

La Unidad de Medida y Actualización (UMA) y la seguridad social como derecho humano

Unit of Measure and Update (UMA) and social security as a human right

María Ascensión MORALES RAMÍREZ*

RESUMEN: Después de casi 40 años de contar con un salario deteriorado en el país por atenderse a criterios económicos, se dieron los primeros pasos para su recuperación a través de una reforma constitucional y legal para desvincular al salario mínimo como referencia para fines ajenos a su naturaleza y permitir a éste cumplir con sus fines propios: 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. Sin embargo, la defensa del salario como componente del derecho del trabajo (que entre otras cosas, busca brindar seguridad económica y material), en la práctica ha propiciado la transgresión de otro derecho humano: el de la seguridad social, al verse afectadas, principalmente, las pensiones con la aplicación de la UMA, siendo que el objetivo social de éstas es asegurar la estabilidad de los ingresos al momento del retiro de la vida laboral, evitando caídas abruptas en el poder adquisitivo y de consumo en la etapa de la vida caracterizada por una mayor vulnerabilidad. Por ello, resulta importante contrastar la afectación a la luz de los principios constitucionales e internacionales.

* Secretaria Ejecutiva de la Junta de Gobierno y Profesora de la Facultad de Derecho de la UNAM. Contacto: <juntadegobierno@unam.mx>. Fecha de recepción: 29/11/2019. Fecha de aprobación: 07/02/2020.

PALABRAS CLAVE: salario mínimo; seguridad social; derecho a la seguridad social; Unidad de medida y actualización; pensiones.

ABSTRACT: After almost 40 years of deteriorated wages in the country as a consequence of economic criteria, the first steps have been taken towards their recovery through a constitutional and legal reform to disassociate the minimum wage as a reference for purposes unrelated to its nature and to allow it to fulfill its own purposes: to be sufficient to satisfy the basic needs of a head of a household materially, socially and culturally, and to provide for the mandatory education of the children. However, in practice, the protection of wages as part of labor law (which, among other things, aims to provide financial and material security) has led to the transgression of another human right: social security. The application of the UMA will principally affect pensions, even though the social function of pensions is to ensure income stability upon retiring from working life by preventing abrupt downturns in buying and consumer power at a stage of life marked by greater vulnerability. Thus, the impact will be measured against national and international principles.

KEYWORDS: minimum wage; social security; right to social security; unit of measure and update; pensions.

I. INTRODUCCIÓN

La seguridad social como derecho humano está consagrada en diferentes instrumentos internacionales adoptados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA): Declaración de Filadelfia de 1944 (inciso (f)); Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (art. 22 y 25); Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 (art. 16); Carta de la Organización de los Estados Americanos de 1948 (art. 45. inciso b); Convenio 102 “Norma mínima de seguridad social” de 1952; Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 1966 (art. 9); Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988 conocido como Protocolo de San Salvador (art. 9); Observación General No. 19 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 2007 (art. 9) entre los más importantes, porque existe un sinnúmero de instrumentos específicos que aluden al derecho a la seguridad social como derecho humano frente a grupos vulnerables.¹

Todos los instrumentos internacionales coinciden en señalar los elementos constitutivos de seguridad social como derecho humano fundamental, los cuales se encuentra inmersos en la definición que al efecto proporcionó la OIT de este derecho:

¹ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (arts. 11 y 13) de 1966; Convención sobre los derechos del niño (art. 26.1) de 1989; Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y miembros de sus familias de 1990; Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (art. 28, párrafo 2, inciso e) de 2006; Carta Social Europea (arts. 12, 13 y 14), entre otros.

La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos, como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional; desempleo, invalidez, vejez y muerte, y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.²

Asimismo, los tratados internacionales destacan el papel de la seguridad social como derecho humano para reducir y mitigar la pobreza, prevenir la exclusión social y promover la inclusión social.

Así, en 2011 la OIT amplió su definición para determinar que el derecho humano de la seguridad social también comprende el suministro de prestaciones, en efectivo o en especie, a efectos de garantizar una protección frente a la pobreza general y exclusión social.³

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2019, al resolver un caso con apoyo en las fuentes, principios y criterios del *corpus iuris* internacional en la materia delineó el contenido del derecho a la seguridad, así como el derecho a las pensiones.⁴

a) La seguridad social es un derecho que busca proteger al individuo de contingencias futuras, que de producirse ocasionarían consecuencias perjudiciales para la persona, en particular, cuando se llegue a una edad determinada en la cual se vea imposibilitado física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia

² OIT, *Introducción a la Seguridad Social*, Ginebra, 1984, p. 3.

³ OIT, *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*, Ginebra, 2011.

⁴ CIDH, *Muelle Flores Vs. Perú*. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_375_esp.pdf>. Consultado 3 de mayo de 2019>.

necesarios, para vivir un nivel de vida adecuado, lo que a su vez podría privarlo de su capacidad de ejercer plenamente el resto de sus derechos. Así, ese derecho debe ser ejercido de modo tal que garantice condiciones para asegurar la vida, la salud y un nivel económico decoroso.

b) La pensión por jubilación derivada de un sistema de cotizaciones, es un componente de la seguridad social que busca satisfacer la necesidad de subsistencia económica que persiste para quien dejó de trabajar, al cumplirse la contingencia con base en la supervivencia más allá de la edad prescrita. En estos casos, la pensión es una especie de salario diferido del trabajador, un derecho adquirido luego de una acumulación de cotizaciones y tiempo laboral cumplido

Es el caso, que en la defensa por recuperar el sentido social del salario mínimo en el país después de más de 40 años de deterioro, el derecho humano a la seguridad social se ha visto vulnerado en una de sus ramas más importantes: las pensiones que constituyen un medio de protección para gozar de una vida digna, al verse cubiertas con base en un indicador ajeno a su naturaleza: la Unidad de Medida y Actualización. Así, el presente trabajo se enfoca en clarificar la transgresión de este derecho la luz de los principios constitucionales e internacionales en materia de seguridad social, así como de criterios jurisprudenciales aplicables nacionales, como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Para lo anterior, en primer lugar se realiza un breve repaso sobre el contexto del salario mínimo que originó la creación de la Unidad de Medida y Actualización y, posteriormente, se aborda el análisis de la violación al derecho a la seguridad social.

II. DEBATE SOBRE LA RECUPERACIÓN DEL SALARIO MÍNIMO

Por casi 40 años, el salario mínimo en el país se había deteriorado, no sólo estaba muy lejos del nivel que establecía la Constitución,

sino también por debajo de la línea de pobreza alimentaria. Era el más bajo de los países de América Latina (junto con Haití) y de los países integrantes de la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE).⁵

Durante este tiempo, la literatura fue abundante en cuestionar el incumplimiento al artículo 123 constitucional, fracción VI y a los instrumentos internacionales, así como las instituciones,⁶ los procedimientos y fijación de los salarios mínimos y, sobre todo, la política de contención salarial en favor del proceso inflacionario y de ajuste fiscal.

En 1917, el texto original fracción VI del artículo 123 constitucional disponía: “El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere suficiente, atendiendo las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia”.⁷

En 1962, se reformó la al artículo 123 constitucional y el salario mínimo se dividió en general y profesional.⁸ Al efecto, la fracción VI del precepto, párrafo primero, precisó que el salario mínimo general: “debe ser suficiente para satisfacer las necesida-

⁵ Gobierno de la Ciudad de Mexico, *Política de Recuperación del salario mínimo en México y en el Distrito Federal. Propuesta para una Política Nacional*, México, 2014. CEPAL, *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*, Lima, 2014.

⁶ Donde la representación de los trabajadores convalidaba el tratamiento perjudicial a un importante grupo de trabajadores.

⁷ La fijación del salario mínimo quedaba a cargo de comisiones especiales tripartitas formadas en cada municipio, pero subordinadas a las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje establecidas en los estados.

⁸ También se introdujo el concepto de zonas económicas (en lugar de los municipios) y se determinó el salario mínimo de los trabajadores del campo.

des normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación obligatoria de los hijos”⁹

Igualmente, en dicha reforma se determinó la fijación del salario mínimo por comisiones regionales de integración tripartita y sometidos a su aprobación a una Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CONASAMI), sin embargo, con la reforma constitucional de 1986, desaparecieron las comisiones regionales.¹⁰ Dicho salario mínimo general servía de referencia para diversas disposiciones legales, sin embargo, la realidad evidenció que no cumplía con sus fines propios.

A nivel internacional, el 23 de marzo de 1981 México¹¹ ratificó el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que entre otros preceptos, en el artículo 7 el inciso ii) del apartado a) dispone: “Garantizar una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias”.

Al respecto, el país fue objeto de diversas recomendaciones por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas:¹²

1993. El Comité externó su preocupación por la disminución del poder adquisitivo del salario mínimo durante los últimos años, al no ser suficiente para las personas que vivían por encima de la po-

⁹ Este contenido fue reiterado en el artículo 90 de la Ley Federal del Trabajo.

¹⁰ También se sustituyó el concepto de zona económica por área geográfica y se eliminó el salario mínimo del campo.

¹¹ Se publicó el 12 de mayo de 1981 y entró en vigor el 23 de junio de ese año

¹² ONU, *Compilación de observaciones sobre países de América Latina y el Caribe 1989-2007*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Santiago, 2007, pp. 179-198.

breza. Por ello recomendó la realización de esfuerzos para impedir a deterioro mayor.

1999. El Comité manifestó que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos no había ajustado al alza el salario mínimo, a pesar del positivo crecimiento de los indicadores macroeconómicos en México, especialmente la marcada baja del nivel de la inflación. Dicho Comité insistió en la recuperación del poder adquisitivo con relación a la canasta básica establecida oficialmente.

2003-2006. El Comité, en este periodo, reiteró la preocupación por lo bajo de los salarios mínimos y recomendó al gobierno federal que los salarios fijados por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, aseguraran a los trabajadores condiciones de vida dignas para ellos y para sus familias.

En ese sentido, la literatura nacional cuestionaba a la Comisión Nacional de Salarios Mínimos y la forma en que fijaba los salarios mínimos, al considerar que se atendía a criterios de previsión de la inflación, mas no respecto del mantenimiento de su poder adquisitivo.

Estos aspectos saltaron a la vista en el debate sobre el incremento y recuperación del salario mínimo, pues al no cumplir con sus objetivos, tampoco impactaba en la reducción de la desigualdad y la pobreza. Por el contrario, al ser bajos los salarios mínimos se veían afectadas también las prestaciones en materia de seguridad social, principalmente las pensiones y, con ello, se perpetuaba el círculo vicioso: trabajadores con ingreso bajos, a futuro personas mayores pobres.¹³

En contra de la recuperación salarial, se afirmaba que las consecuencias serían dañinas para la economía y los consumidores porque:¹⁴ a) se generaría una espiral inflacionaria, ya que las empresas podrían trasladar el incremento salarial a los precios; b) se reduciría la generación de fuentes de empleo, porque las empre-

¹³ Cfr. Gobierno de la Ciudad de México, *op. cit.*, p. 68.

¹⁴ Instituciones como el Banco de México y cámaras industriales.

sas evitarían contratar más trabajadores o, incluso, despedirían a parte de ellos; y c) se incentivaría una mayor economía informal, pues las empresas podrían evadir dicho incremento contratando a trabajadores de manera informal. Así, se aducía que el incremento al salario mínimo al impactar en costos y precios, desempleo, improductividad, los principales afectados serían los propios trabajadores porque aumentarían sus créditos por vivienda y bienes.

Ante ello, a finales de 2011 empezó a cobrar fuerza la idea de desvincular al salario mínimo como unidad de cuenta, base o medida de referencia para la determinación de multas, derechos, trámites, créditos, sanciones administrativas o penales, entre otros, a nivel federal y local y, de esta forma, al incrementarlo se le devolvería su función social: garantizar un ingreso digno a los trabajadores más vulnerable y sus familias.

El Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, en su resolución para determinar los salarios mínimos generales y profesionales vigentes a partir del 1 de enero de 2012, en el resolutivo sexto acordó promover la viabilidad para separar el salario mínimo de cualquier ordenamiento legal.¹⁵

En 2014, el debate adquirió mayor importancia con la participación del Congreso, de la Unión, las organizaciones patronales y sindicales, los partidos políticos y la academia,¹⁶ entre otros,¹⁷ máxime que en ese año casi 7 millones de personas percibían el

¹⁵ Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, 19 de diciembre de 2011.

¹⁶ La UNAM y el CIDE realizaron un estudio para la desindexación del salario mínimo.

¹⁷ El 1º de mayo de 2014 el entonces jefe de gobierno del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) acrecentó el debate sobre la recuperación progresiva del salario mínimo. Presentó una iniciativa ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para aprobar la Ley que creaba la unidad de cuenta de la ciudad de México (UCDMX).

salario mínimo y la pérdida histórica del poder adquisitivo representaba el 75%.¹⁸

Se apostaba a una recuperación del salario mínimo en forma gradual, prudente y monitoreada, como parte de una política de Estado que atendiera la equidad y justicia conforme a un nuevo arreglo con las variables de la economía. De esta forma se intentaba reivindicar las cualidades del salario mínimo, reducir la pobreza y la inequidad, aumentar la demanda y contribuir a la estabilidad económica.¹⁹

Así, para la recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo en términos reales, el primer paso sería en el ámbito jurídico. Por ello, durante 2014 se promovieron iniciativas por diversos partidos políticos y el Ejecutivo Federal para desvincular el salario mínimo de su función como unidad de cuenta o referencia de múltiples pagos y obligaciones previstos en las leyes, ajenos a su naturaleza,²⁰ con ello, se dejaba claro que continuaría para el conjunto de derechos laborales y de seguridad social (pensiones).

El 10 de diciembre de 2014 la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de Decreto por el que se reformaban diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de desindexación del salario mínimo y lo turnó a

¹⁸ También se consideraban el fortalecimiento de la autonomía institucional y la representatividad de la instancia encargada de fijar los salarios mínimos, así como la integración de una comisión interinstitucional de monitoreo, entre otros aspectos. La Unión Nacional de Trabajadores (UNT) pugnaba por la desaparición de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos y su sustitución por un Instituto Nacional de los Salarios, Productividad y Reparto de Utilidades, con carácter autónomo.

¹⁹ OIT, *Pacto Mundial para el Empleo*, Ginebra, 2009.

²⁰ Los partidos políticos de Acción Nacional (PAN), Revolución Democrática (PRD), Movimiento Ciudadano (MC) y del Trabajo (PT) presentaron su iniciativa el 11 de septiembre de 2014; del Trabajo, el 11 de noviembre de ese año y el Ejecutivo Federal, el cinco de diciembre también de 2014.

la Cámara de Senadores, la cual realizó algunas modificaciones²¹, para finalmente ser aprobado el dictamen definitivo, por la Cámara de Diputados el 19 de noviembre de 2015.²²

III. HACIA LA DESVINCULACIÓN DEL SALARIO MÍNIMO

A) REFORMA CONSTITUCIONAL

El 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, en materia de desindexación del salario mínimo.

De las diversas propuestas y, en especial, de la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal,²³ se adujeron elementos a considerar:

²¹ Esta Cámara, previamente, había recibido también iniciativas (Partido Revolucionario Institucional (PRI), PRD y PAN) y conforme a su Reglamento no podía acumular el análisis de tales iniciativas con el dictamen de la Cámara de diputados, por lo que procedió a dar cuenta, de manera sucinta, de dichas iniciativas y su valoración a la luz del dictamen remitido por la Cámara de origen. Igualmente, modificó los transitorios segundo a causa de la reforma realizada en 2014: desaparición de las áreas geográficas diferenciadas para el establecimiento de un valor al salario mínimo) y el transitorio quinto respecto de semántica y redacción.

²² En el cual se recogió la experiencia latinoamericana, principalmente la uruguaya.

²³ Iniciativa 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, *Gaceta Parlamentaria*, 5 de diciembre de 2014, p. 1.

a) En la actualidad el salario mínimo no era un instrumento de política pública con un solo objetivo, ya que no se utilizaba únicamente como la mínima remuneración que legalmente podían recibir los trabajadores, sino también como unidad de cuenta para indexar ciertos supuestos y montos, que incluían el saldo de créditos a la vivienda otorgados por organismos de fomento, supuestos para elevar un acto jurídico a escritura pública, así como algunas cuotas y los topes de las aportaciones al sistema de seguridad social. Por ello, al aumentar el salario mínimo no solamente se ajustaba la contraprestación que debían recibir los trabajadores, sino además todos los montos vinculados a éste.

b) La vinculación del salario mínimo a diversos supuestos y montos generaba distorsiones, por lo que era necesaria la creación de una unidad de cuenta que sirviera como 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 que emanen de las mismas, aumentando en función de la inflación.

c) Con la creación de la unidad de medida y actualización se dejaría de utilizar el salario mínimo como instrumento de indexación y actualización de los montos de las obligaciones previstas en diversos ordenamientos (como los créditos, contratos, convenios, garantías, coberturas y otros esquemas financieros, multas, derechos y contribuciones o el financiamiento a los partidos políticos) y se posibilitaría que los incrementos a éste no generara aumentos a todos los rubros indexados al mismo.

De esta forma, el salario mínimo funcionaría como un instrumento de política pública independiente y, de acuerdo con su naturaleza, cumpliría 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 la educación obligatoria de los hijos. Mientras que la nueva unidad de cuenta que se creara serviría como índice, base, medida o referencia para fines ajenos al la naturaleza del salario mínimo.

Conforme al decreto, los artículos constitucionales reformados y adicionados en materia de desindexación del salario mínimo, fueron los siguientes:

a) Artículo 41, base II, inciso a), relativo a eliminar el salario mínimo como multiplicador en la fórmula para la determinación del financiamiento de los partidos políticos.

b) Artículo 123, apartado A, fracción VI, párrafo primero, en el que se determinó la desvinculación: “El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza.”

c) Artículo 26, Apartado B, se adicionaron los párrafos sexto y séptimo, en los cuales se estableció, entre otras cosas, la creación de Unidad de Medida y Actualización como referencia económica para el cumplimiento de obligaciones ajenas a las laborales y se precisó que el Instituto Nacional de Información Estadística y Geográfica (INEGI) calcularía el valor de la Unidad de Medida y Actualización que sería utilizada 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, así como en las disposiciones jurídicas que emanaran de todas las anteriores (créditos de vivienda,²⁴ contratos y convenios,²⁵ garantías, coberturas y otros esquemas financieros, las multas, derechos y contribuciones, entre otros).

El decreto estatuyó diversas disposiciones en los artículos transitorios:

a) El valor inicial de la UMA sería equivalente al que tenía el salario mínimo general vigente diario para todo el país, al mo-

²⁴ Otorgados por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado u otras instituciones del Estado dedicadas al otorgamiento de crédito para la vivienda.

²⁵ De cualquier naturaleza, vigentes a la fecha de entrada en vigor del Decreto respecto de los cuales las partes acordaran sustituir al salario mínimo como referencia por la UMA.

mento de la entrada en vigor del Decreto: \$73.04 (transitorio segundo);

b) Todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta para fines y obligaciones ajenos a la naturaleza laboral, previstas en las leyes federales, estatales y del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), se entenderían referidas a la UMA, a partir de la fecha de entrada en vigor del decreto (transitorio tercero);

c) En un plazo máximo de un año contado a partir de la entrada en vigor de la reforma, se eliminarían de las leyes federales, locales y ordenamientos las referencias al salario mínimo y las modificarían por la mención de la UMA, obligando al Congreso de la Unión, a los Congresos de las Entidades Federativas y a la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal a realizar las adecuaciones correspondientes (transitorio cuarto).²⁶

d) Dentro de un plazo de 120 días, el Congreso de la Unión emitiría la legislación reglamentaria, la cual sería utilizada por el INEGI para calcular y determinar el valor de la UMA (transitorio quinto).²⁷

Así se determinaba la creación de un nuevo ordenamiento con dos ejes: a) regular los supuestos en los que aplicaría y b) establecer la forma en que se determinaría el ajuste a lo largo de los años.

B) REFORMA LEGAL

El 27 de abril de 2016, diversos coordinadores de partidos políticos presentaron una Iniciativa con Proyecto de Decreto para la expedición de la Ley para Determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización (en adelante Ley de la UMA) que sustituiría al salario mínimo como unidad de cuenta, en cumplimiento

²⁶ Aproximadamente 149 leyes y 870 artículos

²⁷ En este transitorio también se estableció un “salvaguarda” para evitar que las instituciones estatales que otorgaran créditos a la vivienda siguieran actualizando el monto de los créditos con el salario mínimo.

al artículo quinto transitorio del decreto por el que se reformó la Constitución en materia de desindexación del salario mínimo. En la exposición de motivos de dicha iniciativa y que dio origen a la Ley de la UMA, entre otras cosas, se señaló:

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 pensiones²⁸ (SIC), 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).²⁹

Con base en esta precisión, el salario mínimo continuaría aplicándose en los aspectos afines a su naturaleza.

Previo el proces legislativo, el 30 de diciembre de 2016 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley para Determinar el Valor de la UMA, que consta de cinco artículos y tres transitorios.

Grosso modo, la ley precisa la UMA “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”.

Igualmente, establece el método de cálculo que deberá aplicar el INEGI para determinar el valor de la UMA.

I. El valor diario se determinará multiplicando el valor diario de la UMA del año inmediato anterior por el resultado de la suma de

²⁸ Las pensiones forman parte de la seguridad social.

²⁹ Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley para determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización, 27 de abril de 2016, p. 1.

uno más la variación interanual del índice Nacional de Precios al Consumidor del mes de diciembre del año inmediato anterior.

II. El valor mensual será el producto de multiplicar el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización por 30.4.

III. El valor anual será el producto de multiplicar el valor mensual de la Unidad de Medida y Actualización por 12.

IV. APLICACIÓN DE LA UMA EN SEGURIDAD SOCIAL

A) POSTURA DE LA INICIATIVA PRIVADA

La iniciativa privada consideró que la Ley de la UMA era inconstitucional porque las disposiciones de seguridad social no quedaban desindexadas del salario mínimo.

Ante ello, los patrones se ampararían por las implicaciones que, según ellos, les representarían: mayores costos para las empresas por concepto de cuotas patronales porque el salario mínimo:

Continuaría avanzando en una dinámica distinta a la de la economía.³⁰

Seguiría empleándose como indicador o índice para la seguridad social cuando el objetivo era desvincularlo de todas las obligaciones y, de esta forma, liberarlo y actualizarlo en una dinámica de recuperación gradual.

³⁰ Por conducto de Fernando Yllanes, presidente de la Comisión de Seguridad Social de la CONCAMIN y representante patronal ante el IMSS. Cfr. Inconstitucional, ley de UMA por no desindexar salario de seguridad social: IP. Consultado en: <www.el-financiero.com.mx/economía/inconstitucional-uma-por-ligar-seguridad-social.htm> (11 de enero de 2017).

B) POSTURA DE LOS INSTITUTOS DE SEGURIDAD SOCIAL

Contrario a la preocupación de los patronos y con mucha prisa, las instituciones de seguridad social tomaron la UMA como referencia para varios aspectos, entre ellos, las pensiones, siendo que dicha medida es ajena a la propia naturaleza y finalidad de las prestaciones en la materia, como quedó dispuesto en el artículo 123 constitucional, Apartado A, fracción VI, en donde quedó expresado que el salario mínimo sería utilizado como índice para fines acordes a su naturaleza, situación que fue reiterada en la exposición de motivos del decreto que expidió la Ley de la UMA.

La Ley del Seguro Social (LSS) y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE), así como el Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio de la LISSSTE, establecen el salario mínimo como índice en la determinación del límite inferior y máximo del salario base de cotización, así como para el monto máximo de pensión.³¹

En forma específica, en materia de pensiones, la Ley del Seguro Social de 1973 aplicable a la generación en transición establece la determinación de la cuantía y del incremento de las mismas con base en el salario mínimo. Sirve de ejemplo, el artículo 172 de dicha ley, que establece: “La cuantía de las pensiones por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada serán revisadas cada vez que se modifiquen los salarios mínimos, incrementándose con el mismo aumento porcentual que corresponda al Salario Mínimo General del Distrito Federal.”

Por su parte, el Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio de la LISSSTE (generación en transición) dispone que “el

³¹ Arts. 28, 68, 75, 145 y 170, entre otros, de la LSS; arts. 6, fracción XXIV, 17, 74, 92, 121 y 139 de la LISSSTE; y arts. 6, 7 y 8 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio.

monto mínimo y máximo de las pensiones serán fijados por la Secretaría, pero el máximo no podrá exceder del cien por ciento del promedio del sueldo básico disfrutado en el año inmediato anterior a la fecha de baja del trabajador. Asimismo, el monto máximo de pensión no podrá exceder diez veces el salario mínimo (art. 7).

Sin embargo, el 25 de enero de 2017 mediante Acuerdo del Consejo Técnico No. 26/2018 ACDO.SA2.HCT.250117/26.P.DJ, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) hizo oficial el uso de la UMA y giró las instrucciones a sus áreas administrativas para su implementación como referencia de los topes de cotización mínimo y máximos para el cálculo de las aportaciones. Asimismo, mediante oficio interno 0952179000/UISS/01, el IMSS estableció como límite superior para el cálculo de las cuotas obrero-patronales y de las pensiones a razón de 25 UMA.

Es el caso, que desde el 1 de enero de 2017 el IMSS empezó a otorgar las pensiones a razón de UMA como tope máximo de cuota de pensión y no con base en el salario mínimo.

Por su parte, el ISSSTE mediante el Oficio No. DJ/600/026/2017 de fecha 1º de marzo de 2017, suscrito por el Director Jurídico del instituto, implementó la UMA el mismo sentido que el IMSS. En el oficio de referencia se señaló: "(...) en cumplimiento a la reforma constitucional y el ámbito de su respectiva competencia, tendrán que realizarse las adecuaciones a los sistemas informáticos institucionales, procedimientos técnicos, operativos y formatos necesarios a efecto de considerar a la Unidad de Medida y Actualización como unidad de cuenta, índice, base, medida referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en los distintos ordenamientos jurídicos que son aplicables al Instituto, considerando además las disposiciones señaladas en el artículo 123 constitucional, apartado B, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Así, sin haberse reformado los ordenamientos correspondientes (en cumplimiento del transitorio cuarto de la reforma constitucional) los institutos de seguridad social han aplicado la UMA en cuatro supuestos: a) cálculo de cuotas y aportaciones, b)

determinación de la cuota diaria, c) límite del pago de una pensión y, d) incremento de la pensión.

Tales medidas, han conllevado a una doble afectación para los asegurados y pensionados: a) porque no son materia de la UMA y b) el salario mínimo ha tenido un incremento considerable. A partir de 2017 inició la disminución en las pensiones. En ese año el salario mínimo era de \$80.04 pesos y la UMA de \$75.49, montos de los cuales se desprende una diferencia de 4.55 pesos (6% inferior). En 2018, el salario era de \$88.36 diarios y la UMA de \$80.60 (8% de diferencia). En 2019, el salario mínimo es de \$102.68 y la UMA de \$85.49, lo que da una disparidad del 21% en perjuicio de los pensionados y la disparidad se acrecienta respecto del salario mínimo de la frontera Norte (\$172.00). De continuar así las cosas, la brecha entre salarios mínimos y UMA cada vez será mayor.

V. CRITERIOS JUDICIALES

Tanto los pensionados del IMSS como del ISSSTE al ver reducidos los montos de sus pensiones o incrementos a las mismas, impugnaron jurisdiccionalmente: los afiliados al Seguro Social, en la vía laboral (Juntas de Conciliación y Arbitraje) y los del ISSSTE, en la administrativa (Tribunal Federal de Justicia Administrativa),³² y posteriormente, en ambos casos en el juicio de amparo.

A) DETERMINACIÓN DE LA CUOTA DIARIA

En la vía administrativa, se impugnó la cuota diaria de pensión que fue considerada a razón de un monto máximo de diez veces la UMA, en plena violación al artículo 7 del Reglamento para el

³² Conforme al artículo 3 de la Ley Orgánica de dicho Tribunal, éste conoce de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el cual determina cómo calcular el monto máximo de la pensión y prevé como límite la cantidad de diez veces el salario mínimo si la cuantía de la pensión rebasa esta última suma.

Por tanto, se reclamó: a) el aumento de la pensión a efecto de nivelarlo conforme al tope máximo diario que establece el artículo 7 del Reglamento señalado (10 salarios mínimos); b) el pago de las diferencias generadas con motivo de la omisión de nivelar la cuota diaria de pensión; y, c) la implementación de un mecanismo para aplicar el incremento al beneficio de seguridad social.

Previo los trámites de ley, en la resolución de amparo se consideraron los supuestos de aplicación del salario mínimo en atención a su naturaleza: como la remuneración básica que legalmente pueden recibir los trabajadores y como indicador económico relacionado con los aumentos propios de la contraprestación por el trabajo realizado, o bien, por las prestaciones de seguridad social que surgen del mismo, como es el caso de las pensiones, en las cuales el salario mínimo se toma en cuenta como índice en la determinación del monto máximo del salario base de cotización, para fijar la cuota diaria de pensión.

Con base en ello, la resolución determinó que la UMA al ser un indicador económico de actualización creado para ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para indexar ciertos supuestos y montos, *ajenos a la naturaleza del salario mínimo*, no es aplicable para efectos de determinar el monto máximo de la cuota diaria de pensión.³³

³³ Adicionalmente, las resoluciones judiciales han realizado una interpretación del artículo 7 del Reglamento para determinar que el salario aplicable al monto de la pensión es el mínimo vigente en la fecha en que se otorga el beneficio de la seguridad social, y no así el del año inmediato que sirve para determinar el salario básico promedio, con lo cual hacen prevalecer la interpre-

Este criterio al reiterarse creó jurisprudencia,³⁴ confirmando que la UMA no es aplicable para el cálculo de las prestaciones relacionadas con la seguridad social porque dicha unidad se creó para indexar ciertos supuestos y montos ajenos a la naturaleza del salario mínimo como las multas, contribuciones, saldo de créditos a la vivienda, entre otros. Asimismo, en el criterio judicial se aduce que el legislador distinguió que existen casos en que debe atenderse al concepto de salario mínimo por disposición expresa de la Ley, en este sentido, dicho salario es el parámetro para determinar el monto máximo de las prestaciones de seguridad social, entre ellas, las pensiones.

Así, los criterios judiciales han considerado que el salario mínimo puede seguir siendo empleado como índice, unidad, medida o referencia para fines propios de su naturaleza, a saber, para que cumpla con el objetivo constitucional de 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, como ocurre con las disposiciones relativas a seguridad social (pensiones), en las que dicho salario garantiza que el pensionado satisfaga esas necesidades, si se utiliza como índice en la determinación de las pensiones.³⁵

UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA). NO PUEDE APLICARSE PARA DETERMINAR LA CUOTA DIARIA O LA LIMITANTE DE PAGO DE UNA PENSIÓN, POR TRATARSE

tación más favorable a los pensionados, en el entendido que el salario aplicable al tope de diez veces es el mínimo vigente a la fecha del otorgamiento de la pensión.

³⁴ Tesis I.6o.T.170 L (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Reg. 2019901, t. III, mayo de 2019, p. 2825 y Tesis I.1o.A.212 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Reg. 2019879, tomo III, mayo 2019, p. 2709.

³⁵ Amparo directo 1218/20 radicado en el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, p. 74.

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.³⁶

B) INCREMENTOS A LA PENSIÓN

Las resoluciones han reiterado que la UMA no es aplicable en materia de pensiones, porque no se encuentran en los supuestos previstos en el Decreto de la reforma constitucional en materia de desindexación del salario mínimo, esto es, no constituyen una

³⁶ Tesis I.18º.A.J/8 (10ª.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Reg. 2020651, septiembre de 2019.

obligación a cargo de los gobernados, sino forman parte de un derecho fundamental: el de la seguridad social.

Así, el aplicable en la determinación e incremento de las pensiones es el salario mínimo que es sea utilizado exclusivamente como instrumento de política social

UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA). ES INAPLICABLE EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL Y PARA EL CÁLCULO DEL INCREMENTO DE LAS PENSIONES OTORGADAS.

La Unidad de Medida y Actualización (UMA) derivada de la adición a los artículos 26, apartado B y 123, apartado A, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2016, si bien es cierto que tiene como objeto servir como índice, base, medida o referencia que excluya al salario mínimo de esa función para que éste sea utilizado exclusivamente como instrumento de política social, en los términos apuntados, también lo es que conforme a la iniciativa de la ley para determinar el valor de la Unidad de Medida y Actualización, lo precisado no implica que el salario mínimo no pueda seguirse empleando como índice, unidad, medida o referencia para fines propios de su naturaleza, como ocurre en el caso de las disposiciones relativas a la seguridad social y las pensiones, en las que dicho salario se utiliza como índice en la determinación del límite máximo del salario base de cotización; por tanto, la Unidad de Medida y Actualización (UMA), no implica que esta unidad de cuenta deba ser utilizada en materia de seguridad social y para el incremento de las pensiones otorgadas, en virtud de que el legislador distinguió que existen casos en los que debe atenderse al concepto de salario mínimo por disposición expresa de la ley, en concreto, en materia de seguridad social y de pensiones.³⁷

³⁷ Tesis I.6o. T. 170 L (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima época, t.III, mayo de 2019, Registro: 2019901, p. 2825.

VI. VULNERACIÓN AL DERECHO HUMANO A LA SEGURIDAD SOCIAL

Del análisis lógico jurídico realizado al conjunto de ordenamientos jurídicos y de la aplicación de la Ley de la UMA se desprenden elementos que permiten evidenciar que las acciones de las instituciones de seguridad social al omitir otorgar las pensiones en términos de las leyes en la materia, se han traducido en violaciones a la seguridad social como derecho humano, reconocido en la normativa nacional e internacional, así como violación a los principios provenientes de esas dos fuentes, al ser supremas del ordenamiento jurídico mexicano, conforme a las siguientes consideraciones:

A) PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

El artículo 1º de la Carta Magna dispone: “(...) todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ésta y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. Igualmente, señala que los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, por lo que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Asimismo, establece que el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. Así, de este contenido se desprenden las bases para el cumplimiento de los derechos humanos (entre ello, el de la seguridad social) y los principios siguientes:³⁸

³⁸ Amparo en revisión 146/2014.

Interpretación conforme a la Constitución y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos;
Interpretación pro homine o más favorable a la persona, de la Constitución y las leyes secundarias;
Interpretación amplia y expansiva de los derechos humanos, acorde con los subprincipios de universalidad, interdependencia, progresividad e indivisibilidad; y,
Obligación de las autoridades de prevenir, investigar, reparar y sancionar las violaciones a los derechos humanos reconocidos por la constitución o los tratados internacionales de la materia; así como, promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos que gocen del mismo reconocimiento.

Con base en ello, todas las autoridades del país, en el ámbito de sus respectivas competencias, están obligadas a garantizar el respeto y protección de los derechos humanos porque los actos de las autoridades, las leyes de rango inferior o reglamentos y demás instrumentos jurídicos deben estar acordes con el conjunto de derechos humanos contenidos en la constitución y en los tratados internacionales.³⁹

El artículo 123 constitucional consagra las bases mínimas de seguridad social para los trabajadores del sector privado y del público, en sus apartados A (fracción XXIX) y B (fracción XI), y entre otras prestaciones, ese derecho comprende el disfrute de pensiones cuya finalidad es garantizar que el trabajador, después de prestar servicios por un determinado número de años y al llegar a cierta edad, pueda retirarse de la vida laboral confiado en que tiene derecho a recibir ese beneficio, el cual le permitirá vivir con dignidad la etapa más difícil de su vida.

La aplicación de la UMA por parte de los institutos de seguridad social violan los principios constitucionales de respeto y

³⁹ México ha suscrito 210 tratados internacionales que contienen derechos humanos.

protección de los derechos humanos, como es el de la seguridad social.

a) Porque se aparta de los objetivos de la seguridad social y, en especial, de asegurar la estabilidad de ingresos cuando procede el retiro de la vida laboral, como es el caso del otorgamiento de las diversas pensiones.

b) Los órganos de gobierno de los institutos de seguridad social (Consejo Técnico del IMSS y Junta Directiva del ISSSTE) conforme a los artículos 264 de la LSS y 31 del Reglamento Interior del IMSS, así como el 214 del la LISSSTE y el Estatuto Orgánico del Instituto, no tienen facultades para dejar de aplicar la constitución o la ley, por el contrario, pueden emitir las disposiciones de carácter general que sean necesarias para la *exacta observancia de éstas*. (31, fracción II del Reglamento Interior).

c) Implica la reducción respecto de la afiliación, cotización y, en forma específica, en el otorgamiento de pensiones al realizarse con un indicador de menor valor, por ende, en detrimento de las prestaciones.

d) La reforma al artículo 123 constitucional, fracción VI estableció que el salario mínimo no podría ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines *ajenos a su naturaleza*. El salario para efectos de afiliación, el pago de las cotizaciones, así como el cálculo de las pensiones cumple con su naturaleza conforme a las leyes de seguridad social.

e) La exposición de motivos de la Ley de la UMA expresamente consideró la aplicación del salario mínimo como índice, unidad, base, medida o referencia el caso de las *disposiciones relativas a seguridad social*.

f) Ante el reconocimiento y amenaza de la iniciativa privada de que la Ley de la UMA no sería aplicable a la seguridad social, las instituciones de seguridad social optaron por afectar a los asegurados, en plena violación del principio pro-persona y en contra la dignidad humana de los pensionados al menoscabar sus derechos.

h) Las acciones y omisiones de los servidores públicos de los institutos de seguridad social han puesto en riesgo el goce y disfrute de las prestaciones de la seguridad social.

Al constituir bases mínimas de seguridad social, éstas pueden ampliarse, pero nunca restringirse, pues al limitar el monto o incremento de la pensión en los términos de ley, conlleva privar al actual y futuro pensionado a subsistir dignamente en su retiro laboral, y más aún, cuando dicha prestación constituye su única fuente de ingreso.

También, vinculado a la transgresión del derecho a la seguridad social, se afecta el derecho de especial protección, en atención a la calidad de adulto mayor, reconocido este derecho en la Constitución y en distintos instrumentos internacionales de derechos humanos,⁴⁰ específicamente en el párrafo quinto del artículo 1º constitucional, el cual dispone: “queda prohibido cualquier acto que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

Contrario a los principios constitucionales anteriores, los institutos de seguridad social han limitado el acceso al derecho a la seguridad social por falta de cumplimiento a la normativa a la cual deben ceñirse y, por el contrario, han aplicado en el pago de las pensiones, en forma indebida un indicador ajeno a este derecho, con lo cual ponen en riesgo la cobertura de sus necesidades básicas y el goce de un mínimo vital de las personas pensionadas,

⁴⁰ La especial protección de las personas adultas mayores está reconocida en el Primer Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento de 1982; en la Declaración de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de 1993; en el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento de 2003; en la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento de 2003; en la Declaración de Brasilia de 2007; en el Plan de Acción de la Organización Panamericana de la Salud sobre las Personas Mayores de 2009; en la Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores de América Latina y el Caribe de 2012, entre otros.

cuando de sus acciones u omisiones de tales institutos depende la eficacia de la protección de este derecho.

B) PRINCIPIOS CONVENCIONALES

El principio de convencionalidad consiste en reconocer la aplicabilidad de los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano es parte. En atención a ello, todas las autoridades que lo componen, con independencia de su rango, ramo, jerarquía y competencia, deben cumplir con lo pactado internacionalmente, en este caso, la seguridad social como derechos humano,

Así, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate.

Dentro de los instrumentos internacionales que consideran a la seguridad social como derecho humano, el Convenio 102 sobre la “Norma Mínima de Seguridad Social” de 1952, es el que más ha desarrollado el contenido de este derecho y en forma específica contiene varias ramas en materia de pensiones. Dicho Convenio fue ratificado por México el 12 de octubre de 1961,⁴¹ por ende, forma parte del ordenamiento jurídico mexicano al cumplir los requisitos para ello, según lo ha establecido el Máximo Tribunal.⁴²

El Convenio 102 no sólo protege las pensiones, sino también establece con base en los artículos 25, 26, punto 3 y 67, inciso b), los supuestos en los cuales pueden afectarse:

⁴¹ El Convenio entró en vigor el 12 de octubre de 1962.

⁴² Tesis P./J. 22/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo 1, julio de 2013, Reg. 2003953, p. 5.

- a) La suspensión cuando el pensionado ejerza actividades remuneradas o la reducción de la prestación, cuando los ingresos de la familia excedan de las sumas fijadas por la autoridad competente.
- b) Respecto de pagos periódicos, la reducción del monto de la prestación cuando los recursos de la familia excedan de sumas apreciables prescritas o fijadas por las autoridades competentes.

Lo anterior, confirma la inaplicabilidad de la UMA en materia de pensiones por parte de los institutos de seguridad social y la transgresión a este derecho. Adicionalmente, puede señalarse que tal aplicación es contraria a la tendencia internacional respecto de la promoción y protección de los derechos de las personas mayores, como se da cuenta con la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores de junio de 2015.⁴³ Dicho instrumento tiene como objetivo la protección de este grupo social con un enfoque diferenciado que considera sus características particulares tanto a nivel individual como colectivo y en su artículo 17 establece el Derecho a la seguridad social para que puedan llevar una vida digna.

Igualmente, es contraria a la reciente jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 6 de marzo de 2019 en el caso “Muelle Flores”, específicamente, en materia de pensiones en la cual precisó el contenido y alcances del derecho a la seguridad social y su reconocimiento como derecho autónomo justiciable.

⁴³ Aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en su Cuadragésimo Quinto Período Ordinario de Sesiones, el 15 de junio de 2015.

VII. CONCLUSIONES

Es claro el incumplimiento de las disposiciones en materia del seguridad y, por ende, la efectación de este derecho humano por parte de los institutos de seguridad social.

Algunos integrantes de la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados han considerado que ante la indebida interpretación que han realizado dichos institutos sobre la aplicación de la UMA en materia de pensiones, lo conveniente es una reforma constitucional, así como a la Ley del UMA para que no sea aplicable a las prestaciones de seguridad social, en razón de que las resoluciones judiciales sólo protegerán a quienes promovieron los amparos respectivos.

En nuestra opinión, con la intención de no prolongar esta situación el camino es más fácil:

a) Simplemente que los institutos de seguridad social dejen de aplicar la UMA en perjuicio de los asegurados y pensionados, mediante el mismo mecanismo que realizaron para su implantación (medidas normativas y administrativas), esto es, dejar sin efecto el Acuerdo del Consejo Técnico No. 26/2018 ACDO.SA2. HCT.250117/26.P.DJ, del Instituto Mexicano del Seguro Social, de enero de 2017, así como el oficio suscrito por el Director Jurídico del ISSSTE, mediante el Oficio No. DJ/600/026/2017 de fecha 1º de marzo de 2017.

b) Bajo un Acuerdo General como ya se hizo en el pasado con motivo de las impugnaciones en contra de la Ley del ISSSTE en 2007, a efecto de prevenir en el futuro la presentación de un cúmulo de nuevas demandas de amparo y, de esta forma, dar un trato igual a todos los asegurados y/o pensionados independientemente de que cuenten o no con sentencia firme a su favor. Se trata de *generalizar los efectos de la jurisprudencia*,⁴⁴ a fin de asegurar

⁴⁴ Con motivo de la jurisprudencia 189/2008 dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Junta Directiva del ISSSTE emitió el Acuerdo 44.1318.2009 a fin de garantizar el inmediato y debido cumplimiento de las

que las personas pensionadas presentes y futuras puedan ejercer el derecho a la seguridad social.

Se aduce por parte de las instituciones de seguridad social problemas de presupuesto para cubrir las diferencias que indebidamente aplicaron a las pensiones, esto es, se esgrimen factores económicos en lugar de dar cumplimiento al derecho vulnerado.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Muelle Flores Vs. Perú*. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_375_esp.pdf>.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 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, 27 de enero de 2016.

_____, Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 21 de julio de 2009.

_____, Resolución del H. Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos para los salarios mínimos generales y profesionales vigentes a partir del 1 de enero de 2012, 19 de diciembre de 2011.

sentencias de amparo y, a la vez, generalizar la aplicación de la citada jurisprudencia, en particular respecto del artículo 25, párrafos segundo y tercero de la LISSSTE, (declarado inconstitucional) a fin de evitar que se suspendieran los seguros, prestaciones y servicios que otorga el instituto; se instruyó al director general del ISSSTE para que hiciera del conocimiento de las unidades administrativas centrales y desconcentradas previstas en el artículo 4º del estatuto orgánico del instituto para darle cumplimiento al acuerdo mencionado.

- _____, Ley del Seguro Social, 21 de diciembre de 1997.
- _____, Ley del Seguro Social, 12 de marzo de 1973.
- _____, Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social, 18 de septiembre de 2006.
- _____, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 30 de marzo de 2008.
- _____, Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 18 de junio de 2014.
- GACETA PARLAMENTARIA, Cámara de Diputados, Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley para determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización, 27 de abril de 2016.
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, Política de recuperación del salario mínimo en México y en el Distrito Federal. Propuesta para un acuerdo nacional, 2019.
- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, Acuerdo del Consejo Técnico del Instituto 26/2018 ACDO.SA2. HCT.250117/26.PDJ
- _____, Oficio interno 0952179000/UISS/01.
- INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, Oficio No. DJ/600/026/2017, 1º de marzo de 2017.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*, 15 de junio de 2015.
- YLLANES, Fernando, *Inconstitucionalidad, ley de UMA por no desindexar salario de seguridad social*: IP. Consultado en: <[www. el financiero.com.mx/economía/inconstitucional-uma-por-ligar-seguridad-social.htm](http://www.el-financiero.com.mx/economía/inconstitucional-uma-por-ligar-seguridad-social.htm)> (11 de enero de 2017)

Críterios judiciales

- Tesis P./J. 22/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, tomo 1, julio de 2013, Reg. 2003953, p. 5.
- Tesis I.6o.T.170 L (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Reg. 2019901, t. III, mayo de 2019, p. 2825.
- Tesis I.1o.A.212 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Reg. 2019879, tomo III, mayo 2019, p. 2709.
- Tesis I.18º.A.J/8 (10ª.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Reg. 2020651, septiembre de 2019.

