

## **INICIATIVA QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES PARA DETERMINAR EL VALOR DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN, DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, Y DEL SEGURO SOCIAL, A CARGO DEL DIPUTADO BENJAMÍN SAÚL HUERTA CORONA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**

El suscrito, Benjamín Saúl Huerta Corona, diputado federal de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma **la fracción III del artículo 2 de la Ley para determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización, reforma al párrafo primero y segundo del artículo 17 de la Ley de Instituto de Seguridad Social y Servicios a los Trabajadores del Estado, artículo 170 de la Ley del Seguro Social.**

### **Planteamiento del problema**

#### **Argumentación**

Con fecha 27 de enero de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la intención de desvincular al salario mínimo como unidad de medida o ajuste para diversos fines ajenos a su naturaleza.

Para seguir el debido proceso legislativo, el Congreso de la Unión a través de las Comisiones de Puntos Constitucionales en la Cámara de Diputados, así como en la colegisladora, llevaron a cabo el dictamen con proyecto de decreto, por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, con las siguientes consideraciones:

(...)

El salario mínimo está vinculado al crecimiento de la productividad nacional y su ubicación como unidad de cálculo para el cumplimiento de obligaciones establecidas o reguladas por la ley o como unidad de referencia en la economía, ha minado su naturaleza y propósito como un derecho humano, de carácter social.

(...)

Por razones derivadas del uso del salario mínimo como medida de referencia para calcular el monto del cumplimiento de obligaciones de pago derivadas de nuestro sistema legal se ha alterado su verdadera naturaleza social.

(...)

El salario mínimo es un derecho humano social de todos los trabajadores y al cual debemos prestar especial atención. Su sentido esencial es que la contraprestación mínima por el trabajo resulte suficiente para que una familia alcance un nivel de vida decoroso. Sin embargo, cabe reconocer que, desde hace años, el salario mínimo no alcanza para la subsistencia adecuada de una familia, ya que no es suficiente para la atención de las necesidades básicas de alimentación, vivienda y educación.

Las referidas consideraciones, dejaron en claro la definición y concepto del salario mínimo, su naturaleza jurídica y su reconocimiento como derecho humano, al respecto el artículo 123 a la letra de la ley refiere que “los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas”.

Bajo dicho contexto, el dictamen de referencia pormenoriza las consecuencias de utilizar por años al salario mínimo como referente económico de actualización, pues durante años había sido utilizado como medida de actualización de conceptos ajenos a su naturaleza, por ejemplo, multas y sanciones, créditos de Infonavit, créditos hipotecarios, entre otros.

Derivado de lo anterior, es que se libera al salario mínimo como unidad de medida, teniendo como consecuencia la expedición de la ley reglamentaria con fecha 30 de diciembre de 2016, denominada Ley para determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización, cuyo objeto consiste en establecer el método de cálculo que debe aplicar el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para determinar el valor actualizado de la unidad de medida y actualización.

No obstante que el objeto primordial de la reforma es preservar y fortalecer la naturaleza del salario mínimo, el articulado transitorio de la reforma ha causado confusión impactando a conceptos que guardan la misma naturaleza, tal es el caso de las pensiones, las cuales se actualizan indebidamente a través de la UMA (unidad de medida y actualización), lo que sin duda debilita el ingreso de los pensionados, dicha interpretación errónea deriva del artículo tercer transitorio de la multicitada reforma que a la letra de la ley establece:

Tercero. A la fecha de entrada en vigor del presente decreto, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la unidad de medida y actualización.

Dicho artículo transitorio es el que hoy por hoy ha causado agravio al sistema de pensiones que ha pretendido migrar al sistema de la UMA debido a una mala interpretación. No obstante lo anterior, es fundamental invocar el espíritu del legislador plasmado en la expedición de la Ley para determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización, publicada con fecha 30 de diciembre de 2016, y que versa de la siguiente manera en materia de pensiones:

(...)

En virtud de lo anterior, la UMA fue creada para dejar de utilizar al salario mínimo como instrumento de indexación y actualización de los montos de las obligaciones previstas en diversos ordenamientos jurídicos, permitiendo con ello que los incrementos que se determinen al valor del salario mínimo ya no generen aumentos a todos los montos que estaban indexados a éste, logrando con esto que el salario mínimo pueda funcionar como un instrumento de política pública independiente y cumpla con el objetivo constitucional de ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos.

En este sentido, al regularse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la utilización del salario mínimo como Índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza, resulta necesario contar con una unidad de indexación que lo sustituya en dicha función.

Lo anterior no significa que el salario mínimo no pueda seguir siendo empleado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines propios de su naturaleza como ocurre en el caso de las disposiciones relativas a seguridad social y pensiones, en las que dicho salario se utiliza como índice en la determinación del límite máximo del salario base de cotización (artículo 28 de la Ley del Seguro Social, por ejemplo).

(...)

En este contexto, resulta importante destacar que las autoridades están incurriendo en un problema de interpretación, al desvincular al salario mínimo del cálculo de las pensiones, derivado de lo establecido en el artículo tercero transitorio, del decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 27 de enero de 2016.

Este impacto, se materializa en los jubilados y pensionados, en este caso del ISSSTE, la aplicación de la UMA en lugar del salario mínimo:

Año	Salario mínimo Diario (\$)	Incremento porcentual a salarios mínimos	Salario mínimo/meses (30 días) Sueldo Base	UMA Diario \$	Pensión recibida (30 días)	Diferencia encontrada Anual
Feb 2015	70.10	4.18 %	\$ 21,030.00	0.00	\$ 21,030.00	\$ 0.00
Feb 2016	73.04	4.19 %	\$ 21,912.00	73.04	\$ 21,724.80	\$ 187.20(12)= \$ 2,246.40
Feb 2017	80.04	9.58 %	\$ 24,012.00	75.49	\$ 22,454.70	\$1,557.30(12)=\$ 18,687.00
Feb 2018	88.36	10.4%	\$26, 508.00	80.60	\$ 24, 180.00	\$2,328.00(12)=\$ 27, 936.00
						\$ 48,869.40 Diferencia Acumulada 3 años con UMA

### Ejemplo número 1. Pensión otorgada por ISSSTE topada a 10 salarios mínimos.

Como se observa en el ejemplo número 1, por la aplicación de la UMA; en el pago de la pensión, desde febrero 2016 hasta diciembre de 2018, el ISSSTE ha descontado a cada jubilado o pensionado, para este caso (pensión otorgada de 10 salarios mínimos), la cantidad de **\$48, 869.40 (Cuarenta y ocho mil ochocientos sesenta y nueve pesos 40/100, M/N)**.

Una primera lectura del ejemplo anterior, muestra con claridad que en cuanto a las pensiones máximas, el efecto lesivo de la aplicación de la UMA resulta manifiesto, aunado a que existen pensionados que aún no siéndoles aplicable el cálculo de la UMA, por haberse pensionado, antes de la desindexación el salario, por criterio de las

autoridad administrativa, les ha sido calculado, aplicando de manera retroactiva y en perjuicio del trabajador. En este ejemplo propuesto hay que añadirle dos matices de relevancia:

1. La tendencia económica lógica es que la brecha entre la UMA y el salario mínimo se ensanche significativamente con el devenir de los años, generando un perjuicio creciente a la capacidad adquisitiva de las pensiones.
2. Muchas son las referencias del salario mínimo en las leyes nacionales; por tanto, lo anterior tan sólo ejemplifica:
  - a. Que la aplicación de la UMA en el campo de la seguridad social es una medida lesiva de derechos;
  - b. Urgentes medidas para garantizar incrementos significativos en el monto de las jubilaciones.

Este problema de interpretación debe ser atendido al contenido del numeral 1 constitucional respecto al principio pro persona, que no es otra cuestión, más que la protección efectiva de la persona. Lo anterior, significa que los sistemas jurídicos nacionales deben desarrollar criterios constitucionales que favorezcan a la interpretación o aplicación de la norma más benéfica. El principio pro-persona es un principio que deberá iluminar todo el ordenamiento jurídico. En este sentido, hay que reconocer que sobre dicho principio implica:

- a) cuáles son las bases para determinar la interacción entre la Constitución y los tratados que contengan normas de protección de derechos humanos de las personas, y
- b) qué implica el mandato específico para principio pro persona la interpretación de las normas en derechos humanos, cualquiera que sea su naturaleza o posición en el sistema jurídico.

Analizar estos dos conceptos, sin duda ayuda para determinar cómo es la aplicación en los casos concretos, por ejemplo, en el caso que nos ocupa, en el que, al interpretar que las pensiones, deben ser calculadas con unidad de medida y no así con salario mínimo, pues determinar lo anterior, ha provocado que se vulnere el derecho humano a la seguridad social, ya que la pensión en su cálculo disminuyó.

Este impacto ya no permite proteger los recursos indispensables para garantizar los derechos a la salud, a la vivienda digna, a la seguridad social y al mínimo vital tanto de su familia como de sí mismo.

El derecho constitucional al mínimo vital cobra plena vigencia a partir de la interpretación sistemática de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución general y particularmente de los artículos 1o., 3o., 4o., 6o., 13, 25, 27, 31, fracción iv, y 123 constitucionales. Un presupuesto del Estado democrático de derecho, análisis crítico del caso 14, principio pro persona es el que requiere que los individuos tengan como punto de partida condiciones tales que les permitan desarrollar un plan de vida autónomo, a fin de facilitar que los gobernados participen activamente en la vida democrática.

De esta forma, el goce del mínimo vital es un presupuesto sin el cual las coordenadas centrales de nuestro orden constitucional carecen de sentido, de tal suerte que la intersección entre la potestad estatal y el entramado de derechos y libertades fundamentales consiste en la determinación de un mínimo de subsistencia digna y autónoma protegido constitucionalmente.

Este parámetro constituye el contenido del derecho al mínimo vital, el cual, a su vez, coincide con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria, de tal manera que el objeto del derecho al mínimo vital abarca

todas las medidas positivas o negativas imprescindibles para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna. Así, este derecho busca garantizar que la persona –centro del ordenamiento jurídico– no se convierta en instrumento de otros fines, objetivos, propósitos, bienes o intereses, por importantes o valiosos que ellos sean.

El derecho a la seguridad social está asociado con el derecho al trabajo, reconocido en el artículo 123 constitucional, éste debería interpretarse en armonía con las normas internacionales relevantes. (Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo XVI: “Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia”. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 9o.: “Los Estados parte en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”, y artículo 11.1: “Los Estados parte en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”).

Entonces, al estar establecido a nivel internacional, esta obligación de protección a la seguridad social, es claro que nuestro Estado mexicano, debe salvaguardar dicho derecho, atendiendo que es un mandato firmado, y que la propia Organización de las Naciones Unidas, expresa:

“Hablamos de los derechos inherentes al ser humano que éste ejerce a través de su desenvolvimiento individual y social. En consecuencia, su alcance cubre no sólo a los derechos civiles y políticos, sino también a los económicos, sociales y culturales. Entre estos últimos se inscribe la seguridad social como derecho humano, la cual tiene como propósito proteger a la ciudadanía frente a riesgos y privaciones económicas y sociales, de enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, vejez y otros. Entendiendo que también se refiere a las pensiones.”

En México, la seguridad social ha contribuido de manera importante desde su origen a la estabilidad económica y social. En nuestro país el aparato público de seguridad social se encuentra dividido en varios organismos que en su mayoría otorgan pensiones. Dichas instituciones incluyen entidades federales, estatales y algunas empresas paraestatales y organismos sociales. En particular, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) son, por número de derechohabientes, las principales instituciones públicas de seguridad social. Estos organismos amparan con sus programas, incluidas las pensiones, a un porcentaje importante de la población que participa o ha participado en el mercado laboral formal.

La situación de los derechos humanos de las personas de edad avanzada ha sido objeto de atención y preocupación crecientes por parte de la comunidad internacional. En la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25, párrafo 1, se establece que:

“Todas las personas tienen derecho a un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar propio y de su familia, incluyendo comida, ropa, hogar y atención médica y servicios sociales necesarios, y el derecho a la seguridad en caso de desempleo, enfermedad, discapacidad, viudez, edad avanzada o cualquier otra carencia en circunstancias ajenas a su voluntad”

Por lo anterior, es claro que el contenido de la reforma constitucional no puede ser interpretado en contra de los derechos mínimos que tiene el ser humano, como el vivir dignamente después de haber entregado su vida útil al trabajo, por lo que la remuneración mínima que merece para el final de su vida, debe ser digna y suficiente, pero además con tinte de gratitud por lo entregado.

Por lo que se considera, que la reforma no debe ser a rango constitucional, ya que dentro del contenido del numeral 123, no establece que la UMA debe ser aplicable para seguridad social, ni prestaciones de esa índole, y no se establece, pues de establecerse se estaría contradiciendo propiamente el mandato constitucional de protección al derecho humano de seguridad social, generando así una antinomia.

En este sentido, el artículo referido claramente indica: “El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida, o referencia, para fines ajenos a su naturaleza, lo que sí significa que si la naturaleza del salario mínimo va relacionada con la jornada laboral, y al ser ésta, la base de una pensión, por ende, el salario debe ser la unidad para el cálculo de dicha pensión”.

Lo anterior robustece el contenido de la Ley Federal de Trabajo, cuando refiere al salario mínimo en el **Capítulo VI, artículo 90**, “salario mínimo es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo”.

El salario mínimo deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos.

...”

Luego entonces, sí el salario mínimo tiene como objetivo, satisfacer las necesidades naturales de un jefe de familia, que repercute en los demás integrantes, sería incongruente en toda lógica jurídica, pretender que la UMA, aplique para pensiones y el salario mínimo para la vida útil, cuando lo cierto, es que la intención del legislador no fue esa, por el contrario, la UMA, no fue pretendida para la aplicación de seguridad social, ya que de ser así era evidente y notable la violación directa de derechos humanos.

Debe existir congruencia entre lo trabajado por el ciudadano trabajador, y lo que por derecho debe recibir el ciudadano en su vida senil, bajo el principio de reciprocidad, por lo que, no es dable considerar que en materia de seguridad social, se aplique la unidad de medida referida, pues se estaría afectando aún más el monto de la pensión, misma que en cálculos comparados, ya es menor a la que realmente podría considerarse como digna, para una vida en vejez.

En este sentido, si el artículo 123 constitucional, no es confuso, ya que su interpretación debe guardar congruencia, con relación al numeral 1, inherente al principio pro persona, por lo tanto, se propone que la reforma sea dentro de la Ley para determinar la Unidad de Medida y Actualización, en la que se especifique que esa unidad exceptúa en su aplicación a la materia de seguridad social, y ésta su vez guarde congruencia con lo establecido en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y Ley de Seguro Social, respecto a la naturaleza del salario mínimo y la jornada laboral para efecto de pensión.

## **Fundamento legal**

Por las consideraciones expuestas, en mi calidad de diputado federal del Grupo Parlamentario de Morena de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6o. numeral 1, fracción

I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma de la fracción III del artículo 2 de la Ley para determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización, reforma al párrafo primero y segundo del artículo 17 de la Ley de Instituto de Seguridad Social y Servicios a los Trabajadores del Estado, artículo 170 de la Ley del Seguro Social**



<p><b>LEY PARA DETERMINAR EL VALOR DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN.</b></p> <p><b>Artículo 2</b> <b>Fracción III.</b> A la Unidad de Medida y Actualización que se utiliza como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de la entidades federativas y de la ciudad de México, así como las disposiciones jurídicas que emanen de dichas leyes.</p>	<p><b>LEY PARA DETERMINAR EL VALOR DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN.</b></p> <p><b>Artículo 2</b> <b>Fracción III.</b> UMA: A la Unidad de Medida y Actualización que se utiliza como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y de la Ciudad de México, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de dichas leyes, <b>exceptuando sueldos, salarios, prestaciones, a la seguridad Social, que comprende: sueldos, salarios, prestaciones, pensiones y aportaciones.</b></p>
<p><b>LA LEY DE INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL Y SERVICIOS A LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.</b></p> <p><b>Artículo 17.</b> El Sueldo Básico que se tomará en cuenta para los efectos de esta ley, será el sueldo del tabulador regional que para cada puesto se haya señalado.</p> <p>Las Cuotas y Aportaciones establecidas en esta ley se efectuarán sobre Sueldo Básico, estableciéndose como límite inferior un salario mínimo y como límite superior, el equivalente a diez veces dicho Salario Mínimo.</p>	<p><b>LA LEY DE INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL Y SERVICIOS A LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.</b></p> <p><b>Artículo 17.</b> El Sueldo Básico que se tomará en cuenta para los efectos de esta ley, será el sueldo del tabulador regional que para cada puesto se haya señalado.</p> <p>Las Cuotas y Aportaciones establecidas en esta Ley se efectuarán sobre Sueldo Básico, estableciéndose como límite inferior un Salario Mínimo y como límite superior, el</p>

<p>Será el propio Sueldo Básico, hasta el límite superior equivalente a diez veces el Salario Mínimo del Distrito Federal, el que se tomará en cuenta para determinar el monto de los beneficios en los seguros de riesgos de trabajo e invalidez y vida establecidos por esta Ley.</p>	<p>equivalente a diez veces dicho Salario Mínimo, <b>sin que sea aplicable la Unidad de Medida y Actualización (UMA).</b></p> <p>Será el propio Sueldo Básico, hasta el límite superior equivalente a diez veces el Salario Mínimo de la Ciudad de México, el que se tomará en cuenta para determinar el monto de los beneficios en los seguros de riesgos de trabajo e invalidez y vida establecidos por esta ley, <b>sin que sea aplicable la Unidad de Medida y Actualización (UMA).</b></p>
<p><b>LEY DE SEGURO SOCIAL</b></p> <p><b>Artículo 170.</b> Pensión garantizada es aquella que el Estado asegura a quienes reúnan los requisitos señalados en los artículos 154 y 162 de esta Ley y su monto mensual será el equivalente a un salario mínimo general para el Distrito Federal, en el momento en que entre en vigor esta Ley, cantidad que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, para garantizar el poder adquisitivo de dicha pensión.</p>	<p><b>LEY DE SEGURO SOCIAL</b></p> <p><b>Artículo 170.</b> Pensión garantizada es aquella que el Estado asegura a quienes reúnan los requisitos señalados en los artículos 154 y 162 de esta Ley y su monto mensual será el equivalente a un salario mínimo general para el Distrito Federal, en el momento en que entre en vigor esta Ley, <b>sin que sea aplicable la Unidad de Medida y Actualización (UMA)</b>, cantidad que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, para garantizar el poder adquisitivo de dicha pensión.</p>

## Transitorios

**Artículo Primero.** El cálculo de las pensiones, a la entrada en vigor de la presente reforma, deberá ser con el salario mínimo general vigente.

**Artículo Segundo.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 5 de marzo de 2019.

Diputado Benjamín Saúl Huerta Corona (rúbrica)