

**Proposición con Punto de Acuerdo por la que Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, respetuosamente exhorta a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para que en plena autonomía, busque mecanismos a fin de que se elabore una iniciativa de ley para reformar el artículo vigésimo quinto transitorio de la Ley de 1997 para clarificar que el tope de pensiones para los que recibirán una pensión bajo la Ley de 1973 será en base al salario mínimo.**

**JOSÉ LUIS ELORZA FLORES**, en mi calidad de Diputado Federal, integrante del Grupo Parlamentario Morena, en la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 58 y 59 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del pleno de esta Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, como de **URGENTE U OBVIA RESOLUCIÓN** la presente proposición con punto de acuerdo, bajo las siguientes:

#### **CONSIDERACIONES**

**PRIMERO.** Los sistemas de pensiones en México se han construido desde inicios del siglo XX, sin un esquema universal, lo que ha generado multiplicidad de sistemas. La Constitución de 1917 estipuló el derecho a recibir servicios de salud, **pensiones**, vivienda y educación, siendo pionera en tiempos cuando los derechos sociales no eran tomados en cuenta. Sin embargo, no existía la normatividad para implementarlos. Para ello, a lo largo de varias décadas se crearon distintas leyes y sus reglamentos para diferentes poblaciones de trabajadores, lo que implicaba e implica que estos derechos sociales se pensaron solamente para trabajadores del sector formal, tanto público, como privado.

Los trabajadores del sector privado están afiliados al Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), mientras los trabajadores del sector público a nivel federal cotizan al Instituto de Servicios y Seguridad Social de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Petróleos Mexicanos (Pemex); Comisión Federal de Electricidad (CFE); Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM).

Dos diferencias básicas determinan beneficios. Uno la situación laboral de trabajadores formales y de trabajadores informales, por el otro lado el tipo de cobertura según el sector en que se trabaja, ya fuera el ámbito privado o el público. Los trabajadores del sector público tienen más prestaciones y los requisitos para jubilarse pueden ser menos estrictos en cuanto

a la edad de retiro o antigüedad.

Dentro de los servidores públicos, existen esquemas de pensiones distintos para trabajadores federales (ISSSTE); trabajadores de empresas productivas del estado como Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), entre otras; trabajadores de banca de desarrollo como Nacional Financiera (NAFIN) o mi el Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI); trabajadores de estados y municipios e incluso para trabajadores de universidades públicas.

**La construcción histórica de los sistemas de pensiones no se hizo contemplando a toda la población y poniendo en el centro a las personas y sus necesidades, sino que se crearon subsistemas ad - hoc para los grupos de trabajadores que iban surgiendo de acuerdo con el crecimiento del país y su diversificación productiva.** Como resultado, hoy en día se tiene un sistema de pensiones que se compone de varios subsistemas con reglas y beneficios distintos que refuerzan la desigualdad dentro de la sociedad. Por un lado 57% de la población económicamente activa participa en el sector informal, lo que tiene como resultados que 43% se encuentra en el sector formal, aproximadamente 22.3 millones de personas (INEGI, 2017).

La administración privada de los fondos para el retiro comenzó en 1992 con la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Este sistema tuvo como origen la necesidad de complementariedad las pensiones recibidas por los trabajadores que cotizaban al IMSS e ISSSTE.

En 1995 se reforma la Ley del Seguro Social, el cual fue la base para la creación de las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro. Las aportaciones de los trabajadores inscritos al IMSS comenzaron a ser depositadas a su nombre en cuentas individuales manejadas por entidades creadas para ello, denominadas Administradoras de Ahorro para el Retiro. En el caso de los trabajadores independientes se dejó abierta la posibilidad para la apertura de una cuenta individual y depositar recursos en una subcuenta de aportaciones voluntarias. Como requisitos para pensionarse se establecieron una edad mínima de retiro de 65 años cumplidos y 1,250 semanas de cotización al sistema. Sin embargo, para los trabajadores que cotizaron al menos una vez al sistema anterior de reparto se brindó la opción

de retirarse por el sistema de beneficio definido a los 60 años, y la posibilidad de obtener hasta el 100 por ciento del último salario de cotización con un tope de 10 salarios mínimos, que fueron elevados hasta 25.

En el caso del IMSS, la reforma legal se llevó a cabo en 1995 y se implementó en 1997. Para el caso del ISSSTE, la reforma e implementación se llevaron a cabo en 2007; en 2008 paraca CFE y en 2015 paraca PEMEX. En todos los casos se transita a un esquema de contribución definida completa o parcialmente, para que finalmente los distintos esquemas de pensiones convivan bajo la propuesta multipolar.

**El sistema de pensiones del ISSSTE fue reformado en los términos similares en 2007 y dio lugar a la creación del Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores Alabama Servicio del Estado (PENSIONISSSTE), una A delantero estatal separada del ISSSTE. Esa reforma permitió a los trabajadores recibir el bono de reconocimiento que fue depositado en la cuenta individual de cada trabajador.**

A partir de 2011, se ofreció la posibilidad de cambiar la administración de su cuenta individual a una Afore privada si así lo desean o permanecer en PENSIONISSSTE. Esta reforma permitió la portabilidad plena de derechos pensionarios, pues el trabajador que labora en los sectores público y privado podrá cotizar en una sola cuenta individual y todos los trabajadores podrán pasar libremente del sector público al privado y viceversa sin perder sus derechos pensionarios. Aquellos trabajadores que decidieron quedarse en el sistema anterior del ISSSTE han tenido modificaciones en cuanto a la edad mínima de retiro, pues, ha pasado de 50 a 58 y 60 años (mujeres y hombres, respectivamente) con ajustes bianuales durante un periodo de 20 años. La pensión se calculará como un porcentaje del sueldo base del trabajador que aumentará con la antigüedad laboral hasta llegar a 95% del sueldo base.

**SEGUNDO.** Un estudio denominado *"Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y*

opciones para reformarlo”<sup>1</sup> elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo en 2019, señala, entre otros puntos, que:

*“El sistema pensional mexicano enfrenta desafíos muy importantes, dado el rápido envejecimiento demográfico, las características del mercado laboral y las deficiencias del diseño institucional de los sistemas de pensiones que conviven hoy en día. México se encuentra inmerso en una transición demográfica caracterizada por un envejecimiento acelerado, el porcentaje de población mayor de 65 años pasará de 10 al 20% del total entre 2030 y 2050. Esto hace necesario acumular recursos para hacer frente a la demanda de pensiones en el futuro, pero las condiciones actuales del mercado laboral mexicano dificultar dicha acumulación. Durante los últimos años ha sido común que menos de la mitad de los trabajadores activos cotice en algún sistema de pensiones. Esto tendrá consecuencias importantes pues, de los trabajadores que cotizan, es probable que solo el 25 % cumpla con los requisitos vigentes para alcanzar una pensión<sup>2</sup>. El resto solo tendrá derecho a retirar el saldo de las aportaciones intermitentes que hayan acumulado en su cuenta individual Alabama momento de retirarse. Del 25% de trabajadores que alcance una pensión, menos de la tercera parte (6.25%) del total acumulará los recursos suficientes para financiar una pensión por encima a la mínima del sistema. En suma, la mayoría de la población que se incorporó al mercado laboral a partir de 1998 no tendrá los recursos necesarios para hacer frente a su retiro, y es muy factible que puedan caer en situación de pobreza si no cuentan con otra fuente de ingresos o transferencias.*

...

***... es factible topar las pensiones de la generación de transición a diez veces el salario mínimo o diez veces la Unidad de Medida y Actualización. Pues, el Consejo Técnico del IMSS puede establecer un tope de diez veces el salario mínimo para los trabajadores que optan por una pensión bajo la ley de 1973. No obstante, existen dudas sobre esa interpretación. Una manera de eliminar cualquier duda sobre el mismo sería modificar a través de una reforma de ley el artículo transitorio vigésimo quinto de la Ley de 1997 para clarificar el tope de pensiones para los que recibirán una pensión bajo la Ley de 1973 será de diez veces el salario mínimo o diez veces la UMA***

**TERCERO.** El 27 de enero de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reforma a diversas disposiciones de la Constitución en materia de desindexación del salario mínimo<sup>3</sup>, cuyo propósito fue eliminar el obstáculo para que se pudiera aumentar este ingreso de los trabajadores. Con estos cambios, se creó la Unidad de Medida de actualización,

<sup>1</sup> Banco Interamericano de Desarrollo.

[https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Diagn%C3%B3stico\\_del\\_sistema\\_de\\_pensiones\\_mexicano\\_y\\_opciones\\_para\\_reformarlo\\_es\\_es.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Diagn%C3%B3stico_del_sistema_de_pensiones_mexicano_y_opciones_para_reformarlo_es_es.pdf)

<sup>2</sup> CONSAR 2018.

<sup>3</sup> DOF. 27 de enero de 2016. 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. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_226\\_27ene16.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_226_27ene16.pdf)

como base para el pago o tasas de derechos, impuestos, multas, entre otros.

Esta reforma faculta al Instituto Nacional de Estadística y Geografía para calcular el valor de la Unidad de Medida y Actualización que será 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 y de la Ciudad de México, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores. Igualmente establece que el salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza. Así mismo incorpora la obligación del Congreso de la Unión para emitir la legislación reglamentaria que determine el valor de la Unidad de Medida y Actualización.

Sin embargo, cabe señalar que la desindexación del salario mínimo ha provocado que miles de trabajadores jubilados se enfrenten a la precarización de sus ingresos, pues reciben 30 por ciento menos del valor de su pensión, porque cotizan en unidades de medida de actualización en lugar de salarios mínimos. Sólo durante el 2019, el salario mínimo se fijó en 123.22 (ciento veinte tres 22/100 M.N.) pesos, mientras que una Unidad de Medida y Actualización se ubicó en 86.88 (ochenta y seis 88/100 M.N.) pesos, es decir 30 por ciento menos. Esto, afecta a jubilados y pensionados por el encarecimiento de productos y servicios básicos.

**CUARTO.** El día, el 17 de febrero de 2021 la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante un comunicado<sup>4</sup> informo que **el cálculo del tope máximo de pensiones jubilatorias de los trabajadores del Estado, sujetos al artículo décimo transitorio de la Ley del ISSSTE, debe determinarse con base a la Unidad de Medida y Actualización, y señalo:**

*"La Segunda Sala de la Suprema Corte de la Nación determinó, en sesión remota, que 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.*

<sup>4</sup> SCJN. Comunicado de Prensa. 17 de febrero de 2021. No. 042/2021.

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.”*

**QUINTO.** Actualmente la Unidad de Medida y Actualización tiene un valor de 89.62 (ochenta y nueve pesos 62/100 M.N.) mientras que el salario mínimo es de 141.70 (ciento cuarenta y un pesos 70/100). Es decir, la diferencia es de 52.00 (cincuenta y dos 00/100 M.N.) pesos con respecto del salario mínimo.

La determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para tasar las pensiones de los trabajadores al servicio del estado ha ocasionado molestias entre los jubilados y pensionados de diversas partes del país quienes han realizado diversas manifestaciones de protesta.

Adultos mayores de la Coalición Nacional de Jubilados y Pensionados “Elpidio Domínguez” realizaron movilizaciones en varias entidades federativas del país, para exigir que las pensiones se paguen en salarios mínimos y no con la Unidad de Medida y Actualización (UMA)<sup>5</sup>; Juan Manuel Salazar, Secretario General de la agrupación dijo que se violaron los derechos de los jubilados a tener una pensión digna y justa.

*“En todo el país hoy lo estamos haciendo así, como ven aquí, grupos pequeños porque no podemos exponer a nuestros compañeros, porque todos somos mayores de 60 años, a que se vayan a contagiar. En aquellos estados donde el semáforo está en verde, las acciones han sido de mucho mayor número y de mucha mayor presencia. Nosotros en Jalisco hemos querido salir a denunciar y a exigir a la Suprema Corte de Justicia, que*

<sup>5</sup> udtv. 18 de marzo de 2021. Jubilados se movilizan y exigen pensiones con base al salario mínimo.  
<https://udgtv.com/noticias/jubilados-exigen-pensiones-con-base-salario-minimo/>

establezca una nueva resolución que nos restituya nuestros derechos a la pensión que teníamos ganada”.

*“A nivel nacional, solo del ISSSTE, somos cerca de un millón 800 mil pensionados y jubilados, porque no son solo los maestros de la Secretaría de Educación Pública, sino todos los ex trabajadores de las diversas secretarías de estado los que estamos siendo afectados y también todos los trabajadores que laboran hoy en esas dependencias, van a ser afectados igual que nosotros...”*

En el Estado de Chiapas, el **“Frente Democrático en defensa del Maestro Pensionado y Jubilado del Estado de Chiapas”**, en la Costa del Estado, se ha manifestado en contra de esta situación.

La afectación económica para los jubilados es grave. Por ejemplo, si alguien al jubilarse lo hace con un pago de cuatro salarios mínimos por día, recibiría al mes 17,000 (diecisiete mil pesos 00/100 M.N.), pero si el pago se calcula en base a las Unidades de Medida y Actualización, solo recibirá 10 mil 750 (diecisiete mil setecientos cincuenta 00/100 M.N.) pesos, esto significa una reducción mensual de 6 mil 250 (seis mil doscientos cincuenta 00/100 M. N.) pesos para el ex trabajador.

Los jubilados y pensionados advierten que seguirán las protestas hasta que se enmiende ese acto de injusticia en el pago de sus pensiones.

**SEXTO.** Por su parte, el Presidente de México, el Licenciado Andrés Manuel López Obrador, señaló que proyecta una modificación legal para incrementar el ingreso de los jubilados y pensionados del sector público y, al mismo tiempo, continuar con la recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo<sup>6</sup> y dijo:

*“... ¿qué estoy pensando? Que se siga aumentando el salario mínimo, porque es mucho el rezago, pero al mismo tiempo que se resuelva mediante un acuerdo, una ley, un incremento a las pensiones”.*

---

<sup>6</sup> La Jornada. Subirán las pensiones para el sector público. 14 de marzo de 2021.

Expuso que los cambios, como las Unidades de Medida y Actualización creadas en 2016, se hicieron en el periodo neoliberal sin atender el valor del salario mínimo; en lo que va del sexenio, la recuperación de esta percepción básica es de 51 por ciento, según reportes del gobierno federal, aunque el minisalario en la zona libre de la frontera norte pasó de 88.36 a 213.39 pesos, esto es, un avance de 141 por ciento.

Entonces, añadió el mandatario, teníamos dos posibilidades para enderezar el entuerto, reparar el daño: una, regresar al sistema anterior (desaparecer Afore y manejar las pensiones desde el Estado) o buscar un acuerdo con el sector empresarial para aumentar sus aportaciones a los fondos de pensiones.

Al final se optó por la segunda opción, pero como en el caso de los empleados públicos el patrón es el Estado, si se retoma la cotización de pensiones a partir de número de veces el salario mínimo no se podría continuar con el plan de recuperación. No obstante, pidió paciencia para que se concrete el aumento a las pensiones.

Por las razones y argumentos antes expuestos, es que presento ante el pleno de esta H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, como de **URGENTE U OBVIA RESOLUCIÓN** la siguiente proposición con:

#### **PUNTO DE ACUERDO**

**ÚNICO.** La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, respetuosamente exhorta a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para que, en plena autonomía, busque mecanismos a fin de que se elabore una iniciativa de ley para reformar el artículo vigésimo quinto transitorio de la Ley de 1997 para clarificar que el tope de pensiones para los que recibirán una pensión bajo la Ley de 1973 será en base al salario mínimo.

**ATENTAMENTE**

  
**JOSE LUIS ELORZA FLORES**

Recinto de la Comisión Permanente a 5 de mayo de 2021