

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LA DIPUTADA DULCE MARÍA SAURI RIANCHO E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI.

Dulce María Sauri Riancho, Mariana Rodríguez Mier y Terán, Claudia Pastor Badilla, René Juárez Cisneros y Enrique Ochoa Reza, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; someten a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo segundo, y se recorren los subsecuentes, a la fracción VI del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que las instituciones de seguridad social estén obligadas a vincular el salario mínimo para calcular las pensiones o jubilaciones de los trabajadores, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

Antecedentes

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define el *salario mínimo* como “la cuantía mínima de la remuneración que un empleador deberá abonar a sus asalariados por las prestaciones que estos hayan efectuado durante un determinado período, sin que dicha cuantía pueda ser rebajada mediante convenio colectivo ni acuerdo individual”.¹

A su vez, en nuestro marco jurídico nacional, la Ley Federal del Trabajo define al salario mínimo como 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. Se considera de utilidad social el establecimiento de instituciones y medidas que protejan la capacidad adquisitiva del salario y faciliten el acceso de los trabajadores a la obtención de satisfactores.²

Es así que las mexicanas y mexicanos, por el simple hecho de ser trabajadoras o trabajadores o haberlo sido, acceden a ciertos derechos sociales-laborales, como el de una pensión, el cual se adquiere una vez que la persona trabajadora cumple con las semanas de cotización establecidas en la Ley del Seguro Social, para que posteriormente sean los sistemas de seguridad social, tal como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), los que otorguen los beneficios al haber dedicado gran parte de la vida de las mexicanas y mexicanos al trabajo.

Por tratarse de un derecho social, el pago que perciben la personas pensionadas o jubiladas se modifica anualmente para subsanar conceptos como la inflación y en general para procurar mantener un poder adquisitivo que les permita acceder a una vida digna.

Dicha actualización progresiva, que se mantuvo así durante décadas, no es una concesión de gracia, sino que es el resultado del trabajo que las personas desempeñaron durante muchos años y en última instancia constituye un reconocimiento a sus años de esfuerzo.

Un primer intento para proteger los ingresos de las y los trabajadores fue la idea de desvincular al salario mínimo. Esta idea surgió en el Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos –institución que legalmente tiene competencia para fijar los salarios mínimos generales y profesionales vigentes–, que en

resolución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 2011, concretamente dentro de su resolutivo sexto, señalando a la letra lo siguiente:

Los sectores obrero y patronal que integran el Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, con el gobierno federal, hacen un público manifiesto y acuerdan promover que se realicen estudios que analicen la viabilidad de desvincular la figura del salario mínimo utilizada en las diversas disposiciones legales como unidad de cuenta, base o medida de referencia.

La desindexación del salario mínimo fue entonces el primer esfuerzo del Congreso de la Unión, como requisito fundamental, para encaminar la recuperación del poder adquisitivo del salario y poder así sustentar su naturaleza para el cálculo de las prestaciones sociales-laborales.

Antecedentes legislativos

La reforma en materia de desindexación tuvo su origen con tres iniciativas de ley presentadas en la Cámara de Diputados:

a) La primera, con proyecto de decreto que reforma los artículos 41 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre desvinculación del salario mínimo como unidad, base, medida o referencia económica, fue presentada el 11 de septiembre de 2014 por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional, del Partido de la Revolución Democrática, de Movimiento Ciudadano y del Partido del Trabajo, en la que el contenido versaba sobre lo siguiente:³

b) La segunda, con proyecto de decreto por el que se adiciona un nuevo párrafo a la sección B del artículo 26; y se reforma el inciso a), fracción II, del artículo 41; y la fracción VI, párrafo primero, del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue presentada el 11 de noviembre de 2014 por el Diputado Julio César Moreno, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en la que el contenido versaba sobre lo siguiente:⁴

c) Y, por último, con proyecto de decreto que reforma el inciso a) de la Base II del artículo 41, y adiciona los párrafos sexto y séptimo al apartado B del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue presentada el 5 de diciembre de 2014 por el entonces presidente de la República, licenciado Enrique Peña Nieto, en la que el contenido versaba sobre lo siguiente:⁵

El 10 de diciembre de 2014 se sometió a discusión el dictamen ante el Pleno de la Cámara de Diputados y, toda vez que se llevó a cabo la discusión en lo general y la presentación de reservas –y que ninguna de éstas fue aprobada para su incorporación al dictamen–, se recabó la votación nominal y finalmente fue aprobado por 368 votos a favor, 3 votos en contra y 0 abstenciones.

La minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo fue enviada al Senado de la República, misma que fue turnada y dictaminada por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Trabajo y Previsión Social, y de Estudios Legislativos, Segunda; asunto que fue llevado al pleno el 22 de octubre de 2015.

Dicha reforma constitucional, de gran trascendencia, fue construida en sobre la base de un consenso entre las diferentes fuerzas políticas de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, del Partido Acción Nacional, del Partido de la Revolución Democrática y del Partido del Trabajo y liderados por los entonces senadores Emilio Gamboa Patrón, Fernando Herrera Ávila, Miguel Barbosa Huerta, Manuel Bartlett Díaz,

respectivamente, además, al asunto legislativo en cuestión se sumó la iniciativa de ley presentada por el entonces presidente de la República, licenciado Enrique Peña Nieto.

Todos los anteriores actores políticos buscaron reformar el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de desvincular el salario mínimo como unidad, base, medida o referencia económica para fines ajenos a su naturaleza. El entonces presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, el senador Enrique Burgos García, quien fundamentó el dictamen, refería lo siguiente:⁶

El propósito fue buscar una unidad de medida y actualización en nuestra economía y lograr que el salario mínimo no se utilice para cumplir funciones de unidad de cuenta, o de referencia.

Pudimos constatar que **en más de un centenar de leyes federales se utiliza la referencia al salario mínimo para el cálculo de multas y sanciones administrativas, sanciones penales, financiamiento de los partidos políticos, y establecimiento de topes de gasto de campaña**, entre otros.

Entendemos que este uso del salario mínimo como unidad de cuenta, está vinculado a los periodos de inflación de los años setentas y ochentas del siglo pasado, que limitaron el poder adquisitivo del recurso o del dinero.

Para evitar la desactualización de las obligaciones de pago, derivadas de las actividades económicas, y particularmente las previstas en el orden jurídico, optamos por proponer y dejar establecidos montos específicos en dinero y referirlos a un cierto número de salarios mínimos, los montos se actualizarían conforme a la movilidad del salario mínimo.

Es probable que, sin percibirlo a cabalidad, como conjunto, incidimos en la desactualización de la función social del salario mínimo al utilizarlo como unidad de cuenta, los vinculamos al reflejo de la inflación esperada, eso nos condujo a fijarlo en términos de referente para prevenir y eludir movimientos inflacionarios, al año futuro y su fijación en el mes de diciembre de cada anualidad.

Así una función económica de uso, como referencia en las leyes y para el pago de obligaciones, que se actualizan a lo largo del tiempo, **limitó el sentido constitucional del salario mínimo**. Por ello nos permitimos poner a su consideración, y por supuesto solicitamos su respaldo, con tres objetivos muy puntuales:

Primero. Establecer la unidad de medida y actualización, la UMA, y otorgarle la función de unidad de cuenta de nuestra economía para el pago de obligaciones que requieren su actualización a lo largo del tiempo, a fin de reflejar la inflación durante ese periodo, y la responsabilidad de determinar el valor de la UMA en dinero, que estará a cargo de un organismo constitucional autónomo, como es el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Segundo. **No utilizar el salario mínimo como unidad de cuenta, con objeto de afirmar su esencia social y su sentido de justo derecho de los trabajadores.**

Tercero. Disponer un régimen transitorio que permita adoptar las medidas necesarias para el surgimiento de la unidad de medida y actualización y la vinculación del crecimiento del salario mínimo, no la inflación esperada, sino al incremento del Producto Interno Bruto a la productividad y al crecimiento económico.

Por su parte, el entonces presidente de la Comisión de Trabajo y Previsión Social, presentó sus argumentos para que, con la venia de sus homólogos, se aprobara el dictamen en cuestión, con la finalidad de quitar el gran obstáculo de desvincular al salario mínimo como unidad de cuenta. Cabe resaltar que la discusión partía desde una visión realista, puesto existía el mito de que al haber un incremento considerable en el salario mínimo, en el país

podría verse reflejado en un impacto significativo en la inflación, lo cual causaría un alza de los productos, por lo que al respecto el senador Gándara exponía lo siguiente:⁷

Hoy damos un gran paso que no va, desde luego a resolver el problema, pero tampoco lo resolvería si no lo hacemos.

Es el inicio de una tarea en la que todos estamos de acuerdo y que nos vamos a seguir poniendo de acuerdo en el cómo lograr esta dignificación del salario.

Por eso, **en este paso que tenemos que dar, posteriormente iremos también al reajuste del salario mínimo.**

Esta reforma, pues, dará paso a otras acciones para el mejoramiento del poder adquisitivo de las familias mexicanas.

Nos propusimos todos, compañeras Senadoras y Senadores, en avanzar en la recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo.

Y hoy, el que estemos avanzando en este tema, y esperemos que podamos aprobarlo el día de hoy, reviste una significativa importancia.

[...]

Consideramos, pues, que hay una evolución del concepto del salario mínimo en el mundo actual en el que México no ha sido parte.

Existe también en nuestro país un deterioro innegable del poder adquisitivo del salario. **La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal, informó que, a lo largo del siglo XXI, México es el único país de América Latina con salarios mínimos estáticos y la única economía importante que no hizo nada para propiciar su recuperación.**

[...]

Esta vinculación del salario mínimo, esos supuestos y montos, ya hoy en día genera distorsiones en su comprensión al provocar aumento en costos y pagos para la población **no responden necesariamente a las mejoras en el poder adquisitivo de los trabajadores, aquellos que dependen de factores como la inflación y el crecimiento de la productividad.**

[...]

Durante la discusión en lo general, se determinó que en el texto del artículo Quinto Transitorio debía hacerse referencia exclusivamente a la atribución legislativa del Congreso para determinar el valor de la unidad de medida y actualización, en el instrumento legal correspondiente, dentro de los 120 días naturales siguientes a la publicación del Decreto de reformas constitucionales.

Del análisis realizado a las consideraciones se estimó pertinente que sí se estableciera en las disposiciones transitorias, el criterio que habrá de considerarse para determinar el valor de la unidad de medida y actualización, hasta en tanto se promulgara la Ley reglamentaria, ya que si bien se establecían en la Minuta enviada por la Cámara de Diputados criterios a observarse en ese instrumento legal, se propuso que los mismos debían asumirse para el periodo de tiempo que medie entre la publicación y entrada en vigor del Decreto de reformas

constitucionales y el ejercicio de la atribución de expedir la ley reglamentaria a cargo de determinar el valor de la unidad de medida y actualización.

La Cámara de Senadores propuso adicionar un segundo párrafo al texto del artículo Quinto Transitorio para señalar “En tanto se promulga esta ley, se utilizará el siguiente método para actualizar el valor de la unidad de medida y actualización”, recuperándose del texto remitido por la Cámara de Diputados los criterios para determinar los valores diario, mensual y anual de la unidad de medida y actualización.

También se planteó una modificación en el uso del lenguaje para la fracción I del segundo párrafo de esta disposición transitoria, con objeto de referir, para la determinación del valor diario de la unidad de medida y actualización, el concepto de “variación interanual del índice nacional de precios al consumidor de diciembre del año inmediato anterior”, en vez del “crecimiento porcentual interanual”, de dicho Índice.

Ahora bien, toda vez que, con la adecuación del artículo segundo transitorio, respecto de que en el país sólo exista un solo salario mínimo general diario, sin distinción de áreas geográficas, tuvo que plantearse la modificación al último párrafo del artículo quinto transitorio, pues yo no había “valores iniciales” para la unidad de medida y actualización, sino sólo un “valor inicial”.

Son diversos argumentos expuestos durante la discusión del dictamen en materia de desindexación del salario mínimo en el Congreso de la Unión, así como los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los que recaen sobre una misma finalidad: la de proteger los derechos laborales de las trabajadoras y trabajadores de México mediante la vinculación del salario mínimo para el cálculo de sus prestaciones.

La reforma constitucional tuvo un ejemplar consenso por las fuerzas políticas en el Congreso de la Unión, ya que en las últimas votaciones, en ambas cámaras, su aprobación de forma unánime: por un lado, en el Senado de la República el 22 de octubre de 2015 se emitieron 90 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones.⁸ Por su parte, la Cámara de Diputados, al recibir la minuta devuelta por la Cámara revisora, aprobó sin modificaciones el 19 de noviembre de 2015 el dictamen con 471 votos a favor, 0 votos en contra y 0 abstenciones,⁹ y; una vez concluido este procedimiento se turnó al Ejecutivo federal para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Derivado de lo anterior y como consecuencia de dicho esfuerzo, el 27 de enero de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación¹⁰ el 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, el cual se aprobó con objeto de cimentar las bases de una nueva estructura para el establecimiento y mantenimiento de los salarios mínimos.

Finalmente, el decreto de referencia, tal como se exponía en las Cámaras del Congreso de la Unión, reformó el artículo 26 de la Constitución para facultar al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) en el cálculo del valor de la unidad de medida y actualización (UMA), la cual serviría 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, las entidades federativas y del entonces Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que derivaran de todas las anteriores.

Dentro de la modificación constitucional y hasta en tanto se adecuaba la legislación nacional para terminar de integrar en nuestro sistema jurídico a la UMA, se estableció, en su artículo tercero transitorio, que una vez la entrada en vigor del 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 entonces Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la unidad de medida y actualización. Sin embargo, debe resaltarse que en **dicha**

modificación legislativa quedó por sentado que la UMA no sería considerada como la referencia que sustituyera al salario mínimo aplicable para el cálculo o pago de pensiones.

Al respecto, conviene señalar que, durante la década pasada, uno de los asuntos a discusión en la esfera pública, tenía que ver con desestancar el salario mínimo, históricamente invariable como consecuencia de su sujeción al pago de diversas obligaciones establecidas en ley.

Desde un principio, **las iniciativas de ley que construyeron el cuerpo del Decreto y que dieron pie a la creación de la UMA, en todo momento dejaron claro que esta no se utilizaría como referencia para fijar el monto de obligaciones diferentes a la naturaleza del salario.** Esto, debido a que se contemplaba que **la UMA únicamente serviría como la base del cálculo de multas o sanciones económicas que derivan de las bases normativas, legales o reglamentarias**, por lo que se concluiría que el uso del salario mínimo prescribiría como referencia de cuenta para el pago de obligaciones.

Antes de la reforma de 2016, en la exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo Federal se argumentaba que la vinculación del salario mínimo a algunos supuestos y montos provocaba alteraciones no deseadas, tal como el aumento en los costos y pagos para la población que no respondían necesariamente a mejoras en el poder adquisitivo de las mexicanas y mexicanos. Significando lo anterior que, **al haber un incremento al salario mínimo que no tuviera relación con la productividad o liquidez de la economía, se perjudicaba a trabajadores con ingresos distintos al salario mínimo, mismos que no estaban siendo sujetos al cambio, pero que, en la realidad, sí se verían afectados en un aumento en el saldo de sus deudas con organismos de fomento o de algunos otros conceptos como el de las contribuciones a la seguridad social.**¹¹

Expedición de la ley secundaria de la unidad de medida de actualización

El artículo quinto transitorio del decreto de enero del 2016 mandató al Congreso de la Unión a emitir la legislación correspondiente para determinar el valor de la unidad de medida y actualización.

Para atender la obligación correspondiente, los diputados César Octavio Camacho Quiroz, Marko Antonio Cortés Mendoza, Francisco Martínez Neri, Jesús Sesma Suárez, Norma Rocío Nahle García, José Clemente Castañeda Hoeflich, Luis Alfredo Valles Mendoza, Alejandro González Murillo, Federico Döring Casar, Guadalupe Acosta Naranjo, Javier Octavio Herrera Borunda, Virgilio Caballero Pedraza, María Elena Orantes López, Soralla Bañuelos de la Torre y Alfredo Ferreiro Velasco presentaron el 27 de abril del 2016 la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley para Determinar el valor de la unidad de medida y actualización, significando lo anterior que se contaba con amplio consenso, por parte de todos los Grupos Parlamentarios que integraron la LXIII Legislatura, para cumplir la Constitución.

Es relevante mencionar que la iniciativa de expedición no fue dictaminada por las Comisiones de la Cámara de Diputados que le correspondían, toda vez que se consultó y aprobó considerarse de urgente resolución, por lo que se le dispensó de todos los trámites y, en consecuencia, someterla a discusión y votación de inmediato. Una vez aprobada con 372 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones, se envió al Senado de la República, quien turnó dicho asunto a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos, Primera.

De forma análoga, el pleno del Senado de la República dispensó la primera y segunda declaratoria de publicidad del dictamen, con el fin de incorporarlo a la orden del día como asunto no inscrito. No obstante lo anterior, se sometió a consideración de la asamblea, pero al no haber oradores registrados para hablar en lo general o en lo particular, es decir, que no se presentaron reserva alguna a los artículos, de inmediato se prosiguió con los trámites para recoger la votación, obteniendo así 84 votos a favor, 1 voto en contra y 0 abstenciones. Al término de la sesión, se envió al Ejecutivo federal para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Con la expedición de dicha ley, fue publicada el 30 de diciembre de 2016 en el DOF,¹² se establecería 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. Además, en su artículo 3 se definió claramente que la UMA se utilizará 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.

Así, la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos determinó, en consecuencia, que al retirar la relación entre el valor monetario del salario mínimo de ciertos supuestos y montos que lo utilizaban como unidad de cuenta, se rompía una de las principales ataduras que han impedido que el salario mínimo dé pleno cumplimiento a la disposición 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.¹³

El problema con las pensiones y las interpretaciones de la Corte

Sin embargo, la situación ha distado mucho de la realidad que se esperaba, ya que, durante los últimos tres años, las actualizaciones en los ingresos anuales de las trabajadoras y trabajadores de nuestro país han dejado de cumplir su finalidad y lejos de mantener el poder adquisitivo, se han mermado a un punto que resulta insostenible para las beneficiarias y beneficiarios.

Ello, como consecuencia de un cálculo equivocado que se basa en una figura jurídica que nada tiene que ver con los derechos de las y los trabajadores y más aún, con el de las personas pensionadas o jubiladas, que, en muchos de los casos, no tienen alguna otra fuente de ingresos y satisfacen sus necesidades básicas con una pensión disminuida a causa de un tecnicismo.

Ahora bien, no obstante que el salario en sí mismo constituye un derecho y que de él derivan distintos derechos sociales-laborales, en la práctica se ha comprobado que durante los últimos años, de forma sistemática, se han mermado esos derechos, particularmente los relativos a la seguridad social, los cuales garantizan al trabajador derecho a la salud, asistencia médica, protección de los medios de subsistencia y servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.

En este último apartado, es de resaltar que, con motivo de la adopción de la UMA, las distintas autoridades en materia de seguridad social, se han visto en la necesidad de adoptar criterios que les permitan mantener el cumplimiento de sus obligaciones en el marco de la legalidad, pero a costa del bienestar de las y los pensionados o jubilados.

A manera de ejemplo, se demostrará de forma pertinente cómo fue que las trabajadoras y trabajadores comenzaron a perder incrementos en sus ingresos por concepto de seguridad social, a los cuales, de conformidad con lo establecido en la Constitución tienen derecho.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁴ se pronunció recientemente al respecto para reforzar los argumentos anteriores, al señalar que las jubilaciones, pensiones o retiros son asimilables a la naturaleza del salario mínimo, aun cuando el trabajador no se encuentre activo, ya que estos derechos son por sí una extensión del ingreso recibido por años de trabajo, tal como se enuncia a continuación:

Seguridad social. Las jubilaciones, pensiones u otras formas de retiro gozan de las medidas protectoras del salario contenidas en el artículo 123, Apartados A, fracción VIII, y B, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El citado precepto, ubicado en el título sexto, “Del trabajo y de la previsión social”, contiene los derechos de los trabajadores del sector privado (Apartado A) y del sector público (Apartado B), y sus medidas de protección, en particular, las atinentes al salario (mínimo y en general), **con la finalidad de que el trabajador reciba una cantidad que asegure sus necesidades y las de su familia**, sin atentar contra su dignidad, decoro y libertad humanas; asimismo, en dichos apartados **se establecen las bases mínimas de la seguridad social para los trabajadores a través de diversos seguros, entre ellos, los que dan lugar al pago de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro**. Ahora, si bien sobre estos últimos conceptos la Norma Suprema no prevé medidas concretas de protección, lo cierto es que también **gozan de aquellas establecidas para el salario que les resulten aplicables**, específicamente las contenidas en el artículo 123, Apartados A, fracción VIII y B, fracción VI, de la Constitución General de la República, **en tanto que los ingresos respectivos son asimilables al ser producto del trabajo, aun cuando el salario es percibido durante la vida activa del trabajador, y las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro derivadas de la seguridad social se obtienen cuando el prestador del servicio por su edad, número de años trabajados o alguna otra circunstancia como la enfermedad o la invalidez, adquiere el derecho a percibirlos**. Además, si dichas prestaciones de seguridad social **sustituyen al salario cuando el trabajador ya no está laboralmente activo**, y los ingresos derivados de todos esos conceptos tienen por objeto satisfacer sus necesidades y las de su familia, por igualdad de razón -en tanto se trata de la protección de los derechos adquiridos por el trabajador, quien posee también el derecho al mínimo vital inherente a todo ser humano-, **las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro deben resguardarse en términos del precepto señalado, esto es, por ser equivalentes en cuanto a su naturaleza al salario mínimo**, deben exceptuarse de embargo, compensación o descuento (artículo 123, apartado A, fracción VIII), y no pueden ser objeto de retenciones, descuentos, deducciones o embargos no previstos en la ley (artículo 123, Apartado B, fracción VI).

Además de lo anterior la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió jurisprudencia reiteración, relativa a lo siguiente:

Unidad de medida y actualización (UMA). No puede aplicarse para determinar la cuota diaria o la limitante de pago de una pensión, por tratarse de prestaciones de naturaleza laboral regidas por el salario mínimo.

Con motivo del decreto de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de enero de dos mil dieciséis, se modificó el artículo 123, apartado A, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de desindexar el salario, el cual históricamente se utilizó como base y cálculo de los montos de las obligaciones previstas en diversos ordenamientos jurídicos ajenos a la materia laboral, para ahora establecer la unidad de medida y actualización para esos fines, reservándose el uso del salario sólo para cuestiones que no sean ajenas a su naturaleza laboral. En esa virtud, como **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 pagarla se atiende al fondo constituido durante la vida activa laboral, mediante aportaciones del salario percibido, topadas a la cantidad máxima de diez veces el salario mínimo, es claro que esa prestación es laboral; consecuentemente, lo relativo a su monto, actualización, pago o límite máximo debe aplicarse el salario, por no tratarse de cuestiones ajenas a su naturaleza; además, de atender para esos aspectos a la unidad de medida y actualización se desnaturalizaría la pensión y se utilizaría un factor económico ajeno a la prestación de seguridad social referida, distinta al salario y ajeno a la pensión, lo cual jurídicamente no es permisible.**¹⁵

Dicho criterio jurisprudencial advierte con claridad que las prestaciones de los trabajadores por concepto de seguridad social deberán aplicarse sobre la base de un cálculo a partir del salario mínimo, puesto que esa es la naturaleza por la cual se construyeron los montos de dichas prestaciones laborales, tal como ya se ha demostrado anteriormente.

Si bien es cierto que **la resolución de la Corte constituye es un avance importante en la protección al derecho que todas las personas pensionadas o jubiladas tienen** al obtener los beneficios de una larga vida laborada, **no menos cierto es que para obtener la aplicación de este criterio, es necesario acudir ante juzgados**, para lograr que se imparta justicia, **toda vez que en apego al principio de relatividad** de las sentencias de amparo establecido en el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.**

Lo anterior resulta problemático, toda vez que el artículo 217 de la Ley de Amparo[1] establece que la jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decreta el pleno, y además para los Plenos de Circuito, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales. Lo que significa que, **a pesar de ser una jurisprudencia, su contenido no es obligatorio para las autoridades administrativas, entre las que se encuentra el IMSS y el ISSSTE.**

Ejemplo de lo que hicieron los institutos de seguridad social, se encuentra en el oficio 09 52 17 9000 / UISS / 01,¹⁷ fechado el 5 de enero de 2017, emitido por el IMSS y dirigido a los delegados estatales y regionales y en el Distrito Federal, cuyo objeto era: comunicar, como todos los años, el nuevo salario mínimo aprobado de conformidad con la Resolución de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos publicada el 19 de diciembre de 2016, así como hacer “de su conocimiento que en conjunto con las diversas tareas del instituto, se está haciendo un análisis de los supuestos en que será aplicable la UMA, lo cual se les dará a conocer una vez concluido el mismo”.

En ese mismo sentido se encuentran las resoluciones del ISSSTE, que mediante oficio SP/02/3415/2017,¹⁸ confirmó que modificaría sus sistemas informáticos para adecuarlos al nuevo mecanismo para el cálculo de pensiones.

Así, el nuevo cálculo se realizaría conforme al valor de la UMA, afectó de manera progresiva la cantidad que habrán de recibir como pensión las y los jubilados, y disminuye de forma significativa su poder adquisitivo, tal como se expone en los siguientes cuadros:

AÑO	SALARIO MÍNIMO (DIARIO)	UMA (DIARIO)
2021	\$ 141.7	\$ 89.62
2020	\$ 123.22	\$ 86.88
2019	\$ 102.68	\$ 84.49
2018	\$ 88.36	\$ 80.60
2017	\$ 80.04	\$ 75.49
2016	\$ 73.04	\$ 73.04

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

En el anterior cuadro se puede apreciar la distancia que existe entre el salario mínimo traducido en pesos. A la entrada en vigor del decreto en materia de desindexación del salario mínimo hubo una paridad que no refleja diferencia con la UMA, pero conforme ha transcurrido el tiempo, se va acrecentando la disparidad, siendo el año de 2021 el que más afectaciones conlleva en el poder adquisitivo de las y los trabajadores.

A pesar de lo anterior, recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicó un comunicado de prensa el 17 de febrero de 2021¹⁹ en el que determinó que las pensiones serían calculadas en UMA y el máximo de pensión jubilatoria a alcanzar para los empleados del sector público será de 10 UMA:²⁰

El cálculo del tope máximo de pensiones jubilatorias de los trabajadores del Estado, sujeto al artículo décimo transitorio de la Ley del ISSSTE, debe determinarse con base a la UMA.

El tope máximo de la pensión jubilatoria otorgada por el Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) debe cuantificarse con base en la unidad de medida y actualización (UMA), derivada de la reforma constitucional en materia de desindexación del salario.

La reforma constitucional eliminó el salario mínimo como parámetro para calcular el monto de pago de diversas obligaciones, multas, créditos, y aportaciones de seguridad social. La finalidad de esta modificación fue permitir que el salario mínimo pudiera ser incrementado constantemente para recuperar el poder adquisitivo de los trabajadores; ello sin que al mismo tiempo se incrementaran otra serie de conceptos ajenos al salario. La decisión de la Segunda Sala permitirá que continúe la recuperación del salario, sin poner en riesgo los fondos de pensiones.

Por todo lo anterior, la Sala concluyó que, acorde con la Constitución Federal, la Ley del ISSSTE abrogada y el artículo Décimo transitorio de la Ley del ISSSTE vigente, el tope máximo de la pensión jubilatoria debe calcularse con base en la UMA.

Derivado de la determinación de la SCJN, se puede mostrar un histórico, a partir de la entrada en vigor del decreto del 2016, cómo están siendo mermados los ingresos que por derecho le corresponden a los más de seiscientos sesenta y dos mil pensionados bajo el artículo décimo transitorio de la Ley del ISSSTE.

La retroactividad por derechos adquiridos no se encuentra vigente en la última determinación de la corte, ya que a partir del siguiente cuadro se observa el grave retroceso en los ingresos para aquellas trabajadoras y trabajadores que no optaron por la acreditación de bonos de pensión del ISSSTE:

Pensión	Salario Mínimo			Unidad de Medida y Actualización			Diferencia	
	Valor	SM x 10 unidades	Monto mensual	Valor	UMA x 10 unidades	Monto mensual	Monto en pesos	%
10 unidades	VALORES DE 2016							
	\$ 73.04	\$ 730.4	\$ 22,204.16	\$ 73.04	\$ 730.40	\$ 22,204.16	\$ 0	0 %
	VALORES DE 2017							
	\$ 80.04	\$800.40	\$ 24,332.2	\$ 75.49	\$ 754.90	\$ 22,949.96	- 1,382.24	- 6%
	VALORES DE 2018							
	\$ 88.36	\$ 883.6	\$ 26,861.44	\$ 80.60	\$ 806	\$ 24,502.4	- 2,359.04	- 9%
	VALORES DE 2019							
	\$ 102.68	\$ 1,026.8	\$ 31,214.72	\$ 84.49	\$ 844.9	\$ 25,684.96	- 5,529.76	- 18%
	VALORES DE 2020							
	\$ 123.22	\$ 1,232.2	\$ 37,458.88	\$ 86.88	\$ 868.8	\$ 26,411.52	- 11,047.36	- 29%
VALORES DE 2021								
\$ 141.7	\$ 1,417	\$ 43,076.8	\$ 89.62	\$ 896.20	\$ 27,244.48	- 15,832.52	- 37%	

Fuente: Elaboración propia con información del Inegi.

De lo anterior podemos deducir que mientras el salario mínimo se ha duplicado prácticamente en 5 años, la UMA sigue estancada al crecer poco más del 15 por ciento en el mismo periodo. Es interesante resaltar la diferencia de cada año en la pérdida o deterioro del poder adquisitivo, ya que los ingresos que no están recibiendo las o los pensionados actualmente pueden llegar a la cantidad mensual de 15 mil 832.52 pesos, lo anterior por una determinación unilateral por parte de los institutos de seguridad social.

Sin importar la cantidad de personas que alcancen una pensión de hasta 10 UMA, la presente situación es de gran preocupación, toda vez que conforme van pasando los años, particularmente los últimos meses, una persona puede dejar de percibir anualmente ingresos que en el entonces 2016 ascendían a la cantidad de 16 mil 586 pesos a los más de 189 mil pesos que se podrían obtener actualmente, evidentemente adicionales a la base mínima del cálculo; siendo este último caso en que se podría llegar a acumular una riqueza de un total de 525 mil 216 pesos al año si el salario mínimo estuviera estar fijado como índice, unidad, base, medida o referencia para realizar dicho cálculo.

Detrimento por demás injustificado, ya que ni las iniciativas del Congreso de la Unión, ni los estudios del Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, tenían por objeto, modificar uno de los derechos sociales más importantes de cualquier sociedad. Toda vez que los derechos sociales-laborales que otorgan estos institutos, históricamente tienen como objeto recompensar al trabajador su esfuerzo laboral y su desgaste natural en el cumplimiento de sus actividades, derivadas de sus servicios al nuestro país.

Incluso, entre los argumentos vertidos en la iniciativa del entonces presidente Enrique Peña Nieto, se señalaba que con la finalidad de respetar el principio de autonomía de la voluntad y con el objeto de que la presente reforma no sea retroactiva, se establece que los contratos y convenios de cualquier naturaleza, que se encuentren vigentes a la fecha de entrada en vigor del decreto y que utilicen el salario mínimo como referencia para cualquier efecto, no se modificarán por la UMA, salvo que las partes acuerden expresamente lo contrario.²¹

Este desencuentro de criterios deja en evidencia que se requiere establecer claramente, a nivel constitucional, que toda aquellas prestaciones o derechos de seguridad social obtenidos por las trabajadoras y trabajadores del país, deben ser debidamente retribuidas conforme su naturaleza, por lo que la determinación de la cuota de pensiones debe tratarse como una prestación de naturaleza laboral.

En ese sentido, la presente reforma busca reparar la omisión del Congreso de la Unión durante la discusión de la reforma constitucional en materia de desindexación del salario mínimo y de la ley para determinar el valor de la UMA, respecto del impacto que tendría esta reforma en las pensiones o jubilaciones de millones de personas, provocando una progresiva pérdida en la calidad de vida de las personas, derivado de un tecnicismo usado por las autoridades administrativas.

Por ello, la iniciativa de reforma propone lo siguiente:

1. Que las instituciones de seguridad social estarán obligadas a vincular el salario mínimo para el cálculo de las pensiones o jubilaciones de las trabajadoras y trabajadores,
2. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Cámara de Diputados deberán asegurar en el Presupuesto de Egresos se garanticen recursos suficientes para asegurar que las pensiones o jubilaciones sean calculadas y pagadas con base en el salario mínimo vigente; y
3. La Secretaría de Hacienda, el IMSS y el ISSSTE deberán elaborar un programa enfocado a las trabajadoras y trabajadores afectados por el cálculo de sus pensiones o jubilaciones con base en la unidad de medida y actualización, con la finalidad de que, en un plazo no mayor a cinco años, se pague de forma retroactiva la diferencia que resulte con el cálculo de las pensiones o jubilaciones con base en el salario mínimo vigente.

Es muy lamentable la incertidumbre en que se abandonan a las y los trabajadores, derivado de una omisión legislativa que es aprovechada para pagar una cuantía menor de las pensiones o jubilaciones de las que corresponde por ley. Existiendo muchos casos en que las mismas son bajas y, por ello es que, las y los legisladores que conformamos la LXIV Legislatura debemos estar a la altura de las expectativas de millones de mexicanas y mexicanos que encuentran en nosotros una oportunidad para perseguir que se actúe con legalidad y justicia en el ejercicio de los derechos adquiridos de las y los trabajadores.

Por lo expuesto se somete a consideración de este pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un párrafo segundo, y se recorren los subsecuentes, a la fracción VI del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que las instituciones de seguridad social estén obligadas a vincular el salario mínimo para calcular las pensiones o jubilaciones de los trabajadores

Único. Se **adiciona** un párrafo segundo, y se recorren los subsecuentes, a la fracción VI del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 123. ...

...

A. ...

I. a V. ...

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

Las instituciones de seguridad social estarán obligadas a vincular el salario mínimo para el cálculo de las pensiones o jubilaciones de las trabajadoras y trabajadores.

...

...

VII. a XXXI. ...

Transitorios

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

Segundo. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la H. Cámara de Diputados, deberán asegurar que, en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal que corresponda, se garanticen los recursos presupuestarios suficientes para asegurar que las pensiones o jubilaciones sean calculadas y pagadas de conformidad con el salario mínimo vigente.

Tercero. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado deberán elaborar un programa enfocado a las trabajadoras y trabajadores afectados por el cálculo de sus pensiones o jubilaciones con base en la unidad de medida y actualización, con la finalidad de que, en un plazo no mayor a cinco años, se pague de forma retroactiva la diferencia que resulte con el cálculo de las pensiones o jubilaciones con base en el salario mínimo vigente.

Notas

1 Oficina Internacional del Trabajo, Sistema de Salarios Mínimos-Conferencia Internacional del Trabajo, 103 reunión, 2014, consultada el 18 de marzo de 2021 en

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_235286.pdf

2 Cámara de Diputados, Ley Federal del Trabajo, consultada el 18 de marzo de 2021 en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_110121.pdf

3 Sistema de Información Legislativa, Que reforma los artículos 41 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios del PAN, PRD, Movimiento Ciudadano y PT, consultada el 24 de marzo de 2021 en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2014/09/asun_3140739_20140912_1410443926.pdf

4 Sistema de Información Legislativa, Que reforma los artículos 26, 41 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Julio César Moreno Rivera, del Grupo Parlamentario del PRD, consultada el 24 de marzo de 2021 en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2014/11/asun_3171512_20141111_1415718226.pdf

5 Cámara de Diputados, Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto que reforma el inciso a) de la Base II del artículo 41, y adiciona los párrafos sexto y séptimo al Apartado B del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada el 24 de marzo de 2021 en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2014/dic/20141205-I.pdf>

6 Senado de la República, versión estenográfica del 22 de octubre de 2015, consultada el 23 de marzo de 2021 en https://www.senado.gob.mx/64/version_estenografica/2015_10_22/1658#_Toc433301938

7 *Ibidem.*

8 Senado de la República, Gaceta del Senado, consultada el 23 de marzo de 2021 en https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/2015_10_22/1802

9 Cámara de Diputados, votaciones de los dictámenes del primer periodo ordinario del primer año de la LXIII Legislatura, consultada el 23 de marzo de 2021 en <http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm>

10 Diario Oficial de la Federación, 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, consultada el 23 de marzo de 2021 en

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

11 Sistema de Información Legislativa, Gaceta Parlamentaria, iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto que reforma el inciso a) de la Base II del artículo 41, y adiciona los párrafos sexto y séptimo al Apartado B del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada el 23 de marzo de 2021 en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2014/12/asun_3185232_20141209_1418143176.pdf

12 Diario Oficial de la Federación, decreto por el que se expide la Ley para determinar el Valor de la unidad de medida y actualización, consultada el 23 de marzo de 2021 en

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468187&fecha=30/12/2016

13 Gobierno de México, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, desindexación del salario mínimo, consultado el 19 de marzo de 2021 en <https://www.gob.mx/conasami/es/articulos/desindexacion-del-salario-minimo-68707?idiom=es>

14 Información jurídica inteligente, seguridad social. Las jubilaciones, pensiones u otras formas de retiro gozan de las medidas protectoras del salario contenidas en el artículo 123, Apartados A, fracción VIII, y B, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada el 23 de marzo de 2021 en <https://suprema-corte.vlex.com.mx/vid/tesis-aisladas-471645006>

15 Suprema Corte de Justicia de la Nación. Unidad de medida y actualización. No puede aplicarse para determinar la cuota diaria o la limitante de pago de una pensión, por tratarse de prestaciones de naturaleza laboral regidas por el salario mínimo, consultada el 19 de marzo de 2021 en

<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2020651>

16 Cámara de Diputados, Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada el 21 de marzo de 2021 en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp_150618.pdf

17 Expide tu factura. De UMA o SMG, consultado el 21 de marzo de 2020 en <http://www.expidetufactura.com.mx/blog/aclaracion-del-imss-uso-uma-smg/>

18 Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México. El problema del cambio de salarios mínimos por unidades de medida y actualización y su impacto en las prestaciones relacionadas al ingreso de los jubilados, consultado el 21 de marzo de 2021 en

<https://www.stunam.org.mx/20congresos/20cgo36/informes/18analisisestudiosyestadisticasanexo.pdf>

19 Suprema Corte de Justicia de la Nación. El cálculo del tope máximo de pensiones jubilatorias de los trabajadores del Estado, sujeto al artículo décimo transitorio de la Ley del ISSSTE, debe determinarse con base a la UMA: Segunda Sala, consultado el 21 de marzo de 2021 en <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6349>

20 El Financiero. “Corte determina que tope de pensión jubilatoria en ISSSTE será en UMA, ¿a quién le afecta?” Consultada el 23 de marzo de 2021 en

<https://www.elfinanciero.com.mx/economia/corte-determina-que-tope-de-pension-jubilatoria-en-issste-sera-en-uma-a-quien-le-afecta>

21 Sistema de Información Legislativa, Del Ejecutivo federal, con proyecto de decreto que reforma el inciso a) de la Base II del artículo 41, y adiciona los párrafos sexto y séptimo al Apartado B del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultado el 19 de marzo de 2021 en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2014/12/asun_3185232_20141209_1418143176.pdf

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de marzo de 2021.

Diputados: Dulce María Sauri Riancho, Mariana Rodríguez Mier y Terán, Claudia Pastor Badilla, René Juárez Cisneros, Enrique Ochoa Reza. (Rúbrica)

S I L