

INICIATIVA QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE DECLARAN REFORMADAS Y ADICIONADAS DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DESINDEXACIÓN DEL SALARIO MÍNIMO, PUBLICADO EN EL DOF EL 27 DE ENERO DE 2016, SUSCRITA POR LA DIPUTADA ANITA SÁNCHEZ CASTRO E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

La suscrita, Anita Sánchez Castro, integrante de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones del artículo 123, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En México el salario mínimo operó como unidad de medida y referencia de una amplia variedad de obligaciones, derechos, contribuciones o multas, por varias décadas. Esta fue una de las razones que daba el gobierno para no aumentar los salarios mínimos en los gobiernos neoliberales. Se decía que si subía el salario, iba a subir todo. El análisis y estudio de varias propuestas, dio como resultado su proceso de desindexación, creándose la Unidad de Medida y Actualización (UMA), herramienta utilizada para articular el urgente incremento del ingreso salarial constitucional sin desatar presiones inflacionarias.

No obstante, la UMA está operando ahora como instrumento para afectar el poder adquisitivo de determinadas prestaciones sociales, las cuales, por su propia naturaleza, deben continuar calculándose con base en salarios mínimos. Como se expondrá a lo largo de la presente iniciativa, aplicar la UMA al campo de las pensiones genera una lesión a los derechos consolidados de diversos sectores sociales sin correlativo legal ni legitimidad alguna.

Y es que la reforma de desindexación establece que debe cesar de utilizarse el salario como unidad de medida o referencia para fines ajenos a los de su naturaleza, lo que no concurre en el caso de las pensiones, ya que se considera un salario por los años trabajados a lo largo de la vida laboral.

Las pensiones son prestaciones de naturaleza salarial, las cuales sustituyen, en determinadas circunstancias, a los ingresos vinculados a las rentas del trabajo. Por ello, los salarios mínimos deben continuar operando como unidad de medida y referencia para este tipo de prestaciones; con esa finalidad se impulsa la presente iniciativa.

La propuesta que hoy presentó es una reforma constitucional que no cambia el sentido de la reforma de desindexación aprobada en 2015. Se propone que la reforma constitucional excluya, de manera concreta, la aplicación de la UMA a la seguridad social.

Con el anterior propósito se propone reformar el artículo 123 constitucional y su decreto en cuanto al tercer artículo transitorio.

El derecho humano a la seguridad social

La seguridad social se tiene que comprender como un derecho humano. El estado tiene la obligación de garantizar el acceso universal a las prestaciones de seguridad social. Al ser un derecho humano, todo individuo debe ser

beneficiario de ella, a pesar de no ser trabajador asalariado; es decir, incluso aunque no haya desarrollado actividad productiva alguna en el sector formal de la economía.

En diversos documentos emitidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se expresa que:

“Los derechos humanos son las condiciones de la existencia humana que permiten al ser humano desenvolverse y utilizar plenamente sus dotes de inteligencia y de conciencia en orden a la satisfacción de las exigencias fundamentales que le imponen su vida espiritual y natural”.¹

En los derechos económicos, sociales y culturales se incluye 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.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC),² en sus artículos 2 y 9 señalan que:

“Los estados parte en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

Cada uno de los estados parte en el presente pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

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.

Derechos de las personas adultas mayores

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.³

En la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, el artículo 17 establece el Derecho a la Seguridad Social:

Toda persona mayor tiene derecho a la seguridad social que la proteja para llevar una vida digna.

Los estados parte promoverán progresivamente, dentro de los recursos disponibles, que la persona mayor reciba un ingreso para una vida digna a través de los sistemas de seguridad social y otros mecanismos flexibles de protección social.

A nivel nacional tenemos el artículo 6 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, que establece que:

El Estado garantizará las condiciones óptimas de salud, educación, nutrición, vivienda, desarrollo integral y seguridad social a las personas adultas mayores. Asimismo, deberá establecer programas para asegurar a todos los trabajadores una preparación adecuada para su retiro.

Según datos de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar)⁴ de su informe del cuarto trimestre de 2017, uno de cada tres adultos de 65 años y más depende únicamente de su pensión como fuente de ingresos, la cual va de los 608 a los 6 mil 602 pesos mensuales.

La pensión es un ingreso relevante de los adultos mayores en México. La pensión contributiva promedio mensual asciende a 5 mil 128 pesos para las mujeres y a 6 mil 602 pesos para los hombres. La pensión no contributiva promedio mensual es de mil 200.00.

Los datos del informe indican que a 2016 había 9.6 millones de personas de al menos 65 años en México. De ellas, sólo 2.9 millones (31 por ciento) tuvieron ingresos por pensión o jubilación, principalmente de los institutos de seguridad social como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), entre otros.

Estas pensiones han sido otorgadas bajo esquemas de beneficio definido, es decir, pensiones contributivas.

También se reportaron un total de 4.7 millones de personas que reciben ingresos de programas sociales no contributivos, como el Programa de Pensión para Adultos Mayores conocido como Programa 65 y más, en ese año.

Se estimaba que aproximadamente 2.5 millones de mexicanos mayores de 65 años (26 por ciento) no tenían ingresos por algún sistema de pensión.

Y así arribamos a 2018, cuando el Presidente Andrés Manuel López Obrador fue electo, se promovieron programas de beneficio para la personas más desprotegidas, entre ellas a los adultos mayores enfrentan condiciones de escasos ingresos y carencias en el acceso a los sistemas de protección social y salud, lo cual repercute en sus condiciones de vida.

Se reajusta el Programa de Adultos Mayores de 65 y más. La pensión se incrementa cien por ciento y se hace “universal”.

El objetivo es contribuir al bienestar de las personas adultas mayores a través de la entrega de una pensión no contributiva que ayude a mejorar las condiciones de vida y que a su vez permita el acceso a la protección social.

El programa atiende a todos los adultos mayores de 68 años de todo el país, y a los adultos mayores de 65 años que viven en los municipios integrantes de pueblos indígenas. La pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores consiste en un apoyo económico de 2 mil 700 pesos cada dos meses.

Reconocemos que esta pensión universal ha sido un gran apoyo para las personas adultas mayores que no cuentan con otro apoyo, pero sobre todo es justo que se reconozca el esfuerzo y empeño con el que han contribuido al desarrollo de este país.

La desindexación del salario mínimo como unidad de medida

Después de una amplia discusión sobre cuál debería ser el rumbo de la política salarial y los términos en los que el salario mínimo debería ser mejorado, el 11 de septiembre de 2014 se presentó un proyecto de reforma constitucional que establecía una nueva unidad de medida liberando al salario de tantas ataduras, la cual fue aprobada por la Cámara de Diputados el 10 de diciembre del 2014; se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo. Esta minuta fue votada y aprobada por el pleno de la Cámara de los Senadores el 22 de octubre de 2015, siendo el 27 de enero de 2016, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

En el decreto de incluyó el artículo tercero del régimen transitorio que establece lo siguiente:

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. [*](Federación, 2016).

No obstante, en la reforma constitucional aprobada se afirma que el salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia “**para fines ajenos a su naturaleza**” .

De lo mencionado anteriormente se infiere claramente el vínculo jurídico existente entre salario mínimo y pensiones, ya que el primero opera como unidad de referencia para el cálculo de determinadas prestaciones integradas en los sistemas pensionarios. Para ilustrar el perjuicio que genera a los jubilados y pensionados, en este caso del ISSSTE, la aplicación de la UMA en lugar del salario mínimo como unidad de referencia se propone el siguiente sencillo ejemplo:

Cuadro 2. Pensión Máxima aproximada en el ISSSTE en 2021⁵

Calculada con Salarios Mínimos	Calculada con UMAS
\$2,125.50 Pesos Diarios	\$1,344.30 Pesos Diarios

El efecto lesivo de la aplicación de la UMA resulta manifiesto. Se trata de una considerable diferencia de 781.20 pesos diarios, o sea 23,436.00 pesos al mes.

Hay que señalar también que México, según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se encuentra entre los países latinoamericanos con pensiones más precarias e insuficientes.

Relacionado con lo anterior, hay que señalar que, además de los argumentos esgrimidos, existe un principio general del derecho que estaría siendo vulnerado al aplicar, sin cambio legal, la UMA al campo de las pensiones y de otras prestaciones sociales. Se trata, de manera manifiesta, del principio de irretroactividad de las disposiciones legales lesivas o que afecten a derechos ya consolidados. En ese sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”.⁶ Esto significa que, al aplicar la UMA sin mandato legal y de forma retroactiva, se está vulnerando las

garantías mínimas de seguridad jurídica consagradas por el principio de irretroactividad de las disposiciones lesivas del precepto 14 constitucional. En este campo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que:

“La irretroactividad de las leyes, constituye una garantía de seguridad jurídica a favor de los gobernados y un límite para el legislador de respetar y cumplir los requisitos, condiciones, elementos o circunstancias, cuyo acatamiento sea jurídicamente necesario para que un acto de autoridad produzca válidamente la afectación particular, en la esfera jurídica del gobernado, que esté destinado a realizar”.⁷

Problemática que trata de resolver esta iniciativa

En ningún caso, como se interpreta de la lectura de la reforma constitucional aprobada en 2014 y como se ha reiterado, debe considerarse que pensiones o jubilaciones son rentas ajenas a la naturaleza del salario. Esto resulta claro por cuanto una pensión no es más que un salario en diferido, destinado a satisfacer el rol del ingreso una vez que el trabajador se enfrenta a determinados avatares como la vejez, la enfermedad o la invalidez, entre otros.

No ocurre lo mismo con multas, sanciones, tasas, contribuciones o préstamos; todos ellos, de manera incongruente, históricamente referenciados en salarios mínimos, son obligaciones de naturaleza completamente ajena a la del citado ingreso constitucional.

Es por esto por lo que fue aprobada la reforma constitucional de desindexación del salario mínimo, la cual en ningún caso debe afectar a las pensiones y jubilaciones.

En relación con esta problemática, el IMSS y el ISSSTE –en flagrante vulneración de lo establecido en la reforma constitucional y en el dictamen de la Ley para determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización– “aplican la Unidad de Medida y Actualización (UMA) para el pago de cuotas obrero-patronales y todos aquellos conceptos de seguridad social que estén referenciados en salarios mínimos”.⁸

La presente iniciativa propone concretar y limitar el alcance de la reforma constitucional de desindexación del salario, de modo que se elimine la laguna legal que está permitiendo que algunas instituciones (IMSS, ISSSTE, Conacyt) utilicen ilegítima e indebidamente la UMA en lugar de los salarios mínimos como unidad de referencia.

Trabajadores y organizaciones sindicales han denunciado la lesión que les genera la aplicación de la UMA para la actualización del valor de sus pensiones, quienes han tenido que llegar a juicios y reclamaciones en amparo en los que, en la mayoría de los casos se ha otorgado la razón a los sujetos afectados por la aplicación de la UMA al campo de la seguridad social.

Por esta razón, el viernes 20 de septiembre de 2019,⁹ la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la Jurisprudencia laboral 20020651 en la que indicaba que “la pensión de retiro de los trabajadores es una prestación de seguridad social derivada de la relación de trabajo y sustentada propiamente en el salario, incluso para generarla y ganarla se atiende al fondo constituido durante la vida activa laboral, mediante aportaciones de salario percibido, topadas a la cantidad de diez veces el salario mínimo, es claro que esta prestación es laboral.

Con esto se retomó de nuevo el salario mínimo como medida para las pensiones.

Sin embargo, continuaron las divergencias de criterio entre los órganos jurisdiccionales, lo que generó una contradicción de tesis, que el 16 de febrero de 2021, fue discutida en la Suprema Corte de Justicia de la Nación que resolvió que el tope máximo de pensión para los trabajadores del ISSSTE debe calcularse con base en la Unidad de Medida de Actualización (UMA).

Al anuncio de la SCJN las manifestaciones de los trabajadores, sindicatos y federaciones no se han dejado de realizar.

Es por ello que de nueva cuenta (la primera vez que se presentó una iniciativa similar en Morena fue en la LXIII Legislatura por la diputada Aracely Damián), se presenta esta propuesta de iniciativa que pretende garantizar que pensiones y jubilaciones continúen referenciándose en salarios mínimos.

Corresponde al Poder Legislativo intervenir para cubrir la laguna legal generada, garantizar el respeto a los derechos consolidados y proteger la seguridad jurídica de modo que se detenga, con efectos universales, la aplicación de la UMA cuando ello resulte improcedente.

Por lo anteriormente expuesto, ponemos a consideración de este pleno la siguiente propuesta de iniciativa proyecto de

Decreto por el que se reforma el primer párrafo de la fracción VI, del apartado A del artículo 123 y se reforma el artículo tercero transitorio del decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de desindexación del salario mínimo

Artículo Primero. Se reforma el primer párrafo de la fracción VI del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 123. ...

...

A)...

I. a V....

VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en **todas las áreas geográficas**; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales. **El salario mínimo se utilizará como índice, unidad, base, medida o referencia para los derechos cuya naturaleza sea análoga a la del salario; incluidas todas las prestaciones de seguridad social.** El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza.

Artículo Segundo. Se reforma el artículo tercero transitorio del decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, del 27 de enero de 2016.

Transitorios

Primero. ...

Segundo. ...

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, de **la Ciudad de México**, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización. **El salario mínimo se utilizará como índice, unidad, base, medida o referencia para los derechos cuya naturaleza sea análoga a la del salario; incluidas todas las prestaciones de seguridad social.**

Cuarto...

Transitorios

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

Notas

1 Citado por Francisco José del Solar Rojas en “Los Derechos Humanos y su Protección”. Fondo Editorial de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega. Lima, 2000; p. 21-22.

2 <http://ww.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspxconsulta23/08/2016>

3 <http://www.am-abogados.com/blog/los-derechos-de-las-personas-mayores-o-de-la-tercera-edad/3712/>
consulta 21/09/2016

4 4.7 millones de ancianos en México sobrevive su vejez con una pensión (vanguardia.com.mx) 28/02/2017

5 Elaboración propia

6 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 14

7 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo Directo en Revisión, 271/2012

8 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5423663&fecha=27/01/2016

9 Pago de pensiones es con salarios mínimos y no con UMA: SCJN | El Economista

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de marzo de 2021.

Diputada Anita Sánchez Castro (rúbrica)