

**QUEJOSO: DE BUEN UNNA, CARLOS Y
OTROS.**

TERCERO PERJUDICADO: No hay.

**SEÑOR JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA
ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO FEDERAL
(O DEL ESTADO DE QUE SE TRATE) EN TURNO
P r e s e n t e .**

CARLOS DE BUEN UNNA, CLAUDIA ELENA DE BUEN UNNA, PEDRO ROBLES OTERO y NORMA ZAMORA CALVA, por nuestro propio derecho, con domicilio para oír notificaciones en Mariano Escobedo trescientos cincuenta y tres, letra A, departamento 1402. Colonia Polanco, Zona Postal 11590, en esta ciudad de México y autorizando para oírlas y recibir documentos y para que nos representen en este juicio y los que de él deriven, en los términos de los arts. 12 al 14, inclusive de la Ley de Amparo en vigor, incluyendo la facultad de desistir, a los señores Néstor de Buen Lozano, Rogelio Escartín Chávez, María de los Angeles A. Fernández Liaño, Silvia Pérez Martínez, Manuel de la Torre Meléndez, Ricardo de Buen Rodríguez y Norma Quiñónez Galván, indistintamente, a Usted, respetuosamente, decimos:

Nombramos como representante común al Lic. Carlos de Buen Unna.

Solicitamos el amparo y la protección de la Justicia Federal en contra de los diferentes artículos de la Ley del Seguro Social que se mencionan a continuación. Dicha Ley fué promulgada en los términos que aparecen en la publicación hecha en el Diario Oficial de la Federación (en lo sucesivo DOF) del 21 de diciembre de 1995 y entró en vigor el día 1º de julio de 1997 de acuerdo a lo ordenado en el decreto publicado en el DOF del 21 de noviembre de 1996, por haberse modificado la vigencia indicada para el día 1o. de enero de 1997 que se dispuso en el artículo 1º. transitorio del texto original.

Las disposiciones de la LSS cuya inconstitucionalidad se reclama son las siguientes:

a) Artículos del 152 al 164, del 167 al 169; del 170 al 173, pero sólo en la medida en que se sustenta el esquema de la individualización de las cuentas pero no del compromiso del Gobierno Federal de garantizar, con recursos propios, las pensiones; del 174 al 200 en cuanto instrumentan la creación de las Administradoras de Fondos de Retiro (AFORES) y de las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORES) y en cuanto integran la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), a la que se faculta para dictar normas generales bajo la ficción de que se trata de normas administrativas, invadiendo con ello las funciones del Poder Legislativo como se desprende, en particular, del art. 195.

b) El art. 211 que dispone que del uno por ciento sobre el salario base destinado al seguro de guarderías, se reserve hasta un veinte por ciento para cubrir las prestaciones sociales.

c) El art. décimo séptimo transitorio que ordena que los fondos de las subcuentas del seguro de retiro se transfieran a las AFORES y faculta a la CONSAR para dictar normas de carácter general.

PROCEDENCIA DE LA DEMANDA DE AMPARO. Fundamenta la presente demanda de amparo en cuanto a su procedencia lo previsto en el art. 103, frac. I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo, la Constitución) en cuanto faculta a los Tribunales de la Federación a resolver toda controversia que se suscite "Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales".

INTERÉS JURÍDICO DE LOS PROMOVENTES. Nuestro interés jurídico en la concesión del amparo deriva de que por su simple puesta en vigor se actualizan modificaciones al régimen del Seguro Social en el que nos encontramos inscritos

como lo preciso en el capítulo de antecedentes del acto reclamado, que afectan nuestras garantías constitucionales y en particular las sociales previstas en la frac. XXIX del Apartado "A" del art. 123 constitucional que a la letra dice:

Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

COMPETENCIA DEL C. JUEZ DE DISTRITO. Es competencia de Su Señoría el conocimiento del presente juicio de garantías en contra de la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley del Seguro Social en virtud de lo dispuesto en el art. 114, frac. I de la Ley de Amparo en vigor (en lo sucesivo LA) por cuanto la demanda se intenta en contra de una ley federal expedida por el Congreso de la Unión que por su sola entrada en vigor y primer acto de aplicación causa perjuicios a los quejosos en la forma y términos que se precisan más adelante.

Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 116 LA, proporcionamos enseguida los siguientes

DATOS GENERALES

1. NOMBRE Y DOMICILIO DE LOS QUEJOSOS. Indicados más arriba.

2. NOMBRE Y DOMICILIO DEL TERCER PERJUDICADO. No existe.

3. AUTORIDAD RESPONSABLE.

1. El Honorable Congreso de la Unión por cuanto expidió el Decreto de aprobación de la Ley del Seguro Social.

2. El C. Presidente de la República, ya que en su calidad de Titular del Poder Ejecutivo de la Unión promulgó y ordenó publicar la Ley del Seguro Social.

3. El C. Secretario de Gobernación por cuanto participó mediante refrendo en la promulgación de la Ley que se impugna.

4. ACTO RECLAMADO.

Se reclama la expedición de la Ley del Seguro Social en cuanto contiene las disposiciones concretas antes precisadas. Esta Ley, en los términos en que se aprobaron los artículos mencionados, como acto reclamado provoca las siguientes consecuencias:

1. En primer término, la clara alteración del sistema de seguridad que implica la nueva ley ya que imponiendo un sistema de ahorro privado y no de seguros, con ello se pretende dar cumplimiento al mandato constitucional (frac. XXIX del Apartado "A" del art. 123) de que el Congreso de la Unión expida, por ser de utilidad pública, una Ley del Seguro Social. Esto se hace evidente en la nueva ley en el Capítulo VI relativo al "Seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez" (arts. 152 al 200).

2. En segundo lugar por que se otorgan a un organismo administrativo facultades que son exclusivas del Poder Legislativo, según se desprende de lo previsto en la Sección Séptima del mismo Capítulo VI, en cuanto establece, en referencia a una Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, las facultades de un simple organismo administrativo para dictar resoluciones de carácter general, como se desprende en particular de los arts. 175, 176, 177, 179, 182, 183, 195 y 199. Esto lo confirma el art. décimo séptimo transitorio.

3. En tercer lugar porque se viola también el mandato del art. 123 constitucional, Apartado "A", frac. III ya que se limita el seguro de guarderías que en la regla constitucional aparece como un seguro autónomo. Disminuyendo del 1% de la cotización respectiva un veinte por ciento que debe destinarse a prestaciones sociales las cuales deberían tener su propio sistema de

financiamiento. En el caso la violación la contiene el art. 21 de la Ley del Seguro Social (en lo sucesivo LSS).

5. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES VIOLADOS. Se vicia en perjuicio de los quejosos el mandato del art. 123 constitucional, Apartado "A", frac. XXIX por cuanto la Ley Reglamentaria dispone expresamente en contra de la función social de la seguridad, transformándola en una función privada que, como se expresará con detalle más adelante, rompe con el principio esencial de la solidaridad, violenta la regla fundamental de la garantía social y, entre otras situaciones, deja sin valor alguno el principio fundamental de la garantía de los derechos de los trabajadores derivada de la acumulación de recursos para evitar la insolvencia de los deudores concretos, lo que dió origen al concepto de seguridad social y solidaria.

La consecuencia es que los asegurados quedarán sin garantía alguna respecto del destino de sus recursos por las razones que se expondrán más adelante. Pero, además, bajo el nombre de Seguridad Social se presenta un sistema de ahorro que no tiene ni siquiera el carácter de seguro y mucho menos social.

Asimismo se violan los arts. 49, 50 y 73 de la Constitución por cuanto la LSS desconoce el principio de la división de poderes y atribuye facultades legislativas a un órgano administrativo, con lo que vulnera los artículos 49, 50 y el 73 porque la Constitución no autoriza al Congreso de la Unión a delegar sus facultades legislativas y no obstante, bajo la ficción de que atribuye sólo facultades administrativas a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, en realidad le delega facultades para dictar normas generales que no son delegables.

ANTECEDENTES DEL ACTO RECLAMADO.

Bajo protesta de decir verdad manifestamos que los hechos que nos constan, constituyen antecedentes de los actos reclamados y fundamento de los conceptos de violación, son los siguientes:

I. Somos trabajadores asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (en lo sucesivo IMSS), con los siguientes números de registro:

Lic. Carlos de Buen Unna	11-72-55-6054-1
Lic. Claudia Elena de Buen Unna	11-97-59-0018-1
Lic. Pedro Robles Otero	30-87-52-0116-9
C.P. Norma Zamora Calva	07-91-71-0810-7

Las fechas de nuestro ingreso al IMSS son las siguientes:

Lic. Carlos de Buen Unna	1972
Lic. Claudia Elena de Buen Unna	26-febrero-1997
Lic. Pedro Robles Otero	1987
C.P. Norma Zamora Calva	marzo1991

II. Dentro del marco legal que corresponde a nuestra condición de asegurados, conforme a las disposiciones de la LSS, vigente a partir de su publicación en el DOF de 12 de marzo de 1973, se pueden precisar las siguientes condiciones:

a) La finalidad de la seguridad social de garantizar la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo (art. 2o.).

b) Que la realización de la seguridad social esté a cargo de entidades o dependencias públicas federales o locales y de organismos descentralizados (art. 3o.).

c) Que la organización y administración del Seguro Social esté a cargo del IMSS en su condición de organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios (art. 5o.)

d) Que el seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte

quedase supeditado exclusivamente al cumplimiento de períodos de espera, medidos en semanas de cotización reconocidas por el Instituto, lo que incluye las semanas amparadas por certificados de incapacidad (art. 122).

e) Que las pensiones anuales de invalidez y vejez se compondrán de una cuantía básica y de incrementos anuales computados de acuerdo con el número de cotizaciones semanales reconocidas al asegurado, de acuerdo a tablas establecidas en la misma LSS (art. 167) y con la garantía de que no podrán ser inferiores al noventa por ciento del salario mínimo general que rija en el Distrito Federal (art. 168) cuyas modificaciones servirán para incrementar en la misma medida las pensiones (art. 172).

f) Que los recursos necesarios para cubrir las prestaciones y los gastos administrativos del seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte y la constitución de las reservas técnicas se obtendrán de las cuotas que están coligados a pagar los patrones, los trabajadores y demás sujetos y de la contribución que corresponda al Estado (art. 176).

g) Que para el seguro de guarderías se aplicaría una prima equivalente al uno por ciento sobre el salario base de cotización (art. 191).

Estas reglas, que son sustanciales a la idea del seguro social, quedan prácticamente sin efecto alguno en la nueva Ley.

III. En ocasión de la celebración de la Septuagésima Asamblea General del IMSS, celebrada en el mes de enero de 1995, el Presidente de la República instruyó al Director General del Instituto para realizar "un diagnóstico objetivo, sereno, profundo y realista que permita acometer los nuevos retos de la seguridad social que demandan los mexicanos". En particular hizo énfasis en que no debía privatizarse el sistema de seguridad social mexicano. Con ese motivo la Dirección General del IMSS preparó un documento fechado en el mes de marzo de 1995 denominado "Diagnóstico" en el que estableció las bases de una reforma al sistema de la seguridad social.

IV. En el "Diagnóstico" se analizó en particular la situación del Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad Avanzada y Muerte (IVCM) y evidentemente con el objeto de justificar una transformación rotunda del sistema, se hicieron críticas al entonces vigente a partir de que generaba una supuesta discriminación en contra de los trabajadores de bajos ingresos y de las mujeres "ya que son los sectores de la población que tienen mayor probabilidad de perder sus derechos por no cumplir los requisitos necesarios para recibir los beneficios del sistema" (p. 63).

V. Con una clara intención de atribuir al sistema solidario un serio defecto, en nota que aparece en la misma página del "Diagnóstico" se hace referencia a los requisitos para obtener pensión de vejez, de acuerdo al art. 137 de la entonces vigente LSS. Dice lo siguiente: "Los requisitos para obtener pensión por vejez, de acuerdo con el Art. 137 de la Ley del Seguro Social, son haber cumplido 65 años de edad y tener reconocidas por el Instituto un mínimo de 500 cotizaciones semanales: en tanto que, para gozar de una pensión por cesantía en edad avanzada, el asegurado deberá contar con 60 años de edad, quedar privado de trabajo remunerado y tener reconocidas por el Instituto un mínimo de 500 cotizaciones semanales de acuerdo con el Art. 145 de la misma Ley". Esa referencia hace evidente que se consideran inadecuados dichos requisitos porque la edad de retiro está hoy superada por el ciclo vital en México y porque la contribución de sólo quinientas semanas resulta injusta.

VI. En el mismo documento, abundando en la tesis del rechazo del principio de solidaridad, sin el cual no puede entenderse la seguridad social y buscando justificar un sistema diferente, esto es, el ahorro forzoso, se dice lo siguiente:

Tal como está estructurado este seguro en la Ley, los trabajadores pierden los derechos derivados de sus cotizaciones si no pueden mantener un empleo formal hasta la edad de retiro y no cuentan con ingresos suficientes para seguir cotizando bajo el esquema de continuación voluntaria.

Este esquema ocasiona que se discrimine a la población que presenta una probabilidad menor de mantener sus derechos adquiridos, particularmente:

- . Las mujeres que trabajan solamente durante su juventud y posteriormente se retiran para cuidar y educar a sus hijos.
- . Los trabajadores de baja escolaridad, que tienen menores probabilidades de permanecer en el sector formal de la economía.
- . Los trabajadores que, aún manteniendo un empleo asalariado formal, cambian de un empleo cubierto por el IMSS a otro cubierto por el ISSSTE, el ISSFAM o los sistemas de seguridad social estatales, y que por ello perderán sus derechos (pp. 63-64).

VII. Después de analizar las situaciones derivadas de la inflación; de que se estimaba como base de cálculo solamente las cotizaciones de los últimos cinco años lo que, se dice, genera incentivos a la subdeclaración o a la evasión de cuotas; de afirmar que existen inequidades generadas "por subsidios cruzados considerando estado civil y sexo" lo que hace referencia a que contribuyen con la misma cuota solteros sin hijos y casados con hijos; de que se considera que existían anomalías al otorgar pensiones de invalidez; de que se canalizaban recursos del seguro de IVCM a prestaciones sociales y de que falta vinculación entre aportaciones y beneficios, en el documento se concluye respecto a este seguro que "Es necesario encontrar un esquema congruente con la dinámica del entorno demográfico, que propicie que el sistema de seguridad social sea financieramente sano en el largo plazo, permitiéndole cumplir cabalmente sus compromisos con la sociedad." La frase final es muy significativa: "El pago de las pensiones es una obligación legal ineludible para el IMSS" (p. 78).

VIII. Respecto del seguro de guarderías, en el Diagnóstico se pone de relieve su importancia "ya que significa la oportunidad para apoyar la incorporación de la mujer en auténticas condiciones de igualdad al mercado laboral, al tiempo que se ofrece a sus hijos una base sólida de cuidados y preparación para su educación futura" (p. 83), para afirmar más adelante que la

cobertura del seguro es muy baja "ya que solamente se atiende al 14.12% de la demanda real, es decir, un 9.8% de la demanda potencial" (p. 88).

IX. En el mismo capítulo del Diagnóstico, se plantea que la cuota del 1% destinada a las guarderías se ha cobrado regularmente pero que "no ha sido aplicada en su totalidad al Seguro de Guarderías, sino que ésta se ha empleado para cubrir los déficits de otros ramos de seguro, principalmente el de Enfermedades y Maternidad. Esta transferencia de fondos hechas desde el año de 1973 han significado, con excepción de cinco años, más del 50% de la cuota correspondiente al ramo de Guarderías". (p. 92). Con ello el Diagnóstico intenta demostrar lo inconveniente de disponer de parte de la cuota del seguro de guarderías para otros fines.

X. Estos criterios críticos se habían acompañado, desde el año de 1992, con el establecimiento de un nuevo supuesto seguro, el Seguro de Ahorro para el Retiro (SAR), en claro seguimiento de la experiencia chilena. Se funda en el pago por parte del patrón de un 2% sobre la nómina que se destina a cuentas personales de los trabajadores asegurados abiertas en instituciones del Sistema Bancario Mexicano. Después de cuatro días hábiles bancarios sin pago de intereses, los fondos se entregaban al Banco de México el que se hacía responsable de garantizar a los titulares de las cuentas la actualización mensual de los valores y un interés anual mínimo del 2%, destinando los fondos, a partir de ese momento, al financiamiento del Gobierno Federal (arts. 183-A al 183-S de la Ley anterior).

XI. La evidente finalidad del SAR fué crear un fondo de ahorro del que el Gobierno Federal dispuso a un interés sumamente bajo y sin un beneficio inmediato para los trabajadores. Pero al mismo tiempo, en congruencia con la política de protección al Sistema Bancario, se le facilitó la disposición del 2% de la nómina nacional para que durante los cuatro días hábiles mencionados antes obtuvieran un notable beneficio financiero ya que los Bancos no tenían que cubrir intereses por el manejo de los fondos.

XII. Es claro que el anorro no es una contingencia asegurable en términos generales, al menos desde la perspectiva del seguro social o del seguro privado. El seguro social atiende a otras contingencias (enfermedades generales, riesgos de trabajo, matrimonio, guarderías, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte) que al presentarse provocan un esfuerzo económico por regla general fuera del alcance de los trabajadores por lo que su solución se plantea mediante el sistema de multiplicación de las aportaciones ante un cálculo actuarial de las posibles contingencias. El ahorro, en cambio, no se vincula a una contingencia sino que es, simplemente, una acumulación de recursos.

XIII. El SAR, por otra parte, responde a una filosofía diferente. La seguridad social descansa en la responsabilidad social lo que significa que con las aportaciones de todos se cubren las contingencias de quienes se encuentran en la situación de siniestro, sin que se pretenda que a cada aportación corresponda un beneficio. Este consiste en que frente a la contingencia, la seguridad social asume la responsabilidad que de otra manera tendría que enfrentar el trabajador o eventualmente el patrón. tratándose de riesgos de trabajo. En ese caso la insolvencia lanza al traste los derechos de los que sufren el riesgo y la responsabilidad social, una forma de solidaridad, elimina esa posibilidad. Por el contrario el SAR individualiza los derechos y bajo el pretexto de un sistema de seguridad social se aterriza en un sistema de ahorro privado en el que entran en juego otros personajes diferentes: las instituciones de crédito, el Banco de México como organismo concentrador de los ingresos y el Gobierno Federal, no en su condición de parte del sistema de seguro social sino como prestatario de los fondos de los trabajadores. La solidaridad social desaparece aunque se quiera mantener, artificialmente, el nombre del seguro social.

XIV. Las razones fundamentales de la reforma de la LSS aparecen nítidamente en el documento denominado "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000" (en lo sucesivo Plan) emanado del Poder Ejecutivo Federal, expedido en el mes de mayo de 1995. En ese documento, el capítulo 5 "Crecimiento Económico"

plantea como objetivo estratégico fundamental del Plan "promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable que fortalezca la soberanía nacional, y redunde en favor tanto del bienestar social de todos los mexicanos, como de una convivencia fincada en la democracia y la justicia" (p. 129). Allí mismo se indica que "para absorber a los nuevos demandantes de empleo, la actividad económica debe crecer en casi cinco por ciento anual" (p. 130) lo que implica una inversión total que debe exceder anualmente el 24 por ciento del PIB (*ibidem*). "Financiar esa inversión de manera que el ahorro externo sea un sano complemento y no un sustituto del ahorro nacional, requiere que este último aumente significativamente. En 1994 el ahorro interno fue de cerca de 16 por ciento del PIB; es necesario que ahora se incremente progresivamente, para que a finales de siglo equivalga a por lo menos 22 por ciento del PIB" (*ibidem*).

XV. En el mismo capítulo, el inciso 5.5.3 denominado "Ahorro y seguridad social" expresa de la manera más clara, las verdaderas intenciones del Gobierno al modificar la LSS. Vale la pena la transcripción.

Dos de los motivos más importantes que tienen las personas para ahorrar son la adquisición de vivienda y el contar con ingresos dignos en el momento de retirarse de la vida económicamente activa. De tiempo atrás, el sistema de seguridad social prevé aportaciones de los trabajadores para esos propósitos a través del seguro de invalidez, vejez, cesantía y muerte (SIVCM) del IMSS y de la cuota al INFONAVIT. Recientemente se introdujo la aportación al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

El problema con estos rubros, particularmente los dos primeros, es que las personas difícilmente pueden concebirlo como auténticos activos financieros que se identifiquen con un propósito de ahorro. Las aportaciones al SIVCM se incorporan a un fondo colectivo. Las personas que llegan a la edad de retiro sin alcanzar a cotizar, o que no acumulan una cierta antigüedad en el sistema, pierden todo derecho sobre sus contribuciones. Al ser colectivo el sistema y dadas las reglas vigentes, los trabajadores que cotizan más o durante más tiempo perciben una pensión proporcionalmente menor en relación a sus cotizaciones. Existe pues una desvinculación casi total entre las cuotas pagadas y los beneficios individuales, circunstancia que

formenta la evasión y discrimina contra amplios grupos de trabajadores, todo ello en contra del ahorro de las familias. Aunque en vías de corrección, efectos similares se han dado en el caso del INFONAVIT.

El ahorro personal y familiar recibiría un gran estímulo si todas las contribuciones para el retiro y la vivienda fuesen individualizadas y acumuladas en cuentas personales que pagasen rendimientos reales atractivos. El Plan propone que las contribuciones tomen esta característica, apoyándose para ello en un análisis amplio y concienzudo y bajo el principio de que todo cambio debe ser en beneficio del trabajador.

XVI. En la Exposición de Motivos (en lo sucesivo EM) de la LSS que se impugna, preparada por el Ejecutivo Federal al presentar la Iniciativa ante el Congreso de la Unión, se reiteran las anteriores consideraciones poniendo de manifiesto que el propósito de la reforma no es otro que el incremento del ahorro interno para lo que se modifica el esquema del seguro tradicional de IVCM transformándolo en un sistema de ahorro para el retiro que financie las necesidades del desarrollo. Eso pone de manifiesto que violentando el mandato constitucional, que obliga a expedir una Ley del Seguro Social, se procede a transformar el seguro social en un sistema de ahorro forzoso que nada tiene que ver con ese mandato.

Vale la pena transcribir algunos párrafos de la EM:

La estabilidad y el crecimiento económico sostenido son condiciones indispensables para el progreso social, por eso el Plan Nacional de Desarrollo establece la articulación de la política social con la fiscal y financiera. **La constitución de ahorro interno, indispensable para incrementar la inversión, se orienta a la generación creciente de empleos sobre bases sólidas para hacer posible el bienestar social perdurable...**

La seguridad social es uno de los mejores medios para llevar a cabo **los objetivos de política social y económica del Gobierno** y satisfacer las legítimas demandas y aspiraciones de la población...

Por ello, la obligación estatal de contribuir de manera más efectiva al desarrollo nacional, a la generación del ahorro

interno y al crecimiento del empleo, coincide con la necesidad de enfrentar las complejas circunstancias y de resolver urgentemente la crítica situación financiera por la que atraviesa el Instituto...

Por ejemplo, **cuando un asegurado ha cotizado durante muchos años y no se mantiene en un empleo formal hasta los 65 años, que le permita seguir cotizando al I.M.S.S., puede perder todas sus aportaciones.** Esto sucede principalmente entre los trabajadores de bajos salarios y las mujeres. Otro caso recurrente es el de un trabajador que ha cotizado por espacio de 40 años, y que a pesar de esto, obtiene casi la misma pensión que uno que sólo lo hizo durante 10 años...

Uno de los propósitos de la nueva Ley, es que el I.M.S.S. trascienda más allá de la protección a los trabajadores actuales y de apoyo a las empresas ya establecidas para promover activamente la generación de empleos y el crecimiento económico. **Reconociendo la magnitud de los recursos que maneja, y los efectos de su regulación en el mercado de trabajo, el Instituto debe contribuir a incrementar el ahorro interno y promover con decisión la creación de nuevas fuentes de trabajo.** Sin empleo no tiene sustento la seguridad social. Seguridad social y empleo son conceptos permanentemente vinculados, y es por ello que el crecimiento de este último es propósito central de esta Iniciativa...

Por su parte, la normatividad que se propone para el seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, busca otorgar pensiones más dignas: contar con un sistema transparente en el que el trabajador, **al ser propietario de los recursos de su cuenta individual para el retiro, nunca pierda las aportaciones hechas por él mismo, así como las que en su favor hizo (sic) su patrón y el gobierno;** evitar que la inflación afecte al monto real de su pensión; que ésta sea reflejo de su esfuerzo en concordancia con toda su carrera laboral, y que existan mayores elementos redistributivos de tal manera que se beneficie más a quienes menos tienen. La nueva estructuración de este seguro, tal como se propone, contribuye a estimular permanentemente el ahorro personal y familiar...

XVII. Con respecto al seguro de guarderías, en la EM se plantea su transformación para convertirse en el Seguro de Guarderías y Prestaciones Sociales, tratando de eliminar que los fondos de dicho seguro se aplicasen al de

Enfermedades Generales y Maternidad (EGM) como por razones que son ajenas a esta demanda se vino haciendo en el IMSS. Paradójicamente, la insuficiencia histórica de dicho seguro se acentúa ahora al compartir con las prestaciones sociales su importe.

XVIII. Consciente de la falla fundamental de la reforma: el olvido lamentable e inconstitucional del principio de solidaridad, sustituido por una individualización de las cuentas de ahorro que nada tienen que ver con un sistema de seguro, ni privado ni social, en la EM se dicen cosas que son absolutamente falsas. De nuevo la reproducción:

Así, esta propuesta confirma el carácter solidario, redistribuidor del ingreso, público e integral de la seguridad social mexicana.

La Seguridad Social social a la que aspiramos, es más solidaria y redistributiva porque: en Vejez y Cesantía establece bases más sólidas y equitativas para un sistema previsional que permita enfrentar con dignidad y justicia el futuro; porque termina con la "solidaridad regresiva" del actual sistema, donde los trabajadores, en su mayoría de bajos salarios, que no continúen laborando hasta los 65 años, subsidian a los que sí alcanzan tal situación; donde los apegados a la legalidad subsidian a los que no lo hacen; donde las mujeres que no alcanzan una pensión subsidian a los que sí la obtienen; donde los que trabajan más financian a los que trabajan menos tiempo; donde el Gobierno contribuye más con los de más altos ingresos.

El sistema de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez propuesto es solidario y redistribuidor porque mantiene una cuota proporcional al salario donde aporta más el que más gana; porque patrones y gobierno aportan más que el trabajador; porque el Gobierno aporta una cuota social que beneficia proporcionalmente más a quien gana menos; porque todos, independientemente del monto cotizado, tienen derecho al mismo servicio médico; porque el Estado garantiza una pensión mínima que beneficia a los de ingresos más bajos; porque esta pensión se actualiza conforme se incrementa el Índice Nacional de Precios al Consumidor; y porque ni el trabajador ni sus beneficiarios pierden, bajo ninguna circunstancia, el fondo que se ha acumulado.

XIX. Con los antecedentes señalados, la Nueva Ley, que debió entrar en vigor el 1o. de enero del año en curso pero que lo hizo a partir del 1o. de julio recoge las nuevas ideas y establece, en una reforma que altera la naturaleza de seguro social y lo transforma en un sistema de ahorro que nada tiene que ver con el mandato constitucional, un sistema insolidario.

Lo sustancial de esa reforma, para los efectos del amparo que se pide, se incluye en los artículos del 152 al 164, inclusive; del 167 al 169; del 170 al 173, pero sólo en la medida en que se sustenta en el esquema de la individualización de las cuentas pero no en el compromiso del Gobierno Federal de garantizar, con recursos propios, las pensiones. lo que debe mantenerse; del 174 al 200 en la medida que instrumentan la creación de Administradoras de Fondos de Retiro (AFORES); de Sociedades de Inversión especializadas de fondos para el retiro (SIEFORES) y en cuanto integran la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), a la que se faculta a dictar normas generales; abstractas y obligatorias bajo la ficción de que se tratará de normas administrativas, invadiendo con ello las funciones del Poder Legislativo (art. 195).

En materia de guarderías en el art. 211 de la nueva Ley se dispone que del uno por ciento sobre el salario base de cotización "se podrá destinar hasta el veinte por ciento de dicho monto" a prestaciones sociales.

XX. El artículo décimo séptimo transitorio de la LSS obliga a que los fondos de las subcuentas del seguro de retiro se transfieran a las Administradoras de Fondos para el Retiro, facultando al asegurado para elegir la AFORE que estime conveniente, pero sin la opción de mantenerse en el sistema que facultaba al IMSS para administrar directamente los fondos de retiro. Ello supone la aplicación consecuente de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y de su Reglamento. De la primera el art. 37 autoriza el cobro a los trabajadores de comisiones con cargo a sus cuentas individuales y a las aportaciones voluntarias, lo que implica una merma en el valor de las cuentas individuales. El Reglamento precisa en sus artículos 25 y 27 el sistema de cobro de comisiones.

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN

PRIMERO. Se viola la fracción XXIX del Apartado "A" del art. 123 constitucional porque no se da cumplimiento a su mandato expreso de expedir una Ley del Seguro Social.

Esa violación, que es notable, no se subsana con la expresión formal de que la Ley es del Seguro Social, como así se le denomina. A mayor abundamiento, aunque se exprese, como lo hacía la Ley anterior, que la realización de la seguridad social está a cargo de entidades o dependencias públicas federales o locales y de organismos descentralizados, la LSS deriva hacia organismos privados la competencia para intervenir en el manejo de los fondos de retiro lo que, dicho sea de paso, resulta incongruente con lo previsto en los artículos 3, 4 y 5 de la misma Ley.

Son muchas las razones que permiten afirmar que la nueva Ley, en el capítulo VI relativo al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (SRCEAV), no solamente no contempla una institución de seguro social y ni siquiera de seguro simple sino que, a mayor abundamiento, el sistema que propone e impone se refiere a un fondo de ahorro que no es asegurable porque no está condicionado a contingencia alguna.

El seguro social es una institución que nació de la necesidad de garantizar, mediante un mecanismo de solidaridad, las responsabilidades de los empresarios frente a los riesgos de trabajo y su finalidad fundamental se expresa señalando que ante el riesgo de insolvencia empresarial, que hace nugatoria cualquier declaración de responsabilidad objetiva, con la aportación de todos los empresarios concentrada en el organismo responsable, se puede hacer frente a las obligaciones de quienes se encuentren en las hipótesis de la ley.

Ese mecanismo, puesto en marcha originalmente mediante cajas de seguro social, como lo mandaba el texto original de la frac. XXIX antes citada, se

transforma en una responsabilidad estatal y extiende sus beneficios ante otras contingencias de riesgo: invalidez, vejez, pérdida de empleo, gastos de matrimonio, sobrevivencia, etc. Estas contingencias se cubren mediante un sistema de aportaciones tripartito que se funda, precisamente, en el principio de solidaridad.

El seguro social nunca ha pretendido generar ahorro para los trabajadores sino que respondiendo a su condición de seguro, garantiza que frente a la contingencia prevista, en caso de que se produzca aportará lo necesario para asistir a los asegurados y a sus beneficiarios en situación de siniestro. De la misma manera, salvo en los sistemas de subsidios por invalidez o incapacidad, la Ley derogada no hacía distinciones entre los trabajadores en función de sus aportaciones económicas y atribuía a todos el derecho para recibir prestaciones médicas, farmacéuticas y hospitalarias que evidentemente no se generan en favor de todos los asegurados y beneficiarios sino sólo de quienes lo necesitan.

En la exposición de los hechos que fundamentan esta demanda de amparo se hace notar como los argumentos invocados en el Diagnóstico, en el Plan y en la EM tienden a sustituir el sistema antes vigente por una fórmula que permita a los asegurados individualizar sus fondos de pensiones como si la función del seguro social fuere, precisamente, fomentar el ahorro en lugar de proteger contra la superveniencia de siniestros.

Tan no se trata de un seguro y mucho menos un seguro social, que los argumentos principales de los autores de la LSS hacen referencia a que todos los asegurados recibirán el beneficio del ahorro, lo que contradice cualquier sistema de seguro que necesariamente, por naturaleza, ha de referirse a contingencias calculadas para una determinada población en función de los grandes números que permiten precisar la proporción de los asegurados que sufrirán siniestros aunque no puedan en modo alguno individualizar a quienes se encontrarán en esa situación. Atenta en contra de su esencia un supuesto seguro que garantice devolución de lo aportado a todos los aportantes.

FRANCIS T. ALLEN nos ayuda a entender la naturaleza de los seguros y su mecánica. Todo sistema de seguro descansa en la posibilidad de un riesgo "esto es, la contingencia o la posibilidad de sufrir un daño o una pérdida" ("Principios generales de seguros", trad. de Teodoro Ortiz, Fondo de Cultura Económica, México, Bs. Aires, 1955, p. 7). La manera primaria de enfrentar esos riesgos es hacerlo con recursos propios, pero es una manera poco conveniente - afirma ALLEN - por lo que "El método que se ha desarrollado en el transcurso de muchos años y que ha soportado la prueba rigurosa del tiempo es el seguro tal como se le conoce hoy" (p. 10). Se trata, en última instancia, de sustituir inseguridad por la seguridad. "Es cierto que el seguro no impide que ocurran esas cosas; pero si se ha conseguido una protección completa, la póliza de seguro de automóvil contra los choques protegerá al dueño del mismo contra la pérdida por accidente, y las pólizas de seguro del banco contra robos e incendios impedirán análogamente que los dueños del banco o de la fábrica sufran cualquier pérdida de las descritas" (p. 11).

Más adelante: "Dijimos en el capítulo anterior que tanto para el asegurador como para el asegurado era posible reducir las pérdidas futuras a una seguridad. Esto se hace combinando grandes números de riesgos y aplicando los principios del cálculo de probabilidades a la masa de datos con ellos relacionados..." (pp. 17-18). "Una compañía de seguros de vida puede averiguar que de 20,000 personas en un grupo de edad dada morirán cada año, por término medio, 100. Es cierto que es del todo imposible decir qué individuos morirán, pero esa información carece de importancia para la compañía de seguros" (pp. 17-18).

GUILLERMO CABANELLAS nos ofrece una definición clara del seguro: "Es un contrato aleatorio, por el cual una de las personas (el asegurador) se compromete a indemnizar los riesgos que otra (el asegurado) sufre, o a pagarle determinada suma a éste mismo o a un tercero (el beneficiario) en caso de ocurrir o no ocurrir el acontecimiento de que se trate, a cambio del pago de una prima en todo caso" ("Diccionario de derecho usual". 4a. edic. T. IV, p. 26, voz: "seguro".

Bibliográfica Omeba, Bs. Aires, 1962). A su vez, en el art. 1o. de la Ley sobre el contrato de seguro, se indica que "Por el contrato de seguro, la empresa aseguradora se obliga, mediante una prima, a resarcir un daño o a pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato".

La propuesta de la LSS en el ramo de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez es la constitución de cuentas individuales cuya administración se otorga a las AFORES con la obligación que éstas asumen de que al producirse el retiro, la cesantía en edad avanzada o la vejez, se entregue al asegurado el valor de las primas con los beneficios (o los perjuicios) de su manejo financiero.

En ese caso el riesgo no se refiere a la contingencia protegida sino al éxito o al fracaso de la inversión que no depende del asegurado.

Pero lo evidente es que la obligación de las AFORES es devolver las sumas que recibió, absolutamente a todos los asegurados, lo que contradice la característica esencial de la aleatoriedad.

En este sistema desaparece la necesidad de recurrir a las leyes de los grandes números para medir la intensidad de la presencia de los riesgos. Por el contrario, de lo que no hay duda es que todos los supuestos asegurados tendrán derecho a recuperar el fondo por sí mismos o a través de sus beneficiarios, de manera global, con retiros programados, seguro de sobrevivencia o renta vitalicia (art. 159).

Es importante no confundir el riesgo de las inversiones con los supuestos riesgos protegidos en este sistema de fondos de ahorro. Porque no se protege el fondo frente a sus contingencias financieras (alza o baja de las tasas de interés; quiebra de las emisoras y otros motivos) sino frente al retiro, a la cesantía o a la vejez y estas, por razón natural, son de realización necesaria, al menos cualquiera de ellas y particularmente a lo que ahora se denomina seguro de vida y que desemboca en el de sobrevivencia (art. 159-VI).

Ahorrar es, en cambio, "Cercenar y reservar alguna parte del gasto ordinario, guardar dinero como previsión para necesidades futuras, evitar un

gasto o consumo mayor" de acuerdo a algunas de las versiones del Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española (vigésima primera edición, 1992) y en GUILLERMO CABANELLAS "Reservar una parte de los gastos ordinarios, de lo destinado al consumo diario" (ob. cit., T. I, p. 148).

Lo que hace diferente al sistema de la LSS del ahorro personal es que se trata de un ahorro forzoso, canalizado necesariamente hacia un organismo constituido expresamente para recibir los fondos, cuya ahorro se constituye con aportaciones del trabajador y del empleador aun cuando las de éste último se conviertan en el momento mismo del pago, en propiedad del asegurado. Con la notable e incómoda diferencia de que el ahorrador no puede disponer de los fondos salvo en situaciones de emergencia previstas en el art. 191 o al producirse la contingencia del retiro, de la cesantía o de la vejez.

Pero aún en el supuesto caso de que se tratase de un seguro, lo que evidentemente no ocurre, lo más importante es señalar que no tendría las características de un seguro social. En todo caso - y no es así ciertamente - sólo las de un seguro privado.

El seguro social responde a principios que necesariamente lo rigen y sin cuya observancia el producto no puede ser considerado seguro social. Vale la pena listarlos y señalar, brevemente, sus características. La doctrina nos ayuda en esta tarea, particularmente JULIO MARTÍNEZ VIVOT ("Elementos del derecho del trabajo y de la seguridad social". 5a. edic. ASTREA, Bs. Aires, 1996, p. 611 y ss y en especial p. 619 y ss) quien, a su vez, se apoya fundamentalmente en el pensamiento de JUAN JOSÉ ETALA ("Derecho de la seguridad social". EDIAR, Bs. Aires, 1966), ANTONIO VÁZQUEZ VIALARD ("Derecho del trabajo y de la seguridad social". T. II, 7a. edic., ASTREA, Bs. Aires, 1996) y otros autores.

MARTÍNEZ VIVOT clasifica los principios como sigue:

a) **Solidaridad.** "Negado el individualismo, por su negatividad, la sociedad se propone una solidaridad necesaria para el mejor cumplimiento de sus fines y la búsqueda de la armónica relación de sus componentes. Significa, en cierta

medida, aplicar una interdependencia entre los individuos, con la indispensable necesidad de compartir, claro que dentro de límites adecuados, lo que no siempre se comprende suficientemente...Es que, como dice Poviña, el individuo no vive aislado. Los hombres están unidos por la sociedad, que es también un estado natural del ser humano. Dicha solidaridad se asienta en dos grandes principios, que son: la cooperación entre semejantes, y la ayuda que se prestan los hombres. En consecuencia, realizarla es poner en práctica un deber colectivo, resultante de una ley natural" (pp. 619-620).

El juego de la solidaridad es evidente en el seguro social. Porque a través de ella se cumple el principio de la suficiencia de los recursos para enfrentar los riesgos sociales. Todos aportan: trabajadores, empresarios y el Estado mismo para atender las necesidades de los asegurados y beneficiarios respecto de los cuales se produzcan las contingencias en que los riesgos consisten.

Pero también la doctrina nacional sustenta la misma tesis. GUSTAVO ARCE CANO ha dicho que "El seguro social es una forma de capitalización colectiva, producto de la más alta expresión de la lucha del hombre contra la fatalidad y de la solidaridad humana. Se trata de una capitalización colectiva, porque son los mismos asegurados los que se aseguran recíprocamente contra los riesgos de trabajo y de carácter social. Las cuotas o primas por ellos satisfechas constituyen el principal capital que sirve para pagar las pensiones a las personas que se ven alcanzadas por algún siniestro. Si el Estado contribuye con cuotas, se debe a que a él le interesa que la sociedad no padezca la carga de los hombres sin trabajo, viejos, enfermos, inválidos..., dentro del concepto del Estado de bienestar social" ("De los seguros sociales a la seguridad social". Edit. Porrúa, S. A., México, 1972, p. 95).

Otro autor mexicano, ANGEL GUILLERMO RUIZ MORENO puntualiza que "la seguridad social se traduce en un conjunto de normas jurídicas de cooperación, de asistencia recíproca y de mutua ayuda entre todos los

componentes de la sociedad" ("Nuevo derecho de la seguridad social". Edit. Porrúa, S. A., México, 1997, p. 118).

Tan es importante el principio de solidaridad que en la parte final de la EM se hace un canto a ese principio intentando justificar su presencia en todos los ramos del supuesto seguro social. Pero fuera de ser un discurso entre cursi y malintencionado, es rotundamente falso porque altera el sentido de la solidaridad.

Algunas muestras:

"El sistema de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez propuesto es solidario y redistribuidor porque mantiene una cuota proporcional al salario donde aporta más el que más gana..." ¿Que tiene que ver la solidaridad con esas aportaciones diferenciales que aterrizan egoístamente en cuentas individuales?

"...porque patrones y gobierno aportan más que el trabajador; porque el Gobierno aporta una cuota social que beneficia proporcionalmente más a quien gana menos..." lo que confunde la solidaridad con el esquema contributivo de la seguridad social de aportaciones tripartitas que sería solidario si todas fueran destinadas a un fondo común para hacer frente a las necesidades de todos que es exactamente lo que no ocurre en la ley que se impugna.

"...porque el Estado garantiza una pensión mínima que beneficia a los de ingresos más bajos..." pero se omite decir que de lo que se trata es de otorgar una contraprestación, por cierto que insuficiente, por el manejo de los fondos vía inversiones de las SIEFORES en valores emitidos por el Estado mismo que se convierte en el mayor deudor del sistema con todos los riesgos que implica la Deuda Pública. Pero, además, eso no es solidaridad ya que los fondos no derivan de las aportaciones del Estado al sistema sino del Impuesto sobre la renta. Y la solidaridad fiscal aquí no tiene nada que hacer.

"...porque esta pensión se actualiza conforme se incrementa el Índice Nacional de Precios al Consumidor..." lo que en modo alguno constituye una nota de solidaridad sino de simple obligación de devolver lo recibido con los

valores que derivan, en economías debilitadas como la nuestra, de los índices de inflación. Porque, en el fondo, se trata de un simple contrato de mutuo con interés y pacto de actualización del valor monetario que nada tiene que ver con la solidaridad.

“...y porque ni el trabajador ni sus beneficiarios pierden, bajo ninguna circunstancias, el fondo que se ha acumulado”, lo que se contradice en forma notable con lo dispuesto en el art. 47 de la Ley de los sistemas de ahorro para el retiro cuya frac. I dispone que los prospectos de información al público (sic) inversionista deberán precisar, por lo menos, lo siguiente: “I. La advertencia a los trabajadores afiliados de los riesgos que pueden derivarse de la clase de portafolios y carteras que compongan la sociedad de inversión, atendiendo a las políticas y límites que se sigan conforme a las disposiciones aplicables”. Pero, además, esa supuesta conservación del fondo nada tiene que ver con la solidaridad.

b) Subsidiariedad. Citando a VAZQUEZ VIALARD, MARTÍNEZ VIVOT dice que “la seguridad social no debe reemplazar lo que a cada hombre le corresponde hacer como sujeto y protagonista de su propia vida y de la historia social. Esto es tanto como afirmar el principio de que cada individuo debe arbitrar los recaudos y previsiones necesarios para tratar de superar las distintas dificultades que se le presenten en la vida” (p. 620).

En otras palabras, la seguridad social considera que gran parte de sus posibles acreedores no harán uso de sus servicios en virtud de la suficiencia de sus patrimonios.

Esa situación no puede darse en el sistema actual en el que necesariamente los recursos de los fondos de retiro se retiran del patrimonio de la seguridad social para ingresar a las AFORES con una entrega a largo plazo al asegurado y a sus beneficiarios.

Con el principio de subsidiariedad la seguridad social puede no disponer de todos sus recursos porque es evidente que en la sociedad hay quienes no

obstante estar asegurados, prefieren evitarse las incomodidades de la medicina social, por ejemplo y gastan de su patrimonio lo necesario para contar con un servicio más cómodo o recurren al seguro privado de gastos médicos mayores.

En el caso de los fondos de retiro, no se da esa situación. Esos fondos salen del seguro social para no regresar nunca más. E, inclusive, según lo dispone el Reglamento de la ley de los sistemas de ahorro para el retiro en su art. 16: "La recaudación de las cuotas de el (sic) seguro, de las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda y, en su caso, de las aportaciones voluntarias, se llevará a cabo por las entidades receptoras, que actuarán por cuenta y orden de los institutos de seguridad social respectivos, mediante su previa autorización a través del convenio que celebren con éstos". Eso significa que ni siquiera entrarán al patrimonio del IMSS las cuotas del SRCEAV.

c) Inmediatez. Dice MARTÍNEZ VIVOT que "Las respuestas que da el sistema de seguridad social deben llegar oportunamente ya que están destinadas a remediar situaciones, paliando sus efectos o confiriendo la ayuda oportuna." (p. 621).

Este principio, también esencial a la seguridad social, no se da en el SRCEAV que sólo bajo situaciones excepcionales permite retiros parciales (art. 191-II) bajo la enérgica sanción de que en la medida de esos retiros, se disminuirán las semanas de cotización efectuadas (art. 198). Inclusive, cuando el trabajador asegurado hubiere hecho aportaciones voluntarias a la subcuenta de retiro, sólo podrá hacer retiros una vez cada seis meses (art. 192, tercer párrafo).

d) Unidad de gestión. Si bien no lo considera como un principio esencial pero sí como una tendencia, MARTÍNEZ VIVOT menciona el de la unidad de gestión que "Se refiere a la organización funcional del sistema de seguridad social para eliminar...desigualdades, antinomias, arbitrariedades y complejidades" (p. 623).

En el nuevo sistema de retiro, la unidad de gestión desaparece e inclusive desaparece prácticamente la gestión del IMSS. Ahora, bajo el control de la

CONSAR en la que el IMSS tiene una representación minoritaria e intrascendente, las AFORES y las SIEFORES se convierten en los organismos de gestión, lo que multiplica hasta el infinito al número de gestores, rompiendo con la expectativa de la unidad.

e) Participación de los interesados. "Es notorio - dice también MARTÍNEZ VIVOT -, y se destaca como conveniente, que obligados y beneficiarios de la seguridad social participen en la administración de los órganos dispuestos al efecto. Esta participación que debe operar sin desplazar necesariamente al Estado en la función de gestor principal, se exterioriza estableciendo administraciones mixtas donde los interesados tengan participación, ya que ellos son los principales beneficiados con el resultado" (p. 623).

En el SRCEAV los interesados: trabajadores y patrones, dejan de tener intervención ya que la que les podría tocar a través del IMSS es tan precaria que no puede influir en absoluto en el manejo de los organismos gestores. Recuérdese que conforme al art. 7o. de la Ley de los sistemas de ahorro para el retiro, la CONSAR está dirigida por una junta de gobierno presidida por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Presidente de la Comisión, dos vicepresidentes de la misma y once vocales. De estos uno será el Director del IMSS y otros tres serán elegidos por el Secretario de Hacienda, dos de las organizaciones nacionales de trabajadores y uno de las correspondientes a los patrones cuya función será exclusivamente formar parte del Comité Consultivo de Vigilancia, esto es, de un órgano no ejecutivo.

Y por supuesto que en la organización de las AFORES y de las SIEFORES, protagonistas evidentes del nuevo sistema, los trabajadores y los patrones aportantes carecen de representación.

En conclusión: la nueva LSS no contempla en materia de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (con el implícito de supervivencia), un sistema de seguro sino de ahorro. Pero aún en el supuesto de que se estimase que sí es un

seguro, no sería, por no cumplir con los principios que lo conforman, un seguro social.

Se debe amparar a los quejosos para que se declare la inconstitucionalidad de los artículos mencionados en el proemio de esta demanda de amparo respecto de ese sistema, esto es los artículos del 152 al 164, 167 al 169 y 170 al 173, con las aclaraciones y precisiones que se hicieron antes.

SEGUNDO. Se violan en la LSS las disposiciones de los artículos 49, 50 y 73 de la Constitución por cuanto se otorgan a un organismo administrativo facultades de dictar normas generales lo que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

En efecto, en los artículos 175, 176, 177, 179, 182, 183, 195 y 199 y en el art. 17o. transitorio, se delegan facultades a la CONSAR para dictar normas de carácter general y obligatorio (y, por lo mismo, abstractas, ya que deben referirse a categorías y no a sujetos determinados), lo que vulnera el principio de división de poderes consagrado en el art. 49 constitucional; la regla fundamental de la integración del Poder legislativo con dos Cámaras: senadores y diputados previsto en el art. 50 constitucional, ya que ahora la CONSAR forma parte del Poder legislativo en los hechos y de acuerdo a las normas que la regulan y, por último el art. 73 por cuanto el Congreso de la Unión no puede delegar en otro ente o persona, la facultad de legislar, lo que no se incluye en las facultades expresas que le otorga dicho artículo 73.

En el caso no se trata, como se pretende en la LSS a través del art. 195, de expedir disposiciones administrativas. Debe recordarse que la función reglamentaria, de acuerdo al art. 89-I constitucional es facultad exclusiva del Poder Ejecutivo que tampoco es delegable.

Por el contrario, los actos administrativos son actos concretos. Así lo expresa GABINO FRAGA al afirmar que "como esas actividades (se refiere a funciones de policía, regulación y fomento de la actividad de los particulares o concesiones de servicios públicos) se realizan en forma de función administrativa

y como ésta consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales, ..." ("Derecho administrativo". Edit. Porrúa, S. A., 28a. edición a cargo de MANUEL FRAGA, México, 1989, p. 230).

No puede olvidarse, como se dijo más arriba, que siendo la facultad reglamentaria exclusiva del titular del Poder ejecutivo, en modo alguno podría ejercerse por un organismo de la naturaleza de la CONSAR.

Procede conceder al quejoso el amparo y la protección de la Justicia Federal para el efecto de que declare la inconstitucionalidad de las disposiciones que crean la CONSAR y le otorgan facultades que no le corresponden.

TERCERO. Se viola la con la LSS lo previsto en la frac. XXIX del Apartado "A" del art. 123 constitucional. La violación consiste en que no se da cumplimiento a su mandato en el sentido de establecer un seguro de guardería sino que se elude la obligación al crear un seguro de guarderías y de prestaciones sociales que merma los alcances del previsto en la Constitución.

La violación se produce en el Capítulo VII compuesto de dos secciones, la primera relativa al ramo de guarderías y la segunda al de prestaciones sociales (arts. 201 al 217) en el que particularmente es significativo el art. 211 que al fijar la prima del seguro en el uno por ciento sobre el salario base de cotización, destina a prestaciones sociales "hasta el veinte por ciento de dicho monto".

Como se puede ver en el Diagnóstico (p. 83 y ss), se hacen manifestaciones reiteradas acerca de la insuficiencia del seguro de guarderías por cuanto se dispuso de él en parte para alimentar el de Enfermedades Generales y Maternidad, con lo que se disminuyó dramáticamente la capacidad de establecer esas guarderías, indispensables para las madres trabajadoras y los trabajadores divorciados o viudos y ahora, se vuelve a disminuir su alcance al incorporar las prestaciones sociales como costo sobre el uno por ciento.

En realidad, no se está dando cumplimiento al mandato constitucional que crea el seguro de guarderías sin adiciones por lo que debe declararse la inconstitucionalidad del artículo 211, manteniendo el uno por ciento de cotización exclusivamente para el seguro de guarderías y estableciendo una cotización distinta para las prestaciones sociales, lo que en particular habrá de hacer, en su caso, el Poder Legislativo.

OFRECIMIENTO DE PRUEBAS

Se ofrecen las siguientes pruebas:

I.- Una copia en fojas útiles del "Diagnóstico" preparado por la Dirección General del IMSS. Se trata de un documento público por lo que no requiere de perfeccionamiento, pero en la hipótesis de que se considerara de naturaleza distinta, ofrecemos como prueba el informe que rinda la Dirección General del Instituto Mexicano del Seguro Social acerca de si se trata de una copia auténtica de dicho "Diagnóstico", a cuyo efecto deberá girarse el oficio acompañando el documento que ofrecemos como prueba.

II.- Una copia fotostática en fojas útiles del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, emanado de la Presidencia de la República y que aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha .

III.- Copia en 78 fojas útiles del Diario de Debates de la Honorable Cámara de Diputados, del 9 de noviembre de 1995, Año II, No. 18, que contiene la Iniciativa Presidencial para la reforma a la Ley del Seguro Social y en particular la exposición de motivos comprendida en las hojas 2360 a 2377 y el texto mismo del articulado propuesto.

Para el caso de objeción se ofrece el cotejo con el original que obra en la Cámara de Diputados y a cuyo efecto deberá comisionarse a un Actuario para que lleve a cabo el cotejo.

En su caso podrá perfeccionarse el documento mediante oficio que se dirija a la Cámara de Diputados acompañando la copia que se exhibe y requiriendo de dicha Cámara la confirmación de su autenticidad.

IV.- Copia fotostática de liquidación obrero-patronal emitida por el IMSS de CENTRO DE CURSOS ESPECIALES, A.C., correspondiente al tercer bimestre de 1997, que acredita el registro de los quejosos CARLOS DE BUEN UNNA, CLAUDIA ELENA DE BUEN UNNA y PEDRO ROBLES OTERO.

V.- Copia fotostática de liquidación obrero-patronal emitida por el IMSS de BUFETE DE BUEN, S.C., correspondiente al tercer bimestre de 1997, que acredita el registro de la quejosa NORMA ZAMORA CALVA.

Para el caso de que sean objetadas las copias señaladas en los puntos IV y V de este ofrecimiento, se ofrece el cotejo con el órgano recaudador del IMSS, la Tesorería en el Distrito Federal, y a ese efecto deberá comisionarse a un Actuario para que lleve a cabo el cotejo.

Las anteriores probanzas se relacionan con todos y cada uno de los hechos que fundan los conceptos de violación y que se citan en el capítulo de antecedentes de la presente demanda de amparo.

Por lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1º, frac. I, 2º, 3º, 4º, 5º, 12, 22-I, 23, 24, 114-I, 116, 145, 147 y demás relativos de la LA, a Usted,

SEÑOR JUEZ, atentamente pedimos se sirva:

PRIMERO. Admitir la presente demanda de amparo y tramitarla en los términos de ley.

SEGUNDO. Solicitar de las autoridades responsables el informe previo y justificado.

TERCERO. Dar vista a la representación del Ministerio Público.

CUARTO. Tener por ofrecidas las pruebas que se listan en el capítulo anterior, en virtud de estar ofrecidas conforme a Derecho y en particular conforme

a lo previsto en los artículos 129 a 139 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

QUINTO. Señalar día y hora para la celebración de la audiencia constitucional en que se ofrecerán las pruebas y en su oportunidad, dictar sentencia concediendo el amparo solicitado.

PROTESTAMOS LO NECESARIO.

México, D.F., a 18 de julio de 1987.

CARLOS DE BUEN UNNA.

CLAUDIA ELENA DE BUEN UNNA.

PEDRO ROBLES OTERO.

NORMA ZAMORA CALVA.