa de remplazo en el ISSSTE era de 90.3 por ciento; la edad promedio, 57 años; y la antigüedad, 28.6 años.

La nueva Ley del ISSSTE implica una pérdida de derechos que puede ser cuantificable a partir de dos parámetros: el monto de la pensión y el tiempo de cotización necesario para tener acceso a la misma. Es decir, si con la nueva ley, sea por el régimen contenido en el décimo transitorio o por el nuevo sistema de pensiones, el trabajador o la trabajadora tienen que cotizar más años y/o recibir una pensión menor respecto de la ley abrogada, estaremos frente a una pérdida de derechos.

El cálculo de los años requeridos para obtener una pensión se basa en lo establecido en las leyes abrogada y vigente; lo mismo puede aplicarse a las pensiones definidas (ley anterior y décimo transitorio), pero para el caso de las pensiones del sistema de cuentas individuales, que se aplicaría obligatoriamente a los trabajadores de nuevo ingreso así como a los que reingresen y para quienes opten por la acreditación de bonos de pensión, la pensión dependería de variables que no se pueden conocer: salarios, tasas de interés, monto de comisiones, expectativa de vida, composición familiar, edad para el retiro, etcétera.

En este último caso debemos recurrir a **estimaciones actuariales**, las que estadísticamente nos revelarían una posible tasa de remplazo para cada caso específico. Aunque existen disponibles algunas metodologías al respecto, hemos optado por hacer una corrida de datos basándonos en una **calculadora de pensión** elaborada por el propio Instituto. La calculadora está disponible en la página de internet de la institución, en la dirección: <<http://www.issste.gob.mx/nuevaley/bonopenension.html>>.

Aplicando esta herramienta se estimaron tasas de remplazo para un trabajador o trabajadora promedio, de acuerdo con la valuación actuarial más reciente practicada al ISSSTE en 2005, y los resultados se muestran en el cuadro 3.

Para este ejemplo, se aprecia que el trabajador tendría derechos pensionarios bajo la ley abrogada, a partir de 2021, y la trabajadora

¹¹ Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, *Valuación actuarial al 31 de diciembre de 2005*.

Cuadro 3
Comparativo de tasa de remplazo Ley del ISSSTE

Año	Edad	Antigüedad	Tasas de remplazo / Salario base 4 SM (%)				Ley vigente
			Ley anterior		Décimo transitorio		
			Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	
2007	41	15					
2008	42	16					
2009	43	17					
2010	44	18					
2011	45	19					
2012	46	20					
2013	47	21					
2014	48	22					
2015	49	23					
2016	50	24					
2017	51	25					
2018	52	26					
2019	53	27					
2020	54	28		100.0		100.0	
2021	55	29	95.0	100.0		100.0	
2022	56	30	100.0	100.0		100.0	
2023	57	31	100.0	100.0	100.0	100.0	
2024	58	32	100.0	100.0	100.0	100.0	59.1
2025	59	33	100.0	100.0	100.0	100.0	62.8
2026	60	34	100.0	100.0	100.0	100.0	66.8
2027	61	35	100.0	100.0	100.0	100.0	71.1
2028	62	36	100.0	100.0	100.0	100.0	75.7
2029	63	37	100.0	100.0	100.0	100.0	80.7
2030	64	38	100.0	100.0	100.0	100.0	86.0
2031	65	39	100.0	100.0	100.0	100.0	91.8
2032	66	40	100.0	100.0	100.0	100.0	98.1
2033	67	41	100.0	100.0	100.0	100.0	104.9
2034	68	42	100.0	100.0	100.0	100.0	112.2
2035	69	43	100.0	100.0	100.0	100.0	120.3
2036	70	44	100.0	100.0	100.0	100.0	129.0
2037	71	45	100.0	100.0	100.0	100.0	138.4
2038	72	46	100.0	100.0	100.0	100.0	148.8
2039	73	47	100.0	100.0	100.0	100.0	160.1
2040	74	48	100.0	100.0	100.0	100.0	172.4
2041	75	49	100.0	100.0	100.0	100.0	185.9

Fuente: Ley del ISSSTE publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de diciembre de 1983; Ley del ISSSTE publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de marzo de 2007; calculadora de pensión del ISSSTE: <<http://www.issste.gob.mx/nuevaley/bonopension.html>>.

desde el año 2020; en prácticamente todos los casos, estamos hablando de una jubilación en que la cuantía de la pensión es de 100 por ciento del último año de servicios.

Al entrar en vigor la nueva ley y al haberse abrogado la anterior, esto ya no sería posible por lo que el trabajador o la trabajadora

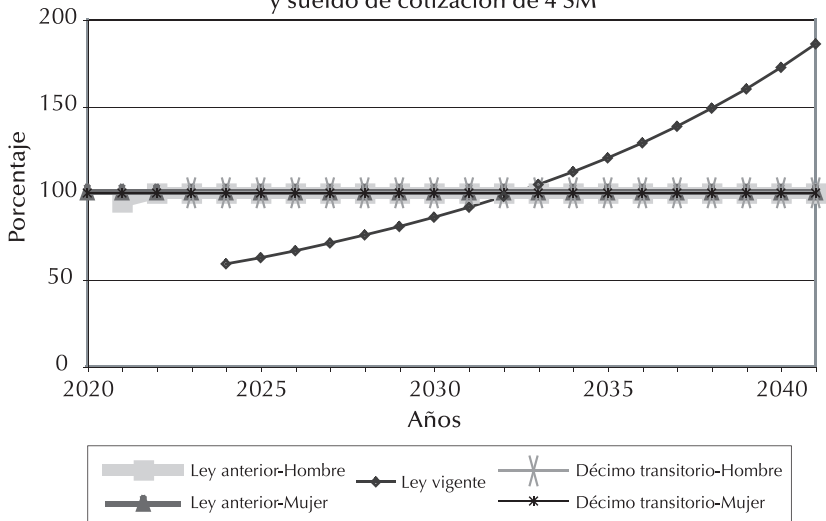
tendrían que optar por uno de los dos regímenes comprendidos en la Ley. Si optare por el régimen establecido en el artículo décimo transitorio, **el monto de su pensión no se afecta**, pues en el caso de jubilación la cuantía de la pensión sigue siendo de 100 por ciento. Salvo en el caso del trabajador, las modificaciones en el requisito de edad afectarían al trabajador, pues tendría derechos pensionarios hasta 2023.

En cambio, si elige el nuevo sistema de pensiones, los resultados son variables. En el caso de que el sueldo base sea de cuatro veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, el trabajador tendría derechos pensionarios hasta 2024, pero el monto de su pensión sería ya no de 100 por ciento, sino de 59.1 por ciento respecto de su último salario. Si continúa cotizando, este trabajador tendría derecho a una pensión de 104.9 por ciento de su salario hasta 2033; es decir, con 41 años de servicios. **El nuevo sistema de pensiones afecta el monto de la pensión y hace cotizar más años al trabajador.**

Gráficamente, tenemos esto:

Comparativo de tasas de remplazo

Trabajador/a con 41 años de edad, 15 años de servicios
y sueldo de cotización de 4 SM



Las líneas horizontales que cruzan sobre el 100 por ciento se refieren a la ley abrogada y al décimo transitorio. Los puntos de la curva que se encuentran por debajo de estas rectas significan **montos de pensión menor**. La distancia entre el primer punto en que hay derecho a una pensión de 100 por ciento y el punto en que se cruzan las rectas y la curva significa el **número de años adicionales que deberá cotizar** el trabajador que opte por el sistema de cuentas individuales.

Se elaboró otro ejercicio con un pequeño grupo de trabajadores, con **datos reales**. El siguiente grupo corresponde a un mismo centro de trabajo. Los datos son los que presentaron para inscribir su amparo. Estos son los datos generales:

*Cuadro 4
Grupo de trabajadores
y trabajadoras*

Número	Sexo	Edad (años)	Antigüedad (años)	Sueldo base mensual (2007) (pesos)
1	Femenino	41	23	6 809.60
2	Femenino	36	9	5 032.54
3	Masculino	32	4	5 876.26
4	Masculino	28	7	5 876.26
5	Femenino	46	18	5 876.26
6	Masculino	40	15	6 809.60
7	Femenino	48	14	5 032.54
8	Masculino	32	8	6 809.60
9	Masculino	43	18	5 876.26
10	Femenino	29	2	5 876.26
11	Masculino	45	24	5 876.26
12	Femenino	27	7	5 876.26

Por género, el grupo se divide a mitades; las edades van de 27 a 48 años, y las antigüedades, de dos a 24 años. Se tomó el sueldo para homogeneizar los cálculos, pues se desconocen los salarios de cotización que se definan de acuerdo con la nueva ley.

En el segundo cuadro, se aplican los criterios de la ley y la calculadora de pensión para estimar los años de cotización y el monto de la pensión (en pesos actuales) con la ley abrogada y la nueva (décimo transitorio y nuevos sistema de pensiones), y se obtienen los resultados que se plasman en el cuadro 5.

Cuadro 5
Grupo de trabajadores y trabajadoras
Comparativo de pensiones: Ley del ISSSTE abrogada y vigente

Núm.	Sexo	Ley anterior ¹				Décimo transitorio ³				Nuevo sistema de pensiones ⁴			
		Año de jubilación	Edad al jubilarse	Años cotizados	Monto de pensión ² (pesos)	Año de jubilación	Edad al jubilarse	Años cotizados	Monto de pensión ² (pesos)	Año de retiro	Edad al retiro	Años cotizados	Monto de pensión ² (pesos)
1	Femenino	2013	46	28	7 404.60	2021	54	36	7 404.60	2027	60	42	9 515.86
2	Femenino	2027	55	28	6 327.00	2030	58	31	6 327.00	2032	60	33	3 233.12
3	Masculino	2034	58	30	7 841.89	2036	60	32	7 841.89	2036	60	32	3 517.35
4	Masculino	2031	51	30	8 160.30	2040	60	39	8 160.30	2040	60	39	5 428.45
5	Femenino	2018	56	28	6 621.52	2018	56	28	6 621.52	2022	60	32	5 183.33
6	Masculino	2023	55	30	8 309.01	2026	58	33	8 309.01	2028	60	35	6 260.50
7	Femenino	2022	62	28	5 550.49	2022	62	28	5 550.49	2020	60	26	3 624.00
8	Masculino	2030	54	30	9 087.44	2036	60	36	9 087.44	2036	60	36	5 167.44
9	Masculino	2020	55	30	6 754.61	2021	56	31	6 754.61	2025	60	35	4 311.64
10	Femenino	2034	55	28	7 920.31	2037	58	31	7 920.31	2039	60	33	3 148.26
11	Masculino	2014	51	30	6 491.05	2017	54	33	6 491.05	2023	60	39	8 064.79
12	Femenino	2029	48	28	8 079.51	2039	58	38	8 079.51	2041	60	40	5 097.74

¹ Pensión por jubilación de acuerdo con la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de diciembre de 1983.

² Monto en pesos actuales.

³ Pensión por jubilación de acuerdo con el artículo décimo transitorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente.

⁴ Pensión por cesantía en edad avanzada de acuerdo con los artículos 84 a 87 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente.

Fuente: Ley del ISSSTE publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de diciembre de 1983; Ley del ISSSTE publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de marzo de 2007; calculadora de pensión del ISSSTE, <<http://www.issste.gob.mx/nuevaley/bonopension.html>>.

Cuadro 6
 Grupo de trabajadores y trabajadoras
 Estimación de pérdida de derechos respecto a la Ley del ISSSTE abrogada¹

Núm.	Sexo	Décimo transitorio ²		Nuevo sistema de pensiones ⁴			
		Años de cotización	Monto de pensión ² (pesos)	Monto de pensión ² (%)	Años de cotización	Monto de pensión ² (pesos)	Monto de pensión ² (%)
1	Femenino	8	-	0.0	2 111.26	28.5	128.5
2	Femenino	3	-	0.0	-3 093.88	-48.9	51.1
3	Masculino	2	-	0.0	-4 324.54	-55.1	44.9
4	Masculino	9	-	0.0	-2 731.85	-33.5	66.5
5	Femenino	0	-	0.0	-1 438.19	-21.7	78.3
6	Masculino	3	-	0.0	-2 048.51	-24.7	75.3
7	Femenino	0	-	0.0	-1 926.49	-34.7	65.3
8	Masculino	6	-	0.0	-3 920.00	-43.1	56.9
9	Masculino	1	-	0.0	-2 442.97	-36.2	63.8
10	Femenino	3	-	0.0	-4 772.05	-60.3	39.7
11	Masculino	3	-	0.0	1 573.75	24.2	124.2
12	Femenino	10	-	0.0	-2 981.76	-36.9	63.1

¹ Pensión por jubilación de acuerdo con la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de diciembre de 1983.

² Monto en pesos actuales.

³ Pensión por jubilación de acuerdo con el artículo décimo transitorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente.

⁴ Pensión por cesantía en edad avanzada según los artículos 84 a 87 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente.

Fuente: Ley del ISSSTE publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de diciembre de 1983; Ley del ISSSTE publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de marzo de 2007; calculadora de pensión del ISSSTE, <<http://www.issste.gob.mx/nuevaley/bomopension.html>>.

En el cuadro 6 se muestran las diferencias entre la ley abrogada, el décimo transitorio y el nuevo sistema.

¿Qué tenemos? En este pequeño grupo, 10 de los 12 trabajadores tendrían que cotizar más años para tener derecho a una pensión; en promedio, cuatro años si eligen el décimo transitorio, o seis, si eligen el nuevo sistema. Una trabajadora, incluso 14 años más, bajo el nuevo sistema, por lo que tendría derecho a una pensión cotizando 42 años de manera ininterrumpida.

Diez de los 12 tendrían pensiones menores, en caso de elegir el sistema de cuentas individuales; la reducción de las pensiones sería de 28.5 por ciento, más de mil pesos mensuales menos (pesos actuales), en promedio. En algunos casos, las reducciones llegarían casi a más de la mitad (casos 3 y 10).

Sin pretender que estos resultados sean representativos, la heterogeneidad del grupo nos permite suponer que si hubiera la posibilidad de un estudio actuarial con información directa del Instituto se podría corroborar que la nueva ley afectará, aunque en diferente grado, prácticamente a todos los trabajadores y trabajadoras que hayan cotizado bajo la ley anterior. La valoración de la carga impuesta a los trabajadores y trabajadoras con pensiones menores y con más tiempo de cotización es algo que debe valorarse para apreciar cómo se afectan derechos adquiridos por la entrada en vigor de la nueva Ley del ISSSTE.

El SUTIN ante la reforma a la Ley del ISSSTE

Arturo Delfín Loya[§]

Introducción

Desde hace años, en el Sindicato Único de Trabajadores de la Industria Nuclear (SUTIN) se discutió acerca de las políticas de recuperación capitalista y las implicaciones que éstas tenían en contra de los trabajadores mexicanos. En particular, como buena parte del sindicalismo democrático, se veía llegar una reforma a la seguridad social que implicaba pasos hacia su privatización.

Desde los congresos realizados en 2001 y 2002, se aprobaron resoluciones para luchar en defensa de la seguridad social, de los recursos energéticos del país y los derechos laborales, así como por otros temas de igual importancia. Con la llegada del gobierno actual quedaba claro que la línea de privatización y agresión a los intereses nacionales continuaría.

[§] Maestro en Ciencias. Secretario general del Sindicato Único de Trabajadores de la Industria Nuclear (SUTIN).

El inicio

Al empezar 2007, el SUTIN observó un panorama nada halagüeño, por lo que la nueva representación tendría una tarea sin duda difícil: apoyar a los trabajadores en las gestiones que se realizaran, porque sólo así podrían aspirar a obtener buenos resultados.

La nueva agresión –más bien, la continuación de las agresiones en marcha hace tiempo– no se hizo esperar. El 15 de marzo de 2007, en plena revisión salarial, nos enteramos de que en un acto por demás sorpresivo, la fracción del PRI en la Cámara de Diputados presentó la iniciativa de modificación a la Ley del ISSSTE (ley Joel Ayala), con la que se buscaba afectar el régimen de pensiones y jubilaciones, principalmente para los nuevos trabajadores afiliados a dicho instituto. Con el apoyo de los partidos Acción Nacional, Verde Ecologista y Nueva Alianza, la iniciativa pasó a las comisiones de Seguridad Social y de Hacienda, donde se dictaminó para su decisión final en el pleno.

Las primeras acciones

Las protestas se iniciaron desde el mismo día, empezando por las fracciones del PRD, PT y Convergencia, quienes intentaron impedir que se diera el *albazo* con dicha medida, aunque el resto de las fracciones recurrieron al mayoriteo. La lectura del documento provocó una reacción en contra de esta iniciativa por varias organizaciones y sindicatos ahí presentes entre los que se encontraba el SUTIN. En ese momento, el personal de seguridad de la Cámara de Diputados cerró las puertas y agredió físicamente a los inconformes, los que se organizaron para implementar acciones, entre las cuales se aprobó de manera inmediata un plantón en la Cámara de Diputados convocado por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) y que se inició el 20 de marzo.

Coincidentemente con el proceso de revisión salarial del SUTIN, a las 11 de la mañana del 22 de marzo se realizó un mitin en la Cámara de Diputados en protesta por la posible aprobación de la propuesta inhumana; a las 5 de la tarde se llevó a cabo una reunión de sindicatos en el local del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) para planear las actividades por realizar en repudio a dichos cambios; y a la misma

hora el SUTIN efectuaba un mitin en la Secretaría de Energía como parte del plan de acción por revisión salarial.

Las reuniones

La Presidencia Colegiada de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) acordó efectuar el 23 de marzo una reunión entre los secretarios generales de sus sindicatos agremiados con el director general del ISSSTE y sus directivos creadores de la reforma de Ley. El objetivo era plantear los puntos de vista de los afectados con los cambios que se promovían en la ley de dicho organismo. Los directivos del ISSSTE intentaron convencer a los representantes sindicales de las bondades de la reforma. Los representantes explicamos que no se había consultado antes y que las modificaciones propuestas no solucionaban nada de la problemática mostrada, sino, por el contrario, promovían la inestabilidad en el trabajo. Sin embargo, se les recomendó la posibilidad de abrir un debate serio y suspender el proceso de decisión, para posibilitar una consulta real con los trabajadores, porque de otra manera sería un engaño. Los directivos del ISSSTE se dijeron enterados de nuestras propuestas, sin interesarse en buscar soluciones que convinieran a las partes. Cabe señalar que durante los simulacros de huelga que se realizaban en el Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares (ININ) con motivo de la revisión salarial, los temas centrales eran la falta de recursos para la investigación y desarrollo tecnológicos, así como las afectaciones que la propuesta de reforma a la Ley del ISSSTE causaba a la clase trabajadora.

En el marco del plan de acción, el martes 27 de marzo se realizó una gran manifestación en protesta por las modificaciones retrógradas a la Ley del ISSSTE, a la que convocaron diversas organizaciones, como la UNT, el Frente Sindical Mexicano (FSM), la CNTE y el SUTIN, ya que se integró al plan de acción por la revisión salarial que se tenía en puerta.

El atraco legal

Con una rapidez pocas veces tenida por el Poder Legislativo, que mostraba la prisa por concretar los cambios que reclamaban los

centros financieros internacionales y sus beneficiarios locales, culminó el proceso de aprobación de la nueva Ley del ISSSTE (NLI). Es decir, se dio trámite legal a un nuevo atraco contra los trabajadores mexicanos, sus familias y su futuro. Fue de tal magnitud la preocupación por legalizar esta nueva entrega, que la publicación de la nueva ley se dio en una inusual edición sabatina del *Diario Oficial de la Federación*. En resumen, el proceso de aprobación de la NLI se llevó a cabo sin que existiera transparencia en las finanzas de esa institución y sin consulta a los trabajadores que cotizan al ISSSTE, además de que su aprobación se dio sin debate suficiente, pues la iniciativa se presentó el 15 de marzo, el dictamen correspondiente se aprobó el 19 de marzo, el decreto se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de marzo y entró en vigor el día siguiente de su publicación.

Análisis postmortem

El SUTIN concluyó que esta nueva ley agrupaba a los 21 seguros y prestaciones que se tenían, en cuatro solamente: 1. Seguro médico, 2. Pensiones, 3. Riesgos de trabajo, y 4. Servicios sociales. Observamos que: se disminuye el acceso a los servicios y prestaciones, tanto a asegurados como familiares; se aumentan las contribuciones que realizamos los trabajadores y se disminuyen las aportaciones del gobierno; se abandona de modo total la responsabilidad del Estado hacia la seguridad social; se advierte una privatización de la seguridad social que representa un alto costo fiscal y una carga económica para el trabajador; así mismo desaparece la seguridad social como derecho colectivo y público, ya que se individualiza la protección social de las pensiones (edad y tiempo de servicio, vejez y riesgos de trabajo) y se privatiza mediante los diferentes seguros; el ISSSTE se convierte en un órgano recaudador para el Pensionisste, el cual transferirá los ahorros de los trabajadores a la banca privada con un alto costo por administración de cuentas individuales y seguros de pensión y supervivencia.

Los “beneficios” que ofrece esta ley dependen del ahorro individual del trabajador, más los intereses que se generen, menos comisiones por manejo de cuenta; las pensiones por riesgos e invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada se contratarán con una aseguradora privada y aumentan las aportaciones de los trabajadores en cerca de

86 por ciento, mientras que las aportaciones del Estado sólo se incrementan cinco por ciento.

Entre algunos de los beneficios que teníamos con la ley anterior y que se reducen, observamos que ahora se fija como “pensión mínima garantizada” dos salarios mínimos (\$3 034.20); desaparece la pensión dinámica (vitalicia), y la pensión por invalidez y muerte será de 35 por ciento del salario de cotización; el nuevo seguro médico está limitado a la productividad, se abre a subrogación y prestación de servicios al exterior y se limita a 52 semanas de atención para la misma enfermedad; también las prestaciones sociales, culturales y deportivas y los servicios serán a costo de mercado para el usuario.

Aun con la inyección de recursos económicos que promete el Gobierno Federal y la basificación de 30 mil plazas, no hay garantía de que con ello se mejoren las condiciones de servicio, calidad y equipamiento de los servicios médicos, así como el abasto de medicamentos. Iguales promesas se plantearon en la reforma del IMSS de 1995 y persisten los mismos problemas.

Como respuesta a la imposición de la Ley del ISSSTE, los derechohabientes nucleares afiliados al SUTIN nos integramos en un frente común con los demás sindicatos, a efecto de presentar amparos colectivos e individuales. Para tener una respuesta eficiente, el CEN inició una campaña de información a los agremiados, donde se explicaba qué objeto tiene el amparo y hasta cuándo se puede interponer. El juicio de amparo, según la ley correspondiente, tiene como objeto resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales. En este caso, se trata de cubrir la resistencia legal a la Ley. En cuanto a los tiempos, la Ley señala como término para la interposición de la demanda cuando ésta sea reclamable en la vía de amparo, 30 días y en algunos casos 15. Es decir, sólo tuvimos treinta días para interponer el juicio de garantías.

La asamblea

La decisión de ampararnos sólo se podía definir en un órgano resolutorio del Sindicato; para ello hicimos la invitación a todos los compañeros sindicalizados a que asistieran a la asamblea que se realizó el lunes 16 de abril de 2007 a las 16 horas en el auditorio del Instituto

Nacional de Investigaciones Nucleares, para tomar los acuerdos correspondientes.

En la asamblea se adoptaron los siguientes acuerdos relacionados con la nueva Ley del ISSSTE:

- a) Los trabajadores agremiados del SUTIN promoverán un amparo indirecto, contra la NLI, ante un juez de distrito en materia de trabajo.
- b) Los trabajadores agremiados del SUTIN deben firmar el listado de los promoventes de la demanda de amparo contra la NLI, en el cual debe constar su nombre, domicilio particular y firma.
- c) Los trabajadores agremiados del SUTIN entregarán su recibo de pago correspondiente a la bisemana 6 o 7, en original.
- d) Participar en las acciones políticas de rechazo a la NLI.

El amparo

En horarios de comida, en el comedor del Centro Nuclear de México (CNM), el CEN recabó firmas y recogió los recibos de pago; en otro horario solicitamos a los agremiados pasar al local sindical para el mismo trámite dando como límite hasta el jueves 19 de abril de 2007. Esto es, el CEN se dedicó a recopilar los recibos de pago así como a organizar el llenado de las listas de los promoventes de la demanda de amparo indirecto contra la NLI. Aproximadamente 500 compañeros de 630 que agrupaba el Sindicato se anotaron en las listas y entregaron su recibo; con estos documentales se acreditó el interés jurídico de los suscritos para accionar el amparo indirecto. El viernes 20 de abril de 2007, ante el juez de Distrito en turno, del Segundo Circuito, en Naucalpan, Estado de México, se presentaron los documentos respectivos, así como el oficio de amparo indirecto que constó de 33 hojas. A los compañeros que no tuvieron tiempo de presentar su documentación o que estaban de comisión, se ofreció incluirlos en un intento más de promover otro amparo indirecto para el 25 de abril de 2007, por lo que les solicitamos sus recibos de pago en original y que llenaran los formatos respectivos.

La presión de los agremiados hacia el CEN de tener mayor información del atraco cometido por el Gobierno Federal mediante una

de sus instituciones de seguridad social, creció exponencialmente. El Consejo de Delegados Departamentales –representación de los agremiados por áreas de trabajo– solicitó al CEN proporcionar mayor información relacionada con la NLI, con apoyo de personas expertas en el tema. Para tal efecto, se convocó a una asamblea general ordinaria para el 23 de abril de 2007, a la que invitamos a la doctora en Ciencias Guadalupe Carrasco Licea, profesora de la Facultad de Ciencias de la UNAM, quien impartió una conferencia sobre la NLI. Los principales temas tratados fueron: ¿en qué consiste la nueva ley?, ¿de dónde viene y por qué se aprueba?, ¿en qué difiere con la ley anterior?, ¿cómo golpea el derecho de los trabajadores a una pensión y una vejez digna?, ¿cómo se administraría el dinero de las pensiones de los trabajadores? y ¿quiénes son los verdaderos beneficiarios?, entre otros puntos.

El 25 de abril de 2007 se promovió un segundo amparo indirecto contra la nueva Ley del ISSSTE. Así mismo se informó a los compañeros que no habían tenido tiempo de presentar su documentación, que se realizaría un tercer intento de promover el amparo indirecto, teniendo hasta el mismo 25 de abril de 2007 a las 9:30 para entregar su recibo de pago y llenar los formatos correspondientes. El 7 de mayo de 2007 nuevamente invitamos a los agremiados del SUTIN a presentar su recibo de pago en original y llenar el formato del amparo teniendo como fecha límite el viernes 11 de mayo. Cabe mencionar que además de los trabajadores sindicalizados, acudieron al sindicato trabajadores de confianza que prestan sus servicios al ININ, con objeto de que el SUTIN los apoyara a promover sus amparos, por lo que los incluimos en una de las demandas de amparo.

Jornada de protesta

Derivado de acuerdos generados por numerosas organizaciones afectadas con la nueva Ley del ISSSTE, el 2 de mayo de 2007 se realizó una jornada de protesta, que consistió en el desarrollo de diferentes actividades, tanto en centros de trabajo, como en las calles. Hubo cierres de carreteras en todo el país, mítines en varias ciudades, y paros de labores, sobre todo de sectores ligados a la educación. El SUTIN realizó un mitin en el edificio administrativo del ININ, con la

variante de que para llegar a la reunión, realizamos cuatro marchas desde diversos puntos del propio instituto: Reactor, Gammas, Talleres-Casetas y Mantenimiento. La asistencia rebasó las estadísticas que tenía registradas la Comisión Nacional de Vigilancia y Fiscalización, lo que demostró el conocimiento que los agremiados del SUTIN teníamos sobre las repercusiones negativas de las reformas a nuestro sistema de seguridad social y la importancia de luchar por su derogación.

La jornada de protesta apenas fue el comienzo de un proceso con el propósito de lograr la derogación, y en el terreno legal, promover las demandas de amparo contra la ley reformada. En esos momentos el SUTIN había promovido más de 530 amparos y en el país no se podía contabilizar un número exacto de solicitudes de amparo; en los medios se aseguraba que rebasaban las 300 mil y que incluso se acercaban a las 500 mil, aunque se esperaba un incremento mayor; contra lo que señalaban los defensores de la nueva ley y contra lo que amenazaba el director del ISSSTE. En complemento, las protestas arreciaron y hay cada vez más organizaciones y grupos de trabajadores, que se manifiestan en el mismo sentido en todo el país.

Todo esto provocó que el sistema de justicia se viera en un verdadero problema y se hablaba de que un solo juez llevaría el caso. Lo que estaba claro era que la administración del ISSSTE estaba enloqueciendo por no haber previsto las repercusiones que tendrían sus acciones; prueba de ello fueron las amenazas del propio director del ISSSTE, de suspender de servicios a quienes se ampararon, lo cual fue una locura, pues legalmente no lo podía hacer y ya las primeras decisiones legales mostraban la improcedencia de tales amenazas. En suma, las amenazas y la campaña mediática de los defensores de la nueva ley sólo mostraron la desesperación que tenían por parar los amparos y protestas.

Ante la avalancha de amparos presentados, el Consejo de la Judicatura Federal creó –inconstitucionalmente– un juzgado de distrito especial para conocer de ellos con exclusividad en todo el territorio nacional, mismo que inició sus operaciones el 7 de mayo. Para controlar los amparos, suprimió ilegalmente la competencia estatal de los juzgados de distrito establecidos en el país, a quienes corresponde conocer de ellos. El Consejo informó que finalmente se presentaron 167 327 demandas de amparo.

En ese sentido, el miércoles 9 de mayo de 2007 en el pleno de la UNT, las organizaciones ahí representadas –entre las que se encontraba el SUTIN–, aceptaron la propuesta de los compañeros del Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (STUNAM), de realizar varias acciones contra la NLI el 21 de mayo de 2007, entre las que destaca un paro de labores. Cada organización ese día realizaría acciones de acuerdo con sus capacidades, con el requerimiento de que fueran acciones contundentes.

En el marco de la jornada nacional de lucha contra la NLI y en cumplimiento del acuerdo de asamblea, el SUTIN realizó reuniones informativas durante la jornada de trabajo en cuatro grandes áreas: Reactor, Acelerador-Gammas, Mantenimiento-Combustibles y Talleres-Casetas. Uno de los principales puntos abordados fue el de las afectaciones de la NLI, que atentan contra derechos de los trabajadores, entendiendo que el ININ tiene un convenio con el ISSSTE, como lo establece la Cláusula de Seguridad Social del Contrato Colectivo de Trabajo ININ-SUTIN (CCT). Por la tarde asistimos a la marcha contra la NLI que partió del Ángel de la Independencia hacia el zócalo capitalino, donde nos reunimos con aproximadamente un centenar de agremiados del SUTIN. En el mitin, el secretario general del SUTIN aludió a la forma en que la mencionada ley afectaba a los trabajadores y la necesaria unidad de los sindicatos para frenar su aplicación. El 23 de mayo del mismo año, en la reunión plenaria de la UNT se analizaron las acciones unitarias por realizar en contra de la NLI, y el 24 de mayo, compañeros del SUTIN participamos en una marcha en la ciudad de Toluca, en apoyo a agremiados del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, que no están de acuerdo con la imposición de la NLI.

Con base en las actividades programadas, el SUTIN, en coordinación con el STUNAM y la CNTE, entre otros, el 1º de junio, participó en la liberación de la caseta de peaje México-Toluca en ambos sentidos. Iniciamos la acción a las 8:30 de la mañana, junto con un contingente de compañeros de la CNTE provenientes de Michoacán, del STUNAM y un pequeño grupo de personas que acompañaban al diputado federal Adrián Pedrozo, también presente en la acción. En la misma repartimos propaganda en contra de la NLI. Abrimos todas las casetas un poco más de dos horas. Las amenazas de desalojo por parte de la Policía Federal Preventiva no se hicieron esperar; sin embargo, la decisión de los manifestantes de permanecer por dos horas en esta

acción prevaleció en todo momento.

El plantón y los eventos sucesivos

El 1º de junio de 2007 la CNTE instaló un “plantón permanente” frente a las oficinas centrales del ISSSTE en la esquina de Plaza de la Revolución y avenida Juárez. Varios sindicatos se integraron ahí. Con conocimiento de lo anterior el Consejo de Delegados Departamentales del SUTIN se reunió a efecto de deliberar sobre el tema y recomendó: *a)* Seguir promoviendo en los distintos frentes, una fecha para que el paro acordado sea unitario y, en función del resultado, programarlo en el SUTIN; *b)* Colocar mantas en contra de la NLI en la carretera, a la salida del ININ y en lugares que se necesiten; *c)* Volanteo constante; *d)* Integrarnos al plantón frente a las oficinas del ISSSTE, a partir del viernes 1º de junio, en el cual estarán día y noche responsables del CEN y la CNVF, con compañeros de base por las tardes y los fines de semana; y *e)* Ver la posibilidad del cierre de la caseta de cobro; además se informó que se harán playeras referentes al rechazo a la NLI. A las 15 horas del día mencionado, instalamos una casa de campaña frente a las oficinas del ISSSTE, para manifestarnos en plantón permanente, y colocamos mantas de nuestra organización contra la NLI. Por la tarde del mismo día, el SUTIN participó en la marcha que se llevó a cabo del Monumento de la Revolución hacia el zócalo.

El jueves 31 de mayo, por órdenes del gobierno federal, la Gerencia de Recursos Humanos de ININ giró una invitación con 29 minutos de anticipación a todo el personal que laboramos en el ININ, con objeto de escuchar una presentación sobre las “bondades” que contiene la NLI, a cargo de personal de capacitación del ISSSTE, que dio inicio a las 10 horas. El interés por parte de los trabajadores se mostró en la copiosa asistencia, y el conocimiento de los cambios que se hicieron a la Ley del ISSSTE se evidenció en las preguntas y comentarios, a los que no hubo respuestas satisfactorias, porque aunque se nos trató de confundir, estuvo claro que todo fue en perjuicio de los de derechohabientes y en beneficio del sistema financiero privado.

Por otro lado, el SUTIN realizó su asamblea general ordinaria el lunes 4 de junio, la que evaluó el avance de la lucha por la derogación de la NLI. Se acordó, entre otros puntos: *a)* Fortalecer el plantón con

la participación de los agremiados del SUTIN, de acuerdo con un calendario que se presentó en la asamblea; b) Que los compañeros a quienes les toque asistir al plantón, colaboren con la distribución de volantes informativos; y c) Publicar un cintillo señalando que estamos presentes en el plantón frente al edificio del ISSSTE.

La presión política se fue multiplicando de la siguiente manera: al menos tres congresos locales tomaron el acuerdo de solicitar al Ejecutivo y al Legislativo federales una nueva revisión de la Ley del ISSSTE impuesta recientemente, dados los problemas que se suscitaban; dichos congresos fueron los de Baja California Sur, Durango y Chihuahua. También se presionó por varios frentes al Gobierno Federal, para que instalara una mesa de diálogo con los perjudicados, a fin de revisar las afectaciones que se producirían a partir de la aplicación de la Ley. En el plano internacional, el 7 de junio de 2007, nuestro sindicato, junto con el STUNAM y el SITUAM, presentó ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) un recurso de reclamación por la violación al Convenio 102 relativo a las normas mínimas de seguridad social y un recurso de queja por la trasgresión al principio de libertad sindical y negociación colectiva en que incurre la NLI. La OIT sólo se comprometió a analizar los documentos y responder con base en la normativa internacional. Para llevar a cabo lo anterior, se contó con el apoyo de la diputada Rosario Ortiz Magallón y del licenciado Rodrigo Olvera.

Mientras tanto, la CNTE realizaba a diario actividades de protesta por toda la ciudad. Además, el plantón iba creciendo en número e importancia. Los maestros decidieron hacer algunas construcciones en la calle, como una señal de que estaban dispuestos a quedarse un largo tiempo; las autoridades federales empezaron a presionar para que el Gobierno del Distrito Federal interviniera y destruyera las construcciones que se estaban iniciando (fue el SUTIN quien al lado de la cabaña de madera instalada en el plantón, inició la construcción de una casa de tabique). Por medio del diálogo, entre el Gobierno del Distrito Federal y los involucrados en el plantón, se nos indicó que no era correcto hacer ese tipo de construcción en la calle, dado que se afectaría en mayor medida a la ciudad. Respondimos que estábamos dispuestos a retirar el material de construcción, siempre y cuando se viera una señal de apertura al diálogo por parte del Gobierno Federal. Al efecto la Secretaría de Gobernación se comprometió a instalar una

mesa de diálogo, por lo que los maestros accedieron a la petición de suspender las construcciones y retirar el material como una muestra de flexibilidad para iniciar el diálogo.

El plantón donde se encontraba participando el SUTIN, había tenido repercusiones positivas; los maestros veían con buenos ojos el esfuerzo que hacíamos como organización y que se incrementaba día a día la presencia de los compañeros de base, frecuentemente acompañada con aportación de víveres y análisis de la situación.

En el marco de las reuniones entre el secretario del Trabajo y Previsión Social, Javier Lozano, y la UNT, el viernes 8 de junio se realizó una sesión de trabajo. En ésta se abordó entre otros el tema de las modificaciones a la Ley del ISSSTE; el impacto en los contratos colectivos, poniendo como ejemplo el del SUTIN; así como la afectación sobre las jubilaciones y pensiones, con datos que presentó el SUTIN.

A partir del 18 de junio de 2007, el campamento del SUTIN, de acuerdo con nuestras estadísticas, había sido medianamente visitado por compañeros de base, por lo que hicimos el requerimiento a los agremiados y a los delegados departamentales para redoblar esfuerzos a efecto de asistir al plantón, y les recordamos que en esta lucha todos éramos necesarios.

El juego del gobierno no se hizo esperar. Los derechohabientes afectados por la NLI obtuvimos una respuesta negativa por parte de la Secretaría de Gobernación y de la Presidencia de la República a nuestra petición de establecer un diálogo. Por tanto, nos vimos en la necesidad de realizar una nueva movilización que se llevó a cabo el lunes 18 de junio, del zócalo capitalino hacia la residencia presidencial de Los Pinos, donde los integrantes de una comisión formada por diversas organizaciones, incluido el SUTIN, fuimos recibidos por el licenciado Arturo Matus, director del área de Atención Ciudadana de la Presidencia de la República, quien aseveró a los representantes que la institución presidencial “no es la instancia para atender este problema”. En esos momentos, el campamento del SUTIN se ampliaba con la visita de compañeros de base, e inició el reparto de camisetas alusivas al rechazo a la NLI con la figura de Einstein y con la leyenda “Si Einstein viviera, contra la NLI estuviera”.

El lunes 2 de julio, recibimos la notificación de que el juzgado 5º en materia de amparos, ubicado en Toluca, se declaraba incompetente para responder a la demanda de 50 compañeros del SUTIN, por lo

que decidió enviarla al juzgado especial ubicado en la Ciudad de México. Con esta decisión, ahora todas las demandas que se presentaron, se encuentran en ese lugar.

En otro frente, la Coordinadora Nacional de Sindicatos Universitarios y de Educación Superior (CNSUES), que agrupa a sindicatos de universidades, centros de investigación científica e instituciones del sector de la cultura, realizaba su congreso. En éste se discutieron temas fundamentales para el país y, en particular, para los trabajadores del conocimiento, como la educación, la cultura, la ciencia y la tecnología. Se tomaron una serie de acuerdos para que los trabajadores de estos sectores participáramos en la defensa de nuestra materia de trabajo y en general en la vida política del país; también se acordó luchar por la abrogación de la Ley del ISSSTE.

Buscando nuevas alternativas de convivencia propositiva en el plantón, la semana del 23 de junio dio inicio una nueva modalidad: la inauguración de una escuela popular, organizada con el fin de desarrollar distintas actividades formativas entre los participantes. El SUTIN empezó a intervenir, con una exposición de nuestro secretario de Política Nuclear, el doctor Simón Cruz Galindo, sobre los usos pacíficos de la energía nuclear y la política de nuestra organización.

Para el fin de semana del 4 de agosto, el SUTIN recibió el acuse de recibo de la reclamación que la diputada Rosario Ortiz y un grupo de abogados entregaron a la Organización Internacional del Trabajo, en nombre del SUTIN, el STUNAM y el SITUAM, entre otros, para denunciar las irregularidades y atropellos a los derechos laborales que se cometen con la llamada NLI. Lo más importante es que a la recepción de dicho reclamo, se le dio carácter de urgente, lo que evidenció que para el organismo internacional este caso es de suma importancia.

El 9 de agosto se realizó una reunión de secretarios generales de los sindicatos integrantes de esa organización, a fin de analizar la situación generada por diversas acciones gubernamentales contra los sindicatos, entre las que destacó la nueva Ley del ISSSTE.

Durante la semana del 22 de agosto de 2007, se efectuó una intensa discusión sobre las formas de protesta contra la nueva Ley del ISSSTE. Parte importante de dicha discusión fue en torno a las fechas probables para realizar las actividades más fuertes programadas: las marchas y el paro de los diferentes sectores involucrados y los que por solidaridad participan en las actividades. Por un lado, la UNT

convocaba a una gran concentración de protesta el jueves 30 de agosto; y por otro, la CNTE y varias universidades mantenían la fecha del viernes 31 de agosto para realizar el paro laboral anunciado.

El 28 de agosto de 2007 se reunió el Consejo de Delgados Departamentales, el CEN y la CNVF del SUTIN. En esta sesión se analizaron las alternativas para realizar acciones conjuntas con diversas organizaciones sindicales y sociales. Sobre la base de la información de que, tanto la Unión Nacional de Trabajadores, como el Frente Sindical Mexicano y otras organizaciones finalmente aceptaron realizar una acción conjunta el jueves 30 de agosto, llamada “Jornada Nacional por la Defensa de los Derechos de los Trabajadores”, con el plan de acción siguiente:

1. El día de mañana, jueves 30 de agosto de 2007, los agremiados del SUTIN realizaremos una **falta colectiva**, como parte de la lucha por la abrogación de la nueva Ley del ISSSTE.
2. El jueves 30 de agosto, a partir de las 7:30 a.m., se realizará un **mitin en la puerta de entrada principal del Centro Nuclear de México**, contaremos con la presencia de medios de prensa.
3. A las 10:00 a.m. abordaremos los autobuses y/o vehículos personales rumbo a la avenida Insurgentes y el Eje 5 Sur de la Ciudad de México, donde realizaremos un **Mitin en la Secretaría de Energía** para manifestar nuestra inconformidad por las afectaciones de las que hemos sido objeto los trabajadores por las políticas públicas del gobierno.
4. Terminando la manifestación en la Sener, nos trasladaremos al Monumento a la Revolución, con el objetivo de fortalecer el plantón que tiene instalado el SUTIN y tomar un refrigerio, a la vez que se proporcionará información sobre la nueva Ley del ISSSTE.
5. A las 15:30 horas, nos desplazaremos al Ángel de la Independencia, con el propósito de realizar una **movilización conjunta** con el Frente Sindical Mexicano, la Unión Nacional de Trabajadores y con varias organizaciones sindicales y sociales en la “**Jornada Nacional por la Defensa de los Derechos de los Trabajadores**” y converger en unidad al zócalo de la Ciudad de México.

En otro plano, el SUTIN realizaba su 15º Congreso Nacional Ordinario, que dio inicio el 3 de septiembre de 2007. Entre los temas que se analizaron estaba la situación política del país y el movimiento

obrero. Se abordaron las reformas que pretende poner en práctica el grupo en el poder, así como la respuesta de las organizaciones sociales. Se destacó la insuficiente organización y fuerza con que cuentan las organizaciones independientes y la falta de alternativas por parte de las organizaciones políticas. Se ratificó el rechazo de nuestra organización a las llamadas “reformas estructurales” y la defensa de los derechos laborales. El 15º Congreso se pronunció por la defensa de los recursos naturales y por luchar por una política educativa, científica y tecnológica, así como por una política energética, que contribuyan a construir un país justo, democrático y soberano. El Congreso ratificó, asimismo, la lucha contra la nueva Ley del ISSSTE y repudió la campaña mediática y las presiones de la alta burocracia de esa institución, para obligar a los trabajadores mexicanos a aceptar esa regresiva ley.

Así mismo, los días 10, 11 y 13 de septiembre, el SUTIN participó en el plantón que instaló el STUNAM en la Cámara de Diputados en San Lázaro, con el objetivo de oponerse al aumento en el precio de la gasolina conocido ya como *gasolinazo*, y por la derogación de la nueva Ley del ISSSTE. En este marco, participamos en una comisión que fue recibida por varios diputados, donde se planteó la repercusión en los salarios de los trabajadores del aumento gradual a los precios de la gasolina y el diesel, así como la afectación producto de la NLI, al Contrato Colectivo de Trabajo de los agremiados del SUTIN.

Derivado del 15º Congreso Nacional Ordinario del SUTIN, como una protesta más contra la nueva Ley del ISSSTE, se acordó que los miembros del SUTIN a quienes llegara la carta de Miguel Ángel Yunes, sobre las supuestas bondades de dicha ley, concentraran dichas cartas en el local sindical del Centro Nuclear de México, a fin de regresarlas y hacer la denuncia correspondiente. Por lo anterior se solicitó a los agremiados presentar sus cartas para proceder en consecuencia.

Para el 8 de octubre, participamos como integrantes de la Unión Nacional de Trabajadores, en la audiencia pública de Guillermo Ortiz Mayagoitia, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acerca de los amparos interpuestos contra la nueva Ley del ISSSTE. En su disertación, el magistrado señaló que todos los trabajadores solicitantes de amparo tendremos la suspensión correspondiente

en enero de 2008, ante la aplicación de la NLI que entró en vigor el 1º de abril de 2007.

En otro frente, la Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios (FESEBS) realizaba el 24 de octubre la 15ª Asamblea Nacional Ordinaria. En la participación del SUTIN como miembro de la Federación, se expuso cronológicamente las afectaciones que tendría la aplicación de la NLI.

En el marco de la difusión, el 31 de octubre de 2007, el SUTIN organizó una conferencia en el auditorio del Centro Nuclear, impartida por el licenciado Rodrigo Olvera Briseño. La exposición fue muy clara y se centró en una crítica a las contradicciones que contiene la NLI. Empezó por el hecho de que la Constitución dice que la seguridad social es un derecho para todos los mexicanos, mientras que la nueva ley la convierte en un negocio de banqueros y aseguradoras, cuando debería ser el Estado mismo, quien se encargue de la administración de los fondos de pensiones y jubilaciones. De esta manera, el dinero que paguemos en caso de no derogarse la ley, entrará en un círculo de especulación y no necesariamente de fortalecimiento de nuestro futuro retiro, ya que tienen autorizado desde ya, no sólo obtener ganancias de nuestros ahorros, sino cobrar por cada uno de los servicios de administración de los recursos acumulados. Ante el cúmulo de irregularidades, que además violentan la Constitución, el ponente planteó como estrategia múltiple, basarnos en la movilización y en la ampliación de las alianzas, pero sin perder de vista el apoyo o repercusión que puede tener en nuestra lucha, la acción ante instituciones internacionales.

El plantón siguió su curso, mientras las manifestaciones fueron decayendo poco a poco. El SUTIN mantenía una estrecha comunicación con los compañeros de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, en especial con la sección 18, quienes nos informaron el 28 de noviembre, que durante las vacaciones decembrinas se llevarían a cabo en el plantón, eventos navideños como las tradicionales posadas, entre otros. Derivado de lo anterior, el Sindicato Único de Trabajadores de la Industria Nuclear contribuyó con dos árboles navideños que durante la época acogieron a los participantes y visitantes. El Comité Ejecutivo Nacional del SUTIN organizó guardias para estar presentes en nuestra casa-plantón durante esta temporada.

2008, un año difícil

El madrugue con la NLI, la entrada en vigor de una nueva etapa del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 2007, y el despido de la periodista Carmen Aristegui, ocurridos durante la primera semana del año, marcaron el termómetro político de lo que nos esperaba a los mexicanos durante el naciente 2008. Los agremiados del SUTIN continuaban siendo agredidos por la administración del ININ, quienes por órdenes superiores en el primer recibo de pago de los compañeros trabajadores presentaron una leyenda que textualmente decía: “EL ININ CUBRE LA DIFERENCIA DE CUOTAS DE SEGURIDAD SOCIAL NUEVAS CONTRA LAS ANTERIORES A PARTIR DEL 01-01-2008”. Al efecto el SUTIN de inmediato solicitó oficialmente a la dirección del ININ, la interpretación, significado, motivos y efecto de dicha leyenda, con objeto de mantenernos informados de cualquier artificio que se quisiera realizar a las demandas que los trabajadores agremiados del SUTIN tenemos implementadas en contra de la nueva Ley del ISSSTE. Derivado de lo anterior recibimos una respuesta por parte de la administración, donde desglosa la diferencia de cuotas de seguridad social nuevas contra las anteriores, refiriéndose a las nuevas como las implementadas en la nueva Ley del ISSSTE. El CEN del SUTIN se entrevistó con nuestro asesor jurídico, quien señaló que como la diferencia fue absorbida por el ININ, no afectaba los derechos en materia de seguridad social de los trabajadores, pactados en nuestro Contrato Colectivo de Trabajo, toda vez que subsisten los montos de las cuotas de la anterior Ley del ISSSTE a cargo de los trabajadores. Es decir, esta situación en nada afectaba nuestra demanda en contra de la NLI.

Mientras la participación en el plantón decrecía, el Ejecutivo Federal implementaba su plan de acuerdo con lo que se establecía en la NLI. Así, el 8 de febrero la administración del ININ comenzó a distribuir uno de los formatos que contiene la NLI, para verificar los datos sobre los años de cotización a ese organismo, en respuesta al mandato que dicha ley les da, apoyando con lo anterior a la Dirección del ISSSTE en la constatación de dichos datos. Sin embargo, y por formar parte de la ley contra la que nos hemos amparado la mayoría de los trabajadores, es importante aclarar que su llenado contradice el amparo, mismo que al no tener respuesta, sigue vigente. Durante

esa semana se continuó distribuyendo el documento. El SUTIN solicitó a los agremiados que al recibirlo, no se diga o escriba que se recibe de conformidad y, por supuesto, tampoco se llene ni entregue. Se difundió que eso es parte de la intensa presión para anular la lucha jurídica contra la nueva Ley del ISSSTE, que el proceso legal continuaba, que los plazos aún no se cumplían y que debíamos rechazar cualquier tipo de presiones.

El asesor legal realizó su propio análisis y nos recomendó reiterar el llamado a actuar de la siguiente manera: *a)* Recoger los formatos y firmar de recibido en la hoja correspondiente, *b)* **No** devolver ninguno de los formatos, *c)* Verificar que sus datos estén correctos, *c)* Avisar o acudir a la Secretaría del Trabajo si se encuentran errores en el formato [**no entregar los formatos llenados**], *d)* Esperar un nuevo aviso por parte del CEN-SUTIN.

A fin de presionar a los trabajadores para que acepten la nueva Ley del ISSSTE, la administración recurrió a distribuir en el comedor del ININ, el formato de aclaración de antigüedad en el ISSSTE, mismo que es parte de esa ley. La idea era clara: generar preocupación en los trabajadores por aclarar sus datos (dado que la gran mayoría están mal, pues no contemplan más que el tiempo laborado en el ININ), y por medio de la aclaración, forzar a que aceptamos automáticamente la ley contra la que nos hemos amparado.

La inquietud de los agremiados del SUTIN fue en aumento, por lo que recurrimos a realizar el 29 de febrero de 2008, una plática-conferencia en el auditorio del Centro Nuclear, a cargo de los licenciados Héctor Barba y Rodrigo Olvera, quienes aclararon diversas dudas relacionadas tanto con los formatos de actualización de datos, como acerca de los transitorios quinto y décimo de la nueva Ley del ISSSTE. El primer aspecto que quedó claro, es que tanto el ISSSTE, como todo el sistema de justicia, están actuando ilegalmente, toda vez que ya deberían haber respondido a las demandas de amparo. Sin embargo, están recurriendo a la presión política para confundir, como ocurre con la distribución de los formatos para aclaración de datos. De la exposición, se generaron las siguientes acciones: *a)* Los compañeros amparados, que en los formatos de actualización y de solicitud de revisión de datos detecten irregularidades en la información contenida, deberán entregar a la Secretaría del Trabajo del CEN, copia de sus formatos con objeto de realizar una estadística y preparar los documentos que salvaguarden

nuestros derechos; *b*) **No** firmar el documento de elección de régimen de pensiones entre los transitorios quinto y décimo, para evitar perder el amparo en razón de que, al no elegir alguna opción, el trabajador será asignado al transitorio décimo, es decir, al sistema de jubilación acotada; *c*) El CEN invitará a los agremiados, para que por el momento **no** soliciten préstamos del ISSSTE, hasta que no se resuelvan nuestros amparos; *d*) El CEN gestionará ante los diputados, llamar a comparecer al licenciado Miguel Ángel Yunes, director general del ISSSTE, para que explique todo este procedimiento irregular de parte del ISSSTE.

Estando el SUTIN en plena revisión integral del CCT, y derivado del análisis realizado con los abogados laborales, así como en virtud de que se acercaba el término para objetar los datos personales del “Documento de actualización de datos”, “Tu historia sí vale” del ISSSTE, mediante el formato de “Solicitud de revisión” del Instituto, como lo acordamos, el CEN-SUTIN propuso a los agremiados el siguiente mecanismo:

Al final del documento de solicitud de actualización de datos, se debe escribir **“Atrás de esta hoja hay un texto adicional”**. El texto de protesta deberá insertarse al reverso de los formatos de solicitud de revisión como sigue:

En razón de que las correcciones formuladas corresponden a situaciones jurídicas generadas con anterioridad a la vigencia de la nueva Ley del ISSSTE, la suscripción del presente documento no implica el consentimiento de esta ley, porque se trata de derechos adquiridos previos a su vigencia.

(Firmar nuevamente al final de esta leyenda)

En ambos textos se debe mecanografiar o bien usar letra de molde. El texto adicionado no garantiza que se pueda evitar el efecto de que las autoridades judiciales a cargo de los juicios de amparo, estimen que la suscripción de este documento implique la aceptación de la nueva Ley del ISSSTE. Por tanto, cada trabajador deberá valorar la necesidad de impugnar o no, sus datos personales reflejados en el documento “Tu historia sí vale”, valoración que deberá resultar del grado de afectación de las omisiones de dicho documento.

Para el 29 de mayo, el SUTIN asistió a una reunión junto con decenas de miles de profesores integrantes de la Coordinadora Nacional

de Trabajadores de la Educación y del sindicato del Colegio de Bachilleres y otros. Participamos en la movilización que demandó de la Suprema Corte de Justicia una participación real –la que ofreció su presidente– para darle solución al conflicto generado por la aprobación de la NLI.

El juego del gobierno no se detuvo. El 6 de junio, personal de confianza de recursos humanos del ININ realizó llamadas telefónicas a más de 30 compañeros del SUTIN, a quienes solicitó presentarse a decidir sobre los transitorios quinto o décimo que establecía la NLI. Al tener conocimiento de esto, el CEN se trasladó a las oficinas de Recursos Humanos, a demandar el cese de esta medida, señalando que el Sindicato considera lo sucedido como una presión a sus agremiados para obligarlos a elegir en esos momentos. Asimismo solicitamos la lista de los compañeros a quienes se les había hablado y el secretario general se dio a la tarea de localizar a cada uno de los compañeros involucrados para plantearles nuestra inconformidad con la administración ante la acción cometida.

Ante el rechazo que la mayoría de los trabajadores afiliados al ISSSTE manifestaron contra la NLI, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se vio obligada a programar dos audiencias públicas para escuchar a impugnadores y a promotores de esa ley. El martes 10 de junio de 2008, fue la primera de estas audiencias, en la que participaron representantes, tanto legales como sindicales, de los trabajadores solicitantes de amparo. Entre los 27 representantes de trabajadores que impugnaron la NLI participaron: Enrique Hanff, del Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, y Héctor Barba García, abogado de la UNT, quienes solicitaron a la SCJN, declarar inconstitucionales dichas reformas. También participó Agustín Rodríguez, del STUNAM, quien señaló que la Ley fue aprobada “sin la consulta mínima a los trabajadores”. De igual manera, participaron dirigentes de organizaciones integrantes de la Coordinadora Nacional de Sindicatos Universitarios y de Educación Superior (SITUAM, DIII24, DII IA1) y estuvo también el secretario general del SUTIN, quien señaló que los trabajadores vemos violentados nuestros pactos colectivos, toda vez que en los mismos se involucran los servicios del ISSSTE; planteó varios ejemplos como los siguientes: seguridad social, medicina preventiva, riesgos de trabajo, fondo de pensiones y servicio médico, entre otros, vinculados con la Ley Federal del Trabajo,

además de que están en la contratación colectiva. Planteó que el artículo 3 de la Ley del ISSSTE viola garantías de los trabajadores por omisión grave, pues no contempla el seguro de jubilación previsto y garantizado por el inciso *a* de la fracción IX del apartado *B* del artículo 123 constitucional. Presentó un análisis del bono de pensión, mediante el ejemplo de su aplicación a los agremiados del Sindicato Único de Trabajadores de la Industria Nuclear.

El mismo martes 10 de junio, integrantes de la CNTE, del STUNAM y del SUTIN realizamos un mitin frente a la SCJN, contra la NLI. El 12 de junio, los sindicatos mencionados y muchas organizaciones más nos volvimos a manifestar, ahora en las instalaciones de la SCJN ubicadas en avenida Revolución, en el marco de la segunda audiencia pública, en la que participaron quienes buscaron siempre entregar la salud y el futuro de los trabajadores al mejor postor: el director general del ISSSTE, Miguel Ángel Yunes; el vicepresidente jurídico de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), Pedro Ordorica; y el presidente de la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Senadores, entre otros legisladores del PAN y del PRI y funcionarios. En el interior del edificio, estas personas defendían la entrega a la banca de los recursos para la jubilación y la salud de los trabajadores, mientras que afuera se defendían los derechos sociales. El viernes 13 de junio, miles de trabajadores, incluidos agremiados del SUTIN, marchamos del Monumento a la Revolución hasta la SCJN, reiterando nuestro rechazo a la referida ley. El mismo viernes, participamos en la conferencia de prensa que sobre el tema se realizó en la Cámara de Diputados.

Hasta ese entonces ya llevábamos 15 meses de lucha, de cientos de miles de trabajadores –entre los que nos contamos los integrantes del SUTIN–, en los que se acudió al amparo, a marchas, mítines, foros, conferencias, plantones, para luchar contra la NLI. Esta ley que nació inconstitucional y contraria a los derechos adquiridos por los asalariados al servicio del Estado y afectó los contratos colectivos de trabajo. En estos tiempos, el gobierno federal y el legislativo han sido totalmente sordos a los reclamos; en tanto, la Dirección del ISSSTE había desplegado una millonaria campaña mediática, desviando recursos de la institución, para convencer a los trabajadores de que se acojan a la nueva ley y opten por alguno de sus esquemas de jubilación: el décimo transitorio o el bonoissste.

Al efecto, el martes 17 de junio, el SUTIN organizó en el auditorio del CNM un foro sobre la Ley del ISSSTE, con los ponentes Héctor Barba y la diputada Rosario Ortiz. Los numerosos asistentes escucharon la forma en que se han generado y avanzado los amparos, y los efectos nocivos de la NLI así como el avance que llevaba la SCJN hasta ese momento. Finalmente, dando la espalda a los trabajadores, a la Constitución y a la justicia social, la SCJN avaló, el jueves 19 de junio, el régimen de pensiones previsto en la nueva ley, al declarar únicamente la inconstitucionalidad de cinco artículos, de los 300 que fueron impugnados en los amparos que presentamos casi 2 millones de trabajadores.

Derivado del foro sobre la Ley del ISSSTE, el Comité Ejecutivo Nacional del SUTIN exhortó a los agremiados por escrito: que en virtud de que el artículo séptimo transitorio de la nueva ley establece terminantemente que “a partir del día primero de enero de 2008, 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”, y el día de hoy se vence el plazo, les recordamos a los agremiados del SUTIN que en la conferencia sobre el tema celebrada el día 29 de febrero de 2008, se recomendó: “**No** firmar el documento de elección de régimen de pensiones entre los transitorios 5º y 10º, en razón de que al no optar, por reglamento el trabajador será asignado al transitorio 10º, es decir al sistema de jubilación acotada”. Hemos de conocer que el transitorio quinto instituye: “Los trabajadores tienen derecho a optar por el régimen que se establece en el artículo décimo transitorio, o por la acreditación de bonos de pensión del ISSSTE en sus cuentas individuales”. El artículo transitorio décimo establece:

A los trabajadores que no opten por la acreditación de bonos de pensión del ISSSTE, se les aplicarán las siguientes modalidades: a partir de la entrada en vigor de esta ley hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil nueve: a) Los trabajadores que hubieren cotizado treinta años o más y las trabajadoras que hubieran cotizado veintiocho años o más, tendrán derecho a pensión por jubilación equivalente al cien por ciento del promedio del sueldo básico de su último año de servicio y su percepción comenzará a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador hubiese disfrutado el último sueldo antes de causar baja.

El día 16 de julio de 2008, asistimos al Salón Verde de la Cámara de Diputados, donde se llevó a cabo una conferencia sobre las alternativas para continuar la lucha contra la NLI. En las exposiciones se presentaron análisis de las reformas a los sistemas de seguridad social (España, Chile, Argentina y Uruguay), y sobre los efectos a corto, mediano y largo plazos de la ley mencionada.

Finalmente, el plantón por la derogación de la NLI se levantó después de 451 días de estar frente a las oficinas centrales de ese instituto. La CNTE, responsable central del mismo, decidió continuar esta lucha con otras medidas, al considerar que el plantón cumplió su tarea, lo que se demuestra con el ínfimo número de trabajadores que optaron por el bono. Nuestra organización, presente durante esos 451 días, estuvo también en el levantamiento el 1º de agosto de 2008, con la presencia de los secretarios general, del Exterior, miembros del CEN y la CNVF. Desde el *plantonissste* en este tiempo partimos a marchas, mítines y foros contra la privatización de la seguridad social y en defensa del Instituto.

Durante la semana del 11 de agosto, el SUTIN participó en la mesa redonda organizada por la UAM y el Instituto de Estudios del Trabajo, en la que se analizó el estado de la lucha contra las reformas a la Ley del ISSSTE. En la reunión, que contó entre sus ponentes al licenciado Arturo Alcalde y a la secretaria general y al secretario de Organización del SUTCIESAS, así como al secretario de Prensa del SUTIN, se destacó la importancia de aprovechar el enorme impulso unitario de esta lucha y darle continuidad con la elaboración de una propuesta de modificación a la ley, que permita avanzar hacia un sistema de seguridad social, basado en principios de sustentabilidad financiera, solidaridad básica, carácter público e integralidad. En nuestra intervención se insistió en la necesidad de que los sindicatos desarrollen una capacidad de elaboración y propuesta políticas, a fin de que puedan participar activamente en la vida política nacional, evitando quedarse atrapados en la mera gestoría de los intereses primarios de los trabajadores.

Conclusiones

La lucha en defensa de la seguridad social, y en particular del ISSSTE, fue largamente esperada. Desde años atrás, se preveía esta agresión,

misma que se inició con la modificación a la ley del IMSS y a los regímenes de jubilación de numerosos sectores de trabajadores, sobre todo universitarios.

No obstante, no se preparó adecuadamente la respuesta. Desde el momento en que fue aprobada la nueva Ley del ISSSTE y hasta la fecha, se ha carecido de un análisis unitario de la situación de la seguridad social y, por supuesto, de propuestas unitarias de alternativas a la política oficial. Incluso en las filas de los partidos que apoyaron a los trabajadores había una gran diversidad de análisis y propuestas. Sin embargo, la novedosa (por su amplitud) forma del amparo logró reunir en torno suyo a cientos de miles de trabajadores, aunque los propios amparos diferían entre sí hasta en más de ochenta modelos.

Podemos decir que no se había dado un proceso unitario de la amplitud de la lucha contra la nueva Ley del ISSSTE; pero tan grande como fue numéricamente, fue también su dispersión política. Todos estábamos de acuerdo en rechazar la nueva legislación, pero mientras algunos pedían la vuelta a la ley anterior, otros consideraban que se debía elaborar una propuesta alternativa. Entre estos últimos, no había acuerdo en torno a las líneas centrales que debía seguir esta alternativa. Y prácticamente nadie consideraba en sus análisis un estudio crítico y fundamentado de la situación y viabilidad de las instituciones de seguridad social. Incluso, aunque había quienes consideraban que la nueva ley podía tener aspectos positivos, nadie se atrevía a plantear semejante posición.

Como en muchas cosas, estuvimos de acuerdo de manera casi unánime en lo que no queríamos, pero no avanzamos casi nada en qué era lo que sí queríamos. Ése es el gran reto que tenemos: pasar del rechazo, a la elaboración de las propuestas alternativas, y con ello, a un programa de lucha que unifique más allá de la unidad en tiempo y lugar, pero no en política, que este movimiento logró.

*Resistencia y derecho / Juicios de amparo
contra la nueva Ley del ISSSTE*
fue impreso en julio de 2009 en Offset
Universal, S.A., Calle 2 núm. 113, Col. Granjas
San Antonio, México, D.F., tel. 5581-7701,
bajo el cuidado de Rodrigo Castellanos Fajardo.
Tiraje: mil ejemplares.

