

## **IX. VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO, EN RELACIÓN CON EL AMPARO EN REVISIÓN 229/2008\***

Con absoluto respeto no comparto el fallo mayoritario.

En primer término, quiero destacar que la posición de la mayoría se desentiende del estudio de la sentencia dictada por el Juez de Distrito, y sin más propone un estudio *ab initio* del examen de la constitucionalidad de la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, apartándose de manera radical de la técnica que, conforme a la Constitución, la Ley de Amparo y la jurisprudencia reiterada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta ahora rigió al juicio de amparo, cuyas consecuencias para la institución aún no es posible prever por ahora.

Este proceder me parece desafortunado. Pensemos en esto: se creó un juzgado especializado para analizar las demandas,

\* Publicado en el *Semanario...*, op. cit., p. 860; IUS: 40162.

se le dotó de jurisdicción en todo el país y se le proveyó de infraestructura, para que al final, en la revisión, la Corte desestime su trabajo y emprenda el estudio como si nada hubiera ocurrido.

Creo que la sentencia del Juez está bien elaborada, apegada a los principios y criterios que hasta ahora han regido al amparo; que debió ser la base, el punto de partida y que había que aprovechar sus argumentos y su metodología, para, si fuera el caso, enmendarle aquello que nos pareciera incorrecto.

También estimo que para resolver el caso concreto, dicha sentencia debió contrastarse con los agravios, y sólo con los agravios, vertidos en el recurso de revisión. La sentencia y los agravios son el límite de nuestra jurisdicción. No aceptar esto implica proceder como un tribunal de revisión oficiosa. En el recurso de revisión en amparo indirecto no puede hacerse lo anterior. Tampoco pueden hacerse estudios abstractos de constitucionalidad de leyes. En una sentencia de revisión en amparo indirecto, el ámbito al que debemos atenernos está conformado por la sentencia y los agravios; por nada más.

Según se advierte de autos, el Juez de Distrito dictó sentencias uniformes en las que **sobreseyó** respecto a los artículos siguientes de la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Enseguida se ilustran las razones por las cuales se decretó el sobreseimiento:

**63:** Heteroaplicativo.

**71:** No trasciende a la esfera jurídica de los gobernados.

**95:** Heteroaplicativo.

**106:** No trasciende a la esfera jurídica de los gobernados.

**110:** No trasciende a la esfera jurídica de los gobernados.

**149:** Heteroaplicativo.

**170:** No trasciende a la esfera jurídica de los gobernados.

**171:** No trasciende a la esfera jurídica de los gobernados.

**204:** Heteroaplicativo.

**210:** No trasciende a la esfera jurídica de los gobernados.

**220:** No trasciende a la esfera jurídica de los gobernados.

**222:** No trasciende a la esfera jurídica de los gobernados.

**225:** Heteroaplicativo.

**226:** No trasciende a la esfera jurídica de los gobernados.

**234:** No trasciende a la esfera jurídica de los gobernados.

**239:** No trasciende a la esfera jurídica de los gobernados.

**247:** No trasciende a la esfera jurídica de los gobernados.

Por otro lado, **negó el amparo** respecto a los artículos

**5, 6, 14, 24, 29, 36, 94, 109, 160, 167, 169, 189  
y 254.**

Por último **concedió el amparo** por lo que hace a los artículos 20 y 25.

**Además, negó el amparo** respecto al artículo 7o. de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales. Por el momento no abordaré este punto.

Previo al estudio que provocó semejantes determinaciones, el Juez precisó que estos preceptos constituirían los actos reclamados, pese a que los quejosos señalaron como tal a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, considerada en sí misma. El argumento del juzgador consistió en que los conceptos de violación expresados en la demanda estuvieron dirigidos a combatir, sólo y en específico, la inconstitucionalidad de tales disposiciones. Luego, se constriñó al examen de los preceptos sobre los que advirtió un reclamo directo y frontal.

En cambio, en el considerando sexto de la sentencia en la que se emite este voto, se examina un agravio formulado por los quejosos cuya importancia es mayúscula, porque al estimarlo fundado se tergiversa la naturaleza del recurso de revisión: allí se sostiene que el Juez erró al no tener como reclamada a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en su integridad, como un todo, y en lugar de ello (de manera indebida, según se argumenta), expurgó preceptos para hacer el estudio de su constitucionalidad de manera individual.

La mayoría estima que el agravio es fundado. Tal conclusión se deriva de las siguientes premisas: a) el señalamiento de los actos reclamados en la demanda (discusión, expedición, refrendo

y promulgación de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, integrada por 254 artículos y 47 transitorios); y, b) el cúmulo de conceptos de violación aducidos. En el fallo mayoritario se concluye:

De lo antes expuesto se puede advertir que asiste razón a la parte quejosa en cuanto señala que el Juez Federal descontextualizó los conceptos de violación esgrimidos en su demanda de garantías, al aislar y estudiar por separado algunos de los preceptos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, pues como quedó apuntado, dicho ordenamiento legal se reclamó en su integridad y los aludidos conceptos de violación están enderezados a demostrar la inconstitucionalidad del nuevo régimen de seguridad que prevé.

No pasa inadvertido para este Alto Tribunal que en sus conceptos de violación la parte quejosa hace referencia específica a determinados preceptos de la ley impugnada; sin embargo, se advierte que ello lo realiza con la finalidad de destacar las disposiciones legales que afectan cada uno de los seguros y demás prestaciones económicas y en especie que comprende el nuevo régimen de seguridad social que regula la ley reclamada.

Acto seguido, en la sentencia aprobada por la mayoría se sostiene que, en consecuencia, el Pleno *debe entrar al estudio de la constitucionalidad* de toda la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y no sobre la base de lo que dijo el Juez de Distrito y su relación con los agravios vertidos, sino sobre la base de los conceptos de violación, los agravios y los argumentos hechos valer, inclusive, en otras demandas de amparo relacionadas.

Después, la mayoría ofrece un estudio pormenorizado de todos y cada uno de los motivos de inconstitucionalidad de diversas disposiciones de la ley, prescindiendo del análisis de si los preceptos considerados en lo individual son de índole autoaplicativa o heteroaplicativa, porque parte de la premisa de que, dado el planteamiento de los quejosos, la ley es autoaplicativa. Sin embargo, es notorio que lo que hace en sus más de 400 fojas no es examinar la inconstitucionalidad de la ley, sino que lo hace en la inconstitucionalidad de normas consideradas en lo individual; ni siquiera de todas, sino sólo de algunas.

Con todo respeto: me parece inadecuada la base metodológica seguida por la mayoría.

En primer lugar, resalto que hay acuerdo unánime en nuestra jurisprudencia y en la doctrina más reconocida en que, *grosso modo*, las normas generales sólo pueden calificarse de contravenir a la Constitución por tres razones: 1) por lesionar los derechos que la misma confiere a los gobernados, 2) por modificar la esfera de competencias de los órganos del Estado, y 3) por emanar de un procedimiento legislativo viciado o de una autoridad carente de competencia para emitirla.

De estas tres causas de inconstitucionalidad de las normas generales, sólo la última podría ser predicable respecto al conjunto al que pertenecieran, esto es, respecto al cuerpo normativo que las contuviera, llámese ley o código. En efecto, si el cuerpo normativo denominado Código Civil, por ejemplo, se aprobara en las Cámaras con una votación menor a la exigida por la Constitución, existiría un vicio de inconstitucionalidad de tal magnitud que alcanzaría al todo y no sólo a las partes; en

esta hipótesis, el código, en sí mismo, se reputaría contrario a la Constitución y no sólo a algunos de sus preceptos. Empero, por la técnica del amparo contra leyes la impugnación de un ordenamiento por vicios en su proceso de creación únicamente se vincula con aquellos de sus dispositivos que causen perjuicio al quejoso, de modo que no puede establecerse en favor de dicho sujeto una declaración general de inconstitucionalidad, sino una limitada a las porciones normativas que afectan su esfera jurídica.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Tesis XLVI/96 de la Segunda Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, junio de 1996, p. 377: "LEYES Y OTRAS DISPOSICIONES GENERALES. EL CONSENTIMIENTO DE SU CONSTITUCIONALIDAD FORMAL NO ENTRAÑA NECESARIAMENTE EL DE LA MATERIAL. La constitucionalidad de un ordenamiento general puede atacarse desde el punto de vista formal, en cuanto a la carencia de facultades de la autoridad expedidora, o bien, desde el punto de vista material de uno o varios preceptos del cuerpo normativo reclamado. En el primer caso, los motivos de violación se refieren a la constitucionalidad de todo el ordenamiento, mientras que en el segundo, la violación se concreta a los preceptos específicamente impugnados. En esa tesitura, el consentimiento de la constitucionalidad formal del cuerpo de leyes reclamado, no entraña, necesariamente, el consentimiento de la constitucionalidad material de los preceptos específicamente reclamados, de manera que si en autos existen elementos de convicción que evidencien el consentimiento del quejoso en cuanto a la constitucionalidad formal del ordenamiento combatido, por haber realizado diversas gestiones que impliquen la aceptación de las facultades de la expedidora, ello no basta para sobreseer respecto de los artículos particularmente reclamados, a no ser que exista un vínculo teleológico o relación de causa-efecto entre la aceptación de la constitucionalidad formal del ordenamiento de que se trate, y las disposiciones destacadamente impugnadas, que impidan analizarlas en forma independiente.", y tesis CX/2004, también de la Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, p. 604: "CONSTITUCIONALIDAD FORMAL. NO PUEDE PLANTEARSE EN EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LEYES RESPECTO DE ACTOS DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE NO AFECTAN LA ESFERA JURÍDICA DEL QUEJOSO. —La constitucionalidad formal de un ordenamiento legal implica la exposición de vicios en el proceso legislativo que lo originó, a diferencia de la constitucionalidad material que significa la atribución de los vicios propios de los preceptos legales que afectan desde su sola vigencia o por virtud de un acto concreto de aplicación a los particulares. En ese tenor, si el gobernado impugna conjuntamente diversas disposiciones legales, por la estrecha relación que guardan entre sí, puede combatir su constitucionalidad formal en los aspectos generales que involucran a toda la ley y, por ende, a los artículos reclamados, así como los aspectos particulares del proceso legislativo en cuanto a estos últimos, pero no otros tópicos específicos del mismo proceso que atañen a diferentes preceptos no señalados como actos destacados en la demanda de garantías, pues al no formar parte de la impugnación sistemática ni haberse individualizado en su perjuicio, carecería de legitimación para solicitar su inconstitucionalidad. Lo anterior obedece a que no debe confundirse la impugnación total de una ley con su constitucionalidad formal en aspectos generales, que incluyen a los preceptos que contiene, porque en el primer supuesto el quejoso sólo puede controvertir las porciones normativas aplicadas en su perjuicio o en las cuales se ubica, pero no todo el ordenamiento legal, mientras que en el segundo, un solo precepto de aquél, o varios, dan lugar a cuestionar el proceso legislativo en sus generalidades o particularidades relacionadas con estos preceptos, sin que pueda impugnar aspectos específicos de ese proceso vinculados a otros preceptos."

En cambio, las otras dos sólo pueden predicarse respecto a disposiciones consideradas en lo individual; por ejemplo, la lesión a los derechos fundamentales establecidos en la Constitución, como causa de inconstitucionalidad, siempre supone una relación antinómica entre supuestos normativos, es decir, una contradicción entre la hipótesis de hecho y la consecuencia jurídica de una norma constitucional con la hipótesis de hecho y la consecuencia jurídica de una norma legal. Para citar un ejemplo, cuando la norma constitucional prohíbe la discriminación por razón de género y una norma legal contenida en el Código Civil establece un derecho a favor sólo de los varones, por el hecho de serlo, y lo niega a las mujeres. En casos así, la inconstitucionalidad no podría ser predicable del conjunto normativo denominado Código Civil, sino únicamente respecto a la disposición que en específico establezca el supuesto contrario a la Constitución (y, como máximo, respecto a normas relacionadas en forma directa con dicho supuesto en una situación de interdependencia o subordinación).

Así, si en una demanda de amparo se señala que el acto reclamado lo constituye *toda* una ley (el Código Civil, la Ley Aduanera, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, etcétera), los únicos alegatos viables serían 1) que se cuestionara el procedimiento legislativo, en la medida que haya preceptos que afectaran la esfera jurídica del quejoso, y 2) que se cuestionaran todos y cada uno de los supuestos normativos contenidos en todas las disposiciones que la conformaran, por cualquiera de estas dos causas: a) por lesionar los derechos fundamentales establecidos en la Constitución, o b) por alterar el régimen de competencias que allí se dispusiera, siempre y cuando fueran autoaplicativos o, al ser heteroaplicativos, se demuestre que hay acto de aplicación.



No obstante, si en la demanda de amparo sólo se hacen valer: 1) violaciones al procedimiento legislativo, y 2) el cuestionamiento de aspectos que derivan de ciertos preceptos determinados de modo específico (aunque sean muchos o la mayoría), por más que se diga que se reclama al cuerpo normativo en su conjunto, lo que procede es estimar que únicamente el primer grupo de conceptos de violación pueden tenerse con validez, como referidos a la ley como cuerpo normativo, aunque limitados a los preceptos que menoscabaran la esfera de derechos del quejoso, mientras que el segundo sólo podría tenerse referido a las disposiciones que en forma directa contengan el o los supuestos normativos cuestionados.

Justo esto es lo que acaece en el caso concreto. Los quejosos aducen violaciones al procedimiento legislativo y es correcto que en la sentencia se diga que es necesario examinarlos para cuestionar la constitucionalidad de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en su conjunto (publicación en día inhábil, falta de refrendo, no participación de la Comisión de Estudios Legislativos, etcétera), pero tan sólo en la medida de que se impugnen preceptos que afecten su esfera jurídica, razón por cual una cuestión primaria es establecer qué dispositivos en específico son los que ocasionan tal afectación, para de ahí iniciar el examen de los vicios del procedimiento de formación de la ley que se le atribuyen, cuestión que, desde mi particular enfoque se omite en la sentencia de mayoría.

Sin embargo, el resto de los agravios no se dirigen a cuestionar todas y cada una de las disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sino sólo aquellas en que los quejosos creen encontrar

normas que: 1) violan derechos adquiridos, y 2) privatizan un régimen que, a su entender, debe permanecer ajeno a la intervención de particulares.

Esto significa que no puede tenerse como materia de estudio en la presente revisión de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado como un todo (excepto en lo que hace a las pretendidas violaciones al procedimiento legislativo, y en tanto existan disposiciones que afecten desde ya la esfera jurídica de los quejosos); en cambio, pueden tenerse como materia de examen las disposiciones en las que en específico se encuentren los supuestos normativos cuestionados por los quejosos, y de las que deriva, según su parecer, afectación de derechos adquiridos y la privatización de un estado de cosas que debe ser de naturaleza pública.

Si esto es así, debe constatarse, antes de decidir la cuestión misma de inconstitucionalidad, si las normas consideradas en lo individual son de carácter auto o heteroaplicativo. También es preciso determinar si los quejosos entran o no en el ámbito personal de validez de las disposiciones impugnadas, de modo que, si ello no fuera así, no sería posible el examen de su constitucionalidad por falta de interés jurídico. Así fue como procedió el Juez de Distrito: ubicó qué preceptos eran los reclamados y estudió las condiciones de auto o heteroaplicación y su ámbito personal de validez.

De acuerdo con la técnica del amparo, las unidades normativas denominadas leyes o códigos, no son auto ni heteroaplicativas; sí lo son las normas que las conforman, pues ellas contienen los supuestos de hecho de los que se siguen ciertas consecuencias jurídicas que deben observar sus destinatarios.

La ley o el código, como un todo, puede ser vigente o no, pero nunca autoaplicativos o heteroaplicativos. La auto y la heteroaplicatividad son propiedades exclusivas de las normas que conforman al ordenamiento de que se trate.

De proceder como resolvió la mayoría se obtiene un contrasentido. Expongo un ejemplo para clarificarlo: imaginemos que cuando se abrogó el Código Civil de 1884 y se sustituyó por el de 1929, un hipotético quejoso se doliera del nuevo ordenamiento y adujera que constituía un conjunto normativo que modificaba en general sus derechos civiles, pues el anterior ordenamiento había sido abrogado. Bajo esa premisa, en su demanda expone conceptos de violación en donde alega la inconstitucionalidad de normas referidas a las actas del Registro Civil, a las causas de divorcio, a la capacidad para heredar, a las reglas sobre interpretación de los contratos, a la definición de mutuo y a reglas sobre la designación del director del Registro Público de la Propiedad ... con honestidad, ¿podemos concluir que, como el quejoso dijo que lo reclamado era el código en su totalidad por razón de modificar sus derechos civiles, es el caso de examinar no sólo la constitucionalidad de las normas que regulan las actas del Registro Civil, las causas de divorcio, la capacidad para heredar, etcétera, y que reclama en forma expresa, sino también las contenidas en el mismo ordenamiento referidas a domicilio, personalidad, matrimonio, posesión, donación y demás? No, y no porque antes de iniciar dicho estudio debía establecerse primero cuáles son las normas precisas reclamadas y, dentro de ellas, cuáles son heteroaplicativas o autoaplicativas, y cuáles ni siquiera cubren al quejoso bajo su ámbito personal de validez, por ejemplo, las que regulen la designación del director del Registro Público y que no pueden ocasionarle perjuicio.

En adición de lo anterior, véase en la decisión de la mayoría la naturaleza de los preceptos respecto de los cuales se concedió el amparo. Todos son heteroaplicativos (además, no es verdad que se examinaran todos los preceptos de la ley, sino sólo aquellos respecto a los que el Juez emitió su pronunciamiento). ¿Qué garantía constitucional se viola en perjuicio de los quejosos? Ninguna, mientras no haya acto de aplicación. ¿Tiene algún sentido la concesión del amparo? No, en tanto no se demuestre que se es destinatario y que hay acto de aplicación. Lo mismo puede decirse de la negativa de amparo que se propone respecto a los demás preceptos de carácter heteroaplicativo. Si no hay acto de aplicación y no se es destinatario, negar el amparo significa truncar el derecho del quejoso a impugnar esas disposiciones cuando, en lo futuro, se concrete en su perjuicio un acto de aplicación por haberse vuelto su destinatario.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Los preceptos respecto de los que se propone conceder el amparo son los siguientes:

"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.

"Artículo 136. No tendrá derecho a pensión el cónyuge supérstite, en los siguientes casos:

"I. Cuando la muerte del trabajador o pensionado acaeciera antes de cumplir seis meses de matrimonio;

"II. Cuando hubiese contraído matrimonio con el trabajador después de haber cumplido éste los cincuenta y cinco años de edad, a menos que a la fecha de la muerte haya transcurrido un año desde la celebración del matrimonio, y

"III. Cuando al contraer matrimonio el pensionado recibía una pensión de riesgos del trabajo o invalidez, a menos de que a la fecha de la muerte haya transcurrido un año desde la celebración del matrimonio.

"Las limitaciones que establece este artículo no regirán cuando al morir el trabajador o pensionado, el cónyuge compruebe tener hijos con él."

"Artículo 251. El derecho del trabajador y, en su caso, de los beneficiarios, a recibir los recursos de su cuenta individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez en los términos de la presente ley, prescribe en favor del instituto a los diez años de que sean exigibles."

Por otra parte, la posición mayoritaria, al prescindir de la sentencia del Juez de Distrito e iniciar el examen de la totalidad de la ley con base en los conceptos de violación, los agravios y los argumentos aducidos en demandas de amparo diversas (bajo la premisa de que suple la queja, pero sin explicar por qué suple para negar en casi todos los casos, punto que abordaré más adelante), y al no ocuparse de establecer si las normas son auto o heteroaplicativas ni si su ámbito personal de validez (los destinatarios de las mismas) alcanza a los quejosos, en realidad lo que hace es un estudio abstracto de constitucionalidad (clase de análisis en la que se prescinde de actos de aplicación y de la precisión del ámbito personal de validez de las normas), y esto no se permite en el juicio de amparo.

En el juicio de amparo contra leyes se requiere que el quejoso demuestre estar ubicado en la hipótesis de hecho de la norma, es decir, que demuestre que es su destinatario, y que hay acto de aplicación o que desde ya causa afectación a su esfera jurídica. Si ello no ocurre, el examen de la constitucionalidad de la misma no es posible jurídicamente. La ley podrá ser todo lo inconstitucional que se quiera, pero si el quejoso no está dentro del ámbito de aplicación de la misma o, estándolo, no se ha surtido el acto de aplicación correspondiente, cuando la ley es heteroaplicativa, no procede entrar al estudio de su constitucionalidad.

Así, al impugnar una norma legal no sólo debe demostrarse que se es destinatario de la misma, sino, además, que hay afectación a la esfera jurídica, bien desde el inicio de vigencia de la norma o bien desde que se surte el primer acto de aplicación. Además, debe demostrarse que su contenido se contrapone con el de la Constitución. Estas variables son independientes. Una

norma secundaria podría contradecir de modo contundente el Texto Constitucional, pero no afectar en su esfera de derechos a cierta clase de sujetos, quienes no son sus destinatarios. Una norma puede contravenir a la Constitución, tener como destinatario a cierto grupo de sujetos y aun así no afectar su esfera jurídica, por requerir de la aplicación vía un acto concreto en su persona. En estos casos, sin duda la norma sería inconstitucional, pero esto no podría dilucidarse en el amparo indirecto, que es un medio de control de constitucionalidad, sí, pero un medio de reparación de agravios. Si no causa agravio (afectación al interés jurídico), no hay posibilidad de pronunciarse respecto a la constitucionalidad de la ley o acto reclamado. Numerosos precedentes coadyuvan a lo anterior:

1. Pleno, *Apéndice* 2000, página 383:

**"LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA.**—Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley

adquiera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento."

2. Tercera Sala, *Apéndice 2000*, página 1052:

**"INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO CONTRA LEYES. NO SE ACREDITA ÚNICAMENTE POR LA CIRCUNSTANCIA DE QUE SE TRATE DE UNA LEY AUTOAPLICATIVA.**—No debe confundirse el carácter de autoaplicativa de la ley, con el interés jurídico para reclamarla en amparo, pues mientras que aquél se refiere a la obligatoriedad del mandato legal desde que entra en vigor, el segundo se relaciona con la afectación que el propio mandato origina a la parte quejosa; afectación que debe probarse, tomando en cuenta que el artículo 4o. de la Ley de Amparo previene que el juicio de garantías únicamente podrá promoverse por la parte a quien perjudique el acto o la ley que se reclama. Así para legitimar el ejercicio de la acción constitucional no es suficiente con que las disposiciones de la ley resulten obligatorias desde el momento mismo en que entran en vigor, sino que es indis-

pensable demostrar que el quejoso se encuentra en los supuestos de las normas que pretenda impugnar, ya que sólo así se puede concluir que la ley, desde el momento de su iniciación de vigencia, afecta los intereses jurídicos del solicitante del amparo."

3. Tercera Sala, *Apéndice 2000*, página 1103:

**"LEY AUTOAPLICATIVA. CUANDO SE RECLAMA CON MOTIVO DE UN ACTO CONCRETO DE APLICACIÓN, ÉSTE DEBE AGRAVIAR AL QUEJOSO.**—Cuando se reclama una ley autoaplicativa con motivo de un acto concreto de aplicación, después de transcurrido el término de treinta días para impugnarla por su sola entrada en vigor, no sólo aquella sino también éste debe lesionar el interés jurídico del quejoso, pues si conforme a los artículos 107, fracción I, constitucional y 4o. de la Ley de Amparo, el juicio de garantías se seguirá sólo a instancia de parte agraviada, aunque aquél acredite estar en los supuestos normativos, si el acto de aplicación no le agravia, no lo habilita para combatir la ley con motivo de su aplicación."

4. Tercera Sala, *Apéndice 2000*, página 1104:

**"LEY AUTOAPLICATIVA. LA DETERMINACIÓN DE CUÁNDO PUEDE INTENTARSE EL JUICIO DE AMPARO CONTRA UNA, QUE SE ESTIME INCONSTITUCIONAL CONSTITUYE UN PROBLEMA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA Y COMO TAL DEBE RESOLVERSE.**—La acción de amparo tiene los presupuestos o condiciones esenciales siguientes: un acto reclamado, una violación constitucional, una parte agraviada y la existencia de un perjuicio que afecte a dicha parte. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 103 constitucional, las personas físicas, morales, de derecho privado y ofi-



ciales en defensa de sus intereses patrimoniales, que sufren una afectación en su persona o patrimonio derivada de una ley que viole sus garantías individuales o implique una invasión de la soberanía federal en la de los Estados o bien de la de éstos en la de la Federación, tienen capacidad para intentar una acción reparadora, ante los tribunales de la Federación que es la acción de amparo. Por otra parte, conforme a lo dispuesto por la fracción I, del artículo 107 constitucional, la acción de amparo se inicia siempre a instancia de parte agraviada. Por agravio, por perjuicio, para los efectos del amparo, debe entenderse una lesión directa en los intereses jurídicos de una persona; o bien una ofensa, un daño, una afectación indebida que derivada de una ley o de un acto de autoridad, se hace a los derechos o intereses de un particular. Así pues, la legitimación para hacer valer la acción de amparo surge cuando aparece la parte agraviada, es decir, a la existencia de una afectación de los intereses jurídicos de un particular, es decir, a la existencia de un perjuicio. Una ley, por su propia naturaleza, en sí misma, representa exclusivamente una situación jurídica abstracta, pero ésta en el momento de expedirse por medio de un acto jurídico en ella previsto, puede engendrar una situación jurídica concreta, en beneficio o en perjuicio de una o varias personas en relación con la formación, la modificación o la extinción de una relación de derecho. Cuando una ley al expedirse produce un acto jurídico que afecta a uno o varios individuos, en su persona o patrimonio, creando, modificando o extinguiendo en su perjuicio una situación jurídica concreta es evidente que éstos se encuentran debidamente legitimados para hacer valer la acción de amparo y ésta es procedente. Por tanto, cuando no se acredita que la ley reclamada por su sola expedición afecta los intereses de la parte quejosa, por no encontrarse dentro de los supuestos de la norma, debe concluirse que el juicio de amparo es improcedente."

5. Pleno, *Apéndice de 1995*, página 185:

**"LEY AUTOAPLICATIVA.**—Para considerar una ley como autoaplicativa deben reunirse las siguientes condiciones: a) que desde que las disposiciones de la ley entren en vigor, obliguen al particular, cuya situación jurídica prevé, a hacer o dejar de hacer, y b) que no sea necesario un acto posterior de autoridad para que se genere dicha obligatoriedad."

6. Segunda Sala, *Apéndice de 1995*, página 186:

**"LEY AUTOAPLICATIVA, INTERÉS JURÍDICO EN AMPARO CONTRA.**—Cuando se promueve amparo en contra de una ley alegando que su sola expedición causa perjuicio al quejoso, es necesario que éste pruebe, en la audiencia constitucional, que es sujeto de la norma y que sus disposiciones afectan su interés jurídico; pues no basta, para tenerlo por demostrado, el que en la demanda de amparo se hubiere declarado, bajo protesta de decir verdad, que se está dentro de los preceptos de la norma."

7. Pleno, *Apéndice de 1995*, página 187:

**"LEY AUTOAPLICATIVA. QUIÉNES PUEDEN IMPUGNARLA DENTRO DEL TÉRMINO DE LOS 30 DÍAS SIGUIENTES AL DE SU ENTRADA EN VIGOR.**—Una ley autoaplicativa sólo puede ser impugnada de inconstitucional como tal, esto es, dentro del término de los 30 días siguientes al de su entrada en vigor, a que se refiere el artículo 22, fracción I, de la Ley de Amparo, por aquellas personas que, en el momento de su promulgación, queden automáticamente comprendidas dentro de la hipótesis de su aplicación. En consecuencia, las personas que por actos propios se coloquen dentro de la mencionada hipótesis legal con posterioridad al transcurso

del referido término de 30 días, sólo estarán legitimadas para objetar la constitucionalidad de la ley en cuestión a partir del momento en que las autoridades ejecutoras correspondientes realicen el primer acto concreto de aplicación de dicho ordenamiento en relación con ellas."

Así las cosas, creo haber demostrado que aceptar la propuesta metodológica del proyecto sentaría un precedente difícil de aceptar: cualquier quejoso podría impugnar toda una ley con motivo de su sola expedición, aunque no contenga preceptos que desde ya le causen perjuicio y que, incluso, ni siquiera afecten su esfera jurídica por referirse a destinatarios diversos.

En otro orden de ideas, como lo adelanté, tampoco coincido con la forma en que se planteó la suplencia de la queja.

En el considerando quinto de la ejecutoria en comento, como cuestión preliminar previo incluso a la precisión de actos reclamados, se anuncia que la legalidad de la sentencia recurrida se analizará supliendo la queja deficiente, aun ante la ausencia de agravios.

Estoy por completo de acuerdo con la suplencia y más en este asunto en que se discuten cuestiones de naturaleza laboral pero siempre que se realice e invoque en el momento preciso, no en cualquier instante.

En efecto, la suplencia de queja implica una atribución conferida al juzgador de amparo para corregir los errores o deficiencias en que incurran los reclamantes en supuestos que, por condiciones específicas, previó el legislador en el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo. La fracción IV de dicho precepto,

aplicable al caso, establece que operará la suplencia en materia laboral, y agrega de modo literal que su aplicación será "en favor del trabajador".

Por tanto, considero que en la resolución de que se trata, única y exclusivamente debe manifestarse de manera expresa que se suple la deficiencia, pero en el momento de abordar los argumentos que conlleven a una determinación favorable para los trabajadores recurrentes, porque de ese modo se justifica el perfeccionamiento del planteamiento que formularon para evidenciar, al final, que en efecto les asiste razón. Ahí se aplica la suplencia en favor del trabajador.

No cabría entonces anunciar la suplencia para que en el estudio correspondiente se concluya que los planteamientos formulados por los trabajadores son inoperantes o infundados; así expuestas las cosas, resulta que se hace evidente que ni aun con la complementación y enmienda de deficiencias por parte del juzgador de amparo, los argumentos de aquéllos fueron aptos para alcanzar su pretensión. Aquí surge el cuestionamiento ¿en qué favoreció entonces la suplencia al trabajador si al final su propuesta se desestimó?

Es necesario aclarar que lo anterior no significa que la Suprema Corte no analizó si la suplencia es posible respecto a la totalidad de los planteamientos invocados; en lo legal está obligada a ello porque así, al examinar a todos y cada uno bajo esa perspectiva, es que advertirá si se actualiza o no alguno de los supuestos de suplencia. De otro modo, ¿cómo podría hacerlo?

La inquietud que deseo plasmar en esta parte de mi voto, que tal vez parezca una sutileza, pero no por ello resulta menor,

es que me parece poco congruente que en la ejecutoria se anuncie como cuestión preliminar, de manera genérica, que se suplirá la deficiencia de la queja y, con base en esa premisa (general, reitero), se llegue a conclusiones desfavorables para los recurrentes, como sucede en la mayoría de los casos en que los argumentos expresados contra la ley reclamada resultaron infundados. ¿De qué sirvió, entonces, señalar en forma expresa que se suplió? ¿Para demostrar que ni aun el "perfeccionamiento" de los planteamientos propuestos es suficiente para conceder la razón a los recurrentes? En verdad, no encuentro lógica en esa postura, ni la utilidad para el justiciable.

En cambio, la forma en que la mayoría se planteó la suplencia me genera la impresión de que sólo tiende a justificar una revisión oficiosa y abstracta del asunto, por completo distinta a la institución de la suplencia de queja prevista en el aludido artículo 76 Bis. No se trataba de examinar, aun sin agravio de los recurrentes, todos y cada uno de los puntos que se abordaron en la ejecutoria, sino que era indispensable ceñirse a la causa de pedir, inmersa en los agravios de los invocados para de ahí partir al análisis correspondiente, reitero, supliendo la queja sólo en los casos en que se favoreciera a los trabajadores.

Por último, la mayoría sostiene, considero que, en forma indebida, lo siguiente:

"Ahora bien, en relación con los trabajadores que a la entrada en vigor de la ley reclamada se encontraran cotizando al instituto, el artículo quinto transitorio establece que podrán elegir entre 'el régimen que se establece en el artículo décimo transitorio, o por la acreditación de bonos de pensión del ISSSTE en sus cuentas individuales'. En otras palabras, se les otorga el derecho a optar entre dos sistemas.

"El del artículo décimo transitorio prevé las modalidades que se aplicarán a aquellos trabajadores que no opten por la acreditación de bonos de pensión, pero no especifica a qué sistema se refieren esas modalidades.

"Para esclarecer esa interrogante es necesario tener presente que en la exposición de motivos se establece que será optativo para la generación actual de los trabajadores recibir un bono de reconocimiento de antigüedad para migrar a cuentas individuales, sin que de manera alguna pueda hacerse obligatorio y que el sistema de transición consiste en dejar elegir a los trabajadores activos entre mantenerse en el régimen actual, con modificaciones que se incrementarán gradualmente y se describen a continuación, o recibir un bono de reconocimiento que les permita migrar inmediatamente al nuevo sistema.

"Además, en otra parte de la exposición de motivos se dice que la segunda opción que contempla la iniciativa para los trabajadores activos al momento de la reforma, es que puedan mantenerse dentro del sistema antiguo, el cual será modificado de manera gradual considerando que como ya fue comentado el sistema actual de pensiones no es viable en términos financieros y sería imposible mantener el sistema bajo las condiciones de retiro actuales.

"De lo anterior deriva que el esquema de transición que prevé la ley reclamada, consiste en dejar elegir a los trabajadores que se encontraban en activo al primero de abril de dos mil siete entre mantenerse en el sistema de pensiones previsto en la ley anterior con ciertas modificaciones que se implementarán gradualmente, o bien, en migrar al nuevo sistema de 'cuentas individuales' mediante la entrega de un bono de reconocimiento de beneficios pensionarios.

"Así, puede decirse que la exposición de motivos permite complementar la lectura del artículo décimo transitorio y señalar que éste establece las modalidades que se implementarán al anterior sistema de pensiones.

"En este orden de ideas, cabe concluir que respecto de los trabajadores que se encontraban en activo al entrar en vigor la ley reclamada, tampoco puede estimarse que se viole en su perjuicio la garantía de irretroactividad de la ley, en tanto se les concede el derecho a elegir entre mantenerse en el sistema de pensiones previsto en la ley que se deroga con las modificaciones que se implementarán gradualmente, o bien, migrar al nuevo sistema de cuentas individuales mediante el otorgamiento de un bono de reconocimiento de beneficios pensionarios.

"No obsta a la decisión alcanzada el hecho de que los artículos primero y segundo transitorios de la nueva ley establezcan que ésta entrará en vigor a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y que a partir de esa fecha 'se abroga' la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de mil novecientos ochenta y tres, puesto que, si el artículo décimo octavo transitorio de la ley impugnada precisa que quienes se hayan jubilado o pensionado con anterioridad a su entrada en vigor continuarán ejerciendo sus derechos en los términos y condiciones señaladas en las disposiciones vigentes al momento de su otorgamiento, y en el artículo décimo transitorio se establecen modalidades al anterior sistema de pensiones que se implementarán gradualmente, es evidente que el ordenamiento legal citado en primer término en realidad se derogó parcialmente."

La aseveración consistente en que ciertas disposiciones pervivan me parece desafortunada con base en las siguientes consideraciones:

En primer lugar estimo pertinente precisar que la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en su artículo segundo transitorio establece de manera expresa, que a partir de la entrada en vigor de esa ley se abrogaría la legislación que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de diciembre de 1983, con todas sus reformas y adiciones, con excepción de los artículos 16, 21, 25 y 90 Bis B, los cuales permanecieron en vigor hasta el 31 de diciembre de 2007.

Asimismo, en el artículo décimo octavo transitorio se estableció que tratándose de los jubilados, pensionados o sus familiares derechohabientes que a la entrada en vigor de la nueva ley gocen de los beneficios que les otorgaba la ley que se abrogaba, continuarán en el ejercicio de sus derechos en los términos y condiciones señalados en las disposiciones vigentes en el momento de su otorgamiento.

De lo anterior se desprende que el Congreso de la Unión estableció en el artículo segundo transitorio que se abrogaba de la ley anterior, esto es, que desaparecía de la vida jurídica dicho ordenamiento legal con todas sus modificaciones y reformas, salvo para el caso de los jubilados, pensionados o sus familiares derechohabientes que hubieran obtenido algún beneficio conforme a la ley abrogada, supuesto en el cual se estipuló que dichas personas continuarán en el ejercicio de sus derechos en los términos y condiciones señalados en las disposiciones vigentes en el momento en que se otorgaron, lo que demuestra que



sólo en ese caso específico el legislador previó la ultraactividad de las disposiciones anteriores.

En consecuencia, salvo ese caso específico, a mi parecer no podría considerarse bajo ningún supuesto jurídico, y mucho menos a partir de una sentencia de amparo, que ciertas disposiciones distintas a esas pervivan con posterioridad a su abrogación y a la entrada en vigor de la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado para regular aspectos específicos de los trabajadores que se encontraban activos en el momento en que inició su vigencia.

Lo anterior es así en virtud de que en sistemas como el nuestro, en el que rige el principio de relatividad de las sentencias de amparo y el de división de poderes, la existencia y la vigencia de una ley, como la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es producto de atribuciones propias y exclusivas del Congreso de la Unión, de modo que si el legislador federal de manera expresa estableció en el artículo segundo transitorio de ese cuerpo normativo que la anterior legislación quedaría abrogada en su totalidad a más tardar el 31 de diciembre de 2007, con la salvedad apuntada, no es el papel del Juez constitucional fijar en una sentencia de amparo la vigencia o culminación de las disposiciones de una legislación abrogada por el órgano competente para ello, una vez que se siguió el procedimiento que establecen los artículos 49, 50 y 72, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto es, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podría declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad en un juicio de amparo de una o varias normas jurídicas respecto al

quejoso en lo particular, pero no podría establecer la subsistencia de la anterior Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ya que ello es facultad exclusiva del Congreso de la Unión y si éste ya se pronunció en torno a esa cuestión, en el sentido de que a más tardar el 31 de diciembre de 2007 quedaba abrogada la ley anterior, junto con todas sus modificaciones y reformas, el Tribunal Pleno debió concluir que dicho ordenamiento jurídico ya no se encuentra vigente para regular la situación jurídica de aquellos trabajadores que se encontraban activos en el momento en que inició su vigencia la nueva ley.

En segundo lugar, es pertinente señalar que en el caso de los trabajadores que se encontraban activos en el momento en que inició su vigencia la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el artículo quinto transitorio prevé dos posibilidades en favor de esos trabajadores; por una parte, la del artículo décimo transitorio; y, por la otra, la relativa a las cuentas individuales mediante el otorgamiento de un bono de reconocimiento de beneficios pensionarios.

Sin embargo, estimo que el contenido del artículo décimo transitorio, en los términos en que aparece redactado en la nueva ley, es el que debe regular la situación específica de aquellos trabajadores que no opten por migrar al nuevo sistema de cuentas individuales, y no como lo sostuvo la mayoría al señalar que el esquema de transición que prevé la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado permite a los trabajadores que se encontraban activos al 1o. de abril de 2007, como una de las opciones, mantenerse en el sistema de pensiones previsto en la ley anterior con ciertas modificaciones que se implementarán de modo gradual, ya que,

tal como quedó precisado con antelación, la ley anterior fue abrogada por el legislador federal, como se desprende de la simple lectura del artículo segundo transitorio. Pienso que no es posible que este Alto Tribunal pretenda a través de la sentencia de amparo, otorgarle vigencia a normas que por mandato de ley desaparecieron de la vida jurídica.

Lo anterior es así en virtud de que si bien es cierto que el sistema que prevé el artículo décimo transitorio es similar al que se prevé en la ley anterior, también lo es que no es el mismo, ya que dicho régimen presenta algunas diferencias sustanciales, tales como el aumento de cuota, el aumento gradual de años de cotización y de edad mínima, y monto de jubilación disminuido, pero fue el que el legislador expresamente concibió como una de las posibilidades entre las cuales podían optar los trabajadores que cotizaban al instituto en el momento en que entró en vigor el nuevo ordenamiento jurídico, al haber abrogado la ley anterior

En ese mismo sentido, debe señalarse que no es óbice a la anterior conclusión, el hecho de que en la sentencia de amparo se citaran algunos fragmentos de la exposición de motivos y, a partir de ello, la mayoría pretenda construir tal argumento, ya que la Constitución General de la República no instituye la necesaria correspondencia entre las leyes emanadas del Congreso de la Unión y las exposiciones de motivos que les dieron origen, ya que ha sido criterio reiterado de este Alto Tribunal que el legislador puede apartarse con validez de ellas. Por tanto, si en el caso concreto la voluntad del Poder Legislativo se materializó en la ley, y en ella se estableció de modo expreso que quedaba abrogada la anterior Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como todas sus modificaciones y reformas, no es posible sostener el criterio de

que subsisten algunas disposiciones de la ley anterior para regular un supuesto diverso al que señala el referido artículo décimo octavo transitorio y que, por tanto, lo que en realidad quiso hacer el legislador fue derogar en forma parcial la ley anterior.

Resulta aplicable en lo conducente la tesis de jurisprudencia P./J. 15/1992, sustentada en la Octava Época por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tomo 52, abril de 1992, página 11:

**"LEYES. NO SON INCONSTITUCIONALES PORQUE SE APARTEN DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LAS INICIATIVAS QUE LES DAN ORIGEN.—**

La Constitución de la República no instituye la necesaria correspondencia entre las leyes emanadas del Congreso de la Unión y las exposiciones de motivos que acompañan a las iniciativas que les dieron origen. El Constituyente no consideró a las exposiciones de motivos como elementos determinantes de la validez de las leyes, ni tampoco calificó la función que habrían de desempeñar en alguna de las fases de creación de las leyes. De ahí que el Congreso de la Unión puede apartarse de las razones o motivos considerados en la iniciativa, modificar los textos propuestos y formular los que en su lugar formarán parte de la ley, aunque éstos tengan alcances o efectos distintos o incluso contrarios a los expresados en la exposición de motivos por el autor de tal iniciativa. Por ello, desde el punto de vista constitucional, las exposiciones de motivos no condicionan en modo alguno las facultades del Congreso de la Unión para decidir y establecer las normas legislativas de acuerdo con su competencia."

Por lo expuesto en esta argumentación, no comparto la posición de la mayoría.