

# Decisiones Relevantes

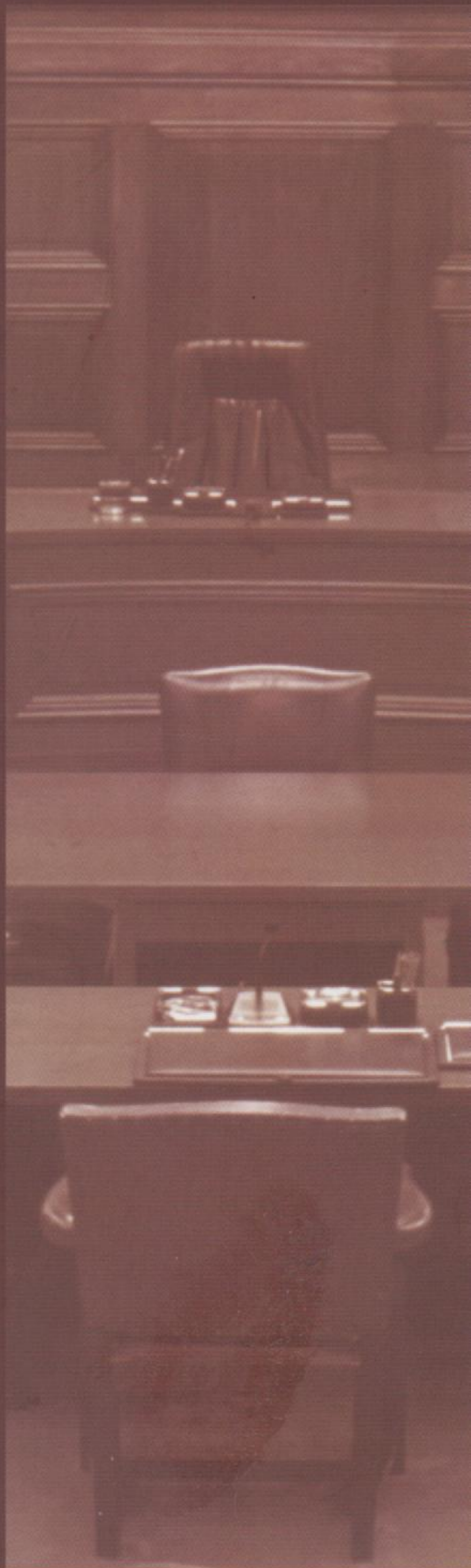
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

60

Suprema Corte de Justicia de la Nación  
Instituto de Investigaciones Jurídicas  
de la Universidad Nacional Autónoma de México



Constitucionalidad  
de la nueva Ley del ISSSTE



SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**CONSTITUCIONALIDAD  
DE LA NUEVA LEY DEL ISSSTE**

SERIE  
DECISIONES RELEVANTES  
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

MÉXICO 2012

## **SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

Ministro Juan N. Silva Meza  
*Presidente*

### **Primera Sala**

Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea  
*Presidente*

Ministro José Ramón Cassío Díaz  
Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia  
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo  
Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas

### **Segunda Sala**

Ministro Sergio A. Valls Hernández  
*Presidente*

Ministro Luis María Aguilar Morales  
Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano  
Ministro José Fernando Franco González Salas  
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos

### **Comité Editorial**

Lic. Arturo Pueblita Pelisio  
*Secretario de la Presidencia*

Mtra. Cielito Bolívar Galindo  
*Coordinadora de Compilación  
y Sistematización de Tesis*

Lic. Diana Castañeda Ponce  
*Titular del Centro de Documentación y Análisis,  
Archivos y Compilación de Leyes*

Lic. Jorge Camargo Zurita  
*Director General de Comunicación y Vinculación Social*

Lic. Héctor Daniel Dávalos Martínez  
*Director General de Casas de la Cultura Jurídica*

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Héctor Fix-Fierro  
*Director*

Mónica González Contró  
*Secretaria Académica*

Elvia Lucía Flores Ávalos  
*Jefa del Departamento de Publicaciones*

Alfredo Sánchez-Castañeda  
*Investigador*

**Sistema Bibliotecario  
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación  
Catalogación**

PO

N781

M494c

México. Suprema Corte de Justicia de la Nación

Constitucionalidad de la nueva Ley del ISSSTE / [investigación, redacción, edición y diseño a cargo de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México ; investigador Alfredo Sánchez-Castañeda ; presentación Ministro Juan N. Silva Meza]. -- México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, 2012.

532 p. ; 22 cm. -- (Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ; 60)

ISBN 978-607-468-449-0

1. México. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado – Legislación – Constitucionalidad 2. Derechos sociales - Instrumentos internacionales 3. Derecho a la seguridad social – Amparo en revisión – Comentarios 4. Derechos adquiridos 5. Prestaciones 6. Régimen de pensiones 7. Salario 8. Servicios de salud 9. Seguros 10. Leyes autoaplicativas 11. PENSIONISSSTE 12. Principios de la seguridad social 13. Garantías constitucionales 14. Cuotas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado 15. Tesis jurisprudenciales 16. Voto particular 17. Voto de minoría 18. Trabajadores por honorarios I. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis II. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas III. Sánchez-Castañeda, Alfredo, investigador IV. Silva Meza, Juan Nepomuceno, 1944- , V. t. VI. ser.

Primera edición: septiembre de 2012

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación

Avenida José María Pino Suárez núm. 2

Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc

C.P. 06065, México, D.F.

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

El contenido de los documentos que conforman esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores y no representa en forma alguna la opinión institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Impreso en México

*Printed in Mexico*

La investigación, redacción, edición y diseño de esta obra estuvieron a cargo de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN .....</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>11</b>
<b>I. LOS DERECHOS SOCIALES .....</b>	<b>15</b>
1. CONCEPTO.....	15
2. ANTECEDENTES DE LOS DERECHOS SOCIALES EN MÉXICO .....	18
<b>II. MARCO NORMATIVO.....</b>	<b>23</b>
1. NACIONAL.....	23
a) Ley del Seguro Social.....	27
b) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado .....	28
c) Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.....	31
2. INTERNACIONAL.....	33
<b>III. DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL .....</b>	<b>37</b>
Fuentes.....	42

<b>IV. AMPARO EN REVISIÓN 229/2008 .....</b>	<b>47</b>
1. ANTECEDENTES .....	47
a) Trámite ante Juez de Distrito.....	47
b) Trámite de los recursos de revisión.....	51
2. PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS.....	52
a) Naturaleza de la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.....	53
b) Naturaleza de las disposiciones transitorias.....	54
c) Proceso legislativo .....	55
i. Audiencia previa.....	55
ii. Intervención de la Comisión de Estudios Legislativos.....	57
iii. Fundamentación y motivación .....	58
iv. Refrendo.....	60
v. Publicación de la ley en día inhábil.....	61
vi. Retroactividad de la ley reclamada .....	62
3. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY IMPUGNADA.....	70
4. MECANISMO DE TRANSICIÓN RELATIVO A LOS REGÍMENES DE PENSIONES DE RETIRO .....	77
a) Reconocimiento de cotizaciones efectuadas con anterioridad al 1 de abril de 2007 .....	78
b) Derecho de opción entre los dos regímenes de pensiones de retiro que prevé la ley reclamada .....	80
c) Oportunidad para ejercer el derecho de opción.....	84
d) Procedimiento para el cálculo del bono de pensión ...	86
e) Valor real del bono de pensión.....	94
f) Exclusión de los sujetos pensionados.....	106
5. ANÁLISIS DE LAS DISPOSICIONES QUE PREVEN LAS MODALIDADES AL ANTERIOR SISTEMA DE PENSIONES Y AQUELLAS QUE REGULAN EL NUEVO RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL PREVISTO EN LA LEY IMPUGNADA .....	108
a) Modificación del anterior sistema de pensiones respecto a la edad mínima y al sueldo básico .....	108
b) Exclusión de seguros y prestaciones en el nuevo régimen de seguridad social.....	115
i. La jubilación.....	115



ii. Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios ...	123
iii. Indemnización global .....	124
iv. Sistema de ahorro para el retiro .....	125
v. Arrendamiento de vivienda propiedad del Instituto ...	127
6. LIMITACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD .....	132
a) Derecho a la protección de la salud .....	133
b) Reservas financieras.....	135
c) Limitación de los servicios de salud .....	137
7. SEGUROS DE RIESGOS DE TRABAJO	
E INVALIDEZ Y VIDA.....	140
a) Seguro de invalidez .....	140
i. Suspensión de la pensión .....	140
ii. Reducción de la pensión.....	142
b) Seguro de riesgos de trabajo.....	144
i. Dictamen emitido por un médico especialista en medicina del trabajo.....	144
ii. Ausencia de definición del término "sueldo".....	148
iii. Enfermedades crónico degenerativas o congénitas .....	151
iv. Incapacidad parcial permanente .....	153
v. Limitación de la pensión por incapacidad total....	156
vi. Omisión de aviso del riesgo de trabajo.....	159
c) Disposiciones comunes al seguro de riesgos de trabajo e invalidez .....	161
i. Vigencia de la pensión .....	161
ii. Suspensión del pago de la pensión .....	162
d) Seguro de vida .....	164
i. Derechohabientes con derecho al goce de una pensión por causa de muerte .....	164
ii. Pensión de viudez .....	166
8. SERVICIOS SOCIALES Y CULTURALES .....	170
9. INCREMENTO DE LAS CUOTAS DEL TRABAJADOR .....	173
a) Por lo que hace al seguro de salud .....	173
b) Por lo que hace a los préstamos a mediano y corto plazo .....	174
c) Servicios sociales y culturales.....	174

d) Pensiones.....	175
10. CÓMPUTO DEL TIEMPO DE SERVICIOS EN CASO DE LICENCIA SIN GOCE DE SUELDO O CONCEDIDA POR ENFERMEDAD.....	177
11. INCLUSIÓN DE LOS TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO AL NUEVO RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL.....	181
12. PENSIONES.....	183
a) Plazo de pago inicial .....	183
b) Actualización.....	186
c) Cotización de los pensionados .....	188
d) Aguinaldo de los pensionados.....	190
e) Prescripción .....	192
13. TRANSFERENCIA DE DERECHOS .....	196
a) Acumulación de cotizaciones simultáneas.....	196
b) Otorgamiento de pensiones de igual naturaleza ....	200
c) Prestación del servicio médico .....	202
14. EMBARGO DE LOS RECURSOS DE LAS CUENTAS INDIVIDUALES .....	204
15. RESCISIÓN DE LOS CONTRATOS DE CRÉDITOS HIPOTECARIOS .....	206
16. PRESCRIPCIÓN DE CRÉDITOS A FAVOR DEL INSTITUTO .....	208
17. ESTRUCTURA Y ATRIBUCIONES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.....	210
a) Nombramiento del director general del Instituto.....	211
b) Representación de los trabajadores de la Secretaría de Educación Pública en el PENSIONISSSTE.....	211
c) Naturaleza jurídica del PENSIONISSSTE .....	212
d) Facultad de la Junta Directiva del Instituto para otorgar premios y estímulos a los trabajadores de éste .....	215
e) Integración de los órganos de gobierno del ISSSTE, PENSIONISSSTE y FOVISSSTE .....	217
18. FUNCIONAMIENTO DEL PENSIONISSSTE .....	218

19. PRIVATIZACIÓN DEL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.....	221
a) Bursatilización de las aportaciones.....	221
b) Destino de las aportaciones.....	225
c) Comisiones del PENSIONISSTE.....	227
d) Garantía de las pensiones.....	231
20. TRABAJADORES POR HONORARIOS.....	234
21. CONVENIO DE INCORPORACIÓN VOLUNTARIA AL RÉGIMEN OBLIGATORIO .....	237
22. JURISDICCIÓN PARA LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS .....	239
23. FIGURA DEL CONCUBINATO .....	241
24. CONCEPCIÓN LEGAL DE "SINDICATO" .....	243
25. LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, ES REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	244
26. DESCUENTOS AL SALARIO DE LOS TRABAJADORES PARA CUBRIR PAGOS VENCIDOS DERIVADOS DE CRÉDITOS OTORGADOS POR EL INSTITUTO Y SUSPENSIÓN DE LAS PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL POR INCUMPLIMIENTO DE LAS DEPENDENCIA Y ENTIDADES EN EL ENTERO DE LAS CUOTAS Y APORTACIONES RESPECTIVAS...	247
a) Descuentos al salario del trabajador para cubrir pagos vencidos derivados de créditos otorgados por el Instituto .....	248
b) Suspensión de las prestaciones de seguridad social por incumplimiento de las dependencias y entidades en el entero de las cuotas y aportaciones correspondientes .....	252
27. EL ARTÍCULO 7o. DE LA LEY DEL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN Y GACETAS GUBERNAMENTALES .....	256
28. EFECTOS DEL AMPARO .....	257

a) Respeto de los quejosos que expresa o implícitamente opten por mantenerse en el anterior sistema de pensiones modificado .....	258
b) Respeto de los quejosos que expresamente opten por migrar al nuevo sistema de cuentas individuales.....	267
29. TESIS JURISPRUDENCIALES DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN.....	268
<b>V. VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN EL AMPARO EN REVISIÓN 229/2008 .....</b>	<b>373</b>
<b>VI. VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LOS SEÑORES MINISTROS JUAN N. SILVA MEZA Y PRESIDENTE GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA, EN LOS AMPAROS EN REVISIÓN NÚMEROS 220, 218, 219, 221, 229, 235, 236, 241, 252 Y 237, TODOS DE 2008 .....</b>	<b>383</b>
<b>VII. VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y LA SEÑORA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, EN EL AMPARO EN REVISIÓN 229/2008.....</b>	<b>401</b>
<b>VIII. VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA, EN LOS AMPAROS EN REVISIÓN NÚMEROS 220, 218, 219, 221, 229, 235, 236, 241, 252 Y 237, TODOS DE 2008 .....</b>	<b>407</b>
<b>IX. VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO, EN RELACIÓN CON EL AMPARO EN REVISIÓN 229/2008 .....</b>	<b>423</b>

<b>X. CONCLUSIONES .....</b>	<b>451</b>
<b>XI. COMENTARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO</b>	
<b>LA NUEVA LEY DEL ISSSTE: REFLEXIONES SOBRE SU CONSTITUCIONALIDAD .....</b>	<b>461</b>
1. INTRODUCCIÓN .....	461
2. LOS ALCANCES DE LA NUEVA LEY DEL ISSSTE .....	462
a) Agrupación de seguros y creación de cuentas individuales.....	463
b) Responsabilidad del Estado y solidaridad limitada en las cuentas individuales con cuota social .....	465
c) La creación de un órgano público encargado de administrar las pensiones de los trabajadores.....	467
3. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA NUEVA LEY DEL ISSSTE.....	467
a) La validez del proceso legislativo viciado .....	470
i. La ausencia de violación de la garantía de audiencia .....	470
ii. La ausencia de violación del proceso legislativo...	470
iii. La publicación en día inhábil .....	471
b) El respeto de la garantía de irretroactividad .....	471
i. Lo infundado de la afectación a nuevos trabajadores y a los jubilados .....	472
ii. Los trabajadores en activo y la ausencia de retroactividad .....	473
c) Trabajadores al servicio del Estado y trabajadores del sector privado: Ausencia de violación de la garantía de igualdad jurídica.....	474
d) El respeto de la garantía de seguridad social .....	475
e) Ausencia de violación de la garantía de irretroactividad y de restricción de los beneficios en materia de seguridad social .....	476

f) Infundada limitación a diez salarios mínimos el monto de las pensiones por retiro, cesantía en edad avanzada y vejez .....	477
g) La legalidad del PENSIONISSSTE.....	478
h) La infundada privatización de los servicios de la seguridad social.....	479
i) El uso indebido de las aportaciones a la seguridad social.....	481
j) La armonía de la nueva Ley del ISSSTE con el Convenio 102 de la OIT .....	482
4. REFLEXIONES ALREDEDOR DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA NUEVA LEY DEL ISSSTE .....	484
a) La garantía de irretroactividad y los votos particulares .....	485
b) ¿Es justificable un régimen diferenciado para los trabajadores por el hecho de ser servidores públicos en materia de seguridad social? .....	487
c) Desiguales pero iguales para pensionarse .....	494
d) La infundada privatización de los servicios de la seguridad social.....	496
e) ¿Una semiprivatización del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez? .....	496
f) La presencia del lucro en la administración de los seguros .....	499
g) La exclusión de los trabajadores en la administración de sus seguros.....	503
h) La interpretación de la Corte a la luz de los principios y de los instrumentos internacionales de la seguridad social: Una revisión parcial.....	507
i) La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y los principios de la seguridad social.....	513
j) El amparo en revisión y la equidad .....	523

Esta obra se terminó de imprimir y encuadernar en septiembre de 2012 en los talleres de Grupo Comercial e Impresos Cóndor, S.A. de C.V., calle Norte 178, núm. 558, Colonia Pensador Mexicano, Delegación Venustiano Carranza, C.P. 15510, México, D.F. Se utilizaron tipos Futura Lt Bt y Futura Md Bt en 7, 10, 11 y 13 puntos. La edición consta de 4,000 ejemplares impresos en papel bond de 75 grs.