



**LXIV**

LEGISLATURA  
H. CONGRESO DEL  
ESTADO DE OAXACA

EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNEROS DEL ESTADO DE OAXACA  
LXIV LEGISLATURA

**RECIBIDO**  
12:53 d  
09 MAR. 2021

Oficio Núm. LXIV/097/2020

ASUNTO: SE ENVIA PROYECTO DE  
INICIATIVA

DIRECCION DE APOYO  
LEGISLATIVO

San Raymundo Jalpan, Oaxaca, a 09 de marzo de 2021.

PODER EJECUTIVO  
DEL ESTADO DE OAXACA  
LXIV LEGISLATURA

DIP. ARSENIO LORENZO MEJIA GARCÍA  
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA  
DE LA LXIV LEGISLATURA DEL HONORABLE  
CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA

**RECIBIDO**  
09 MAR. 2021  
12:30HRS

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

La que suscribe Diputada Juana Aguilar Espinoza, integrante del Grupo Parlamentario de **MORENA**, con el debido respeto comparezco para exponer:

Por este conducto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 50, fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 4; 20, 30, fracción I y 104, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; vengo a presentar la siguiente: **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 44 y LA FRACCIÓN IV DEL DECIMO TRANSITORIO DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO**, en los términos relatados en el documento que se anexa, solicitando sea incluida en el orden del día de la próxima sesión.

Sin más por el momento y segura de la atención que dará al presente, le reitero mi más distinguida consideración.

ATENTAMENTE



“AL DERECHO AJENO ES LA PAZ”



EL CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA  
LXIV LEGISLATURA  
DIP. JUANA AGUILAR ESPINOZA  
DISTRITO XXV  
SAN PEDRO POCHUTLA

**DIP. ARSENIO LORENZO MEJÍA GARCÍA  
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA  
DE LA LXIV LEGISLATURA DEL HONORABLE  
CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA  
PRESENTE**

La que suscribe **C. JUANA AGUILAR ESPINOZA**, Diputada integrante de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca perteneciente al Grupo Parlamentario de MORENA, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 50, fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 4, 20, 30, fracción I y 104, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 54, fracción I y 55 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca; someto a la consideración de esta Soberanía para que apruebe remitir a la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión la siguiente: **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 44 y LA FRACCIÓN IV DEL DECIMO TRANSITORIO DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO**, al tenor de la siguiente:

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En sesión pública ordinaria celebrada a distancia, el día 17 de febrero de 2021, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aprobó el proyecto del Ministro Javier Laynez Potisek, mediante el que resuelve la Contradicción de Tesis número 200/2020, en donde se estableció lo siguiente:

“...  
**PRIMERO. EXISTE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS.**

**SEGUNDO. DEBE PREVALECER CON CARÁCTER DE JURISPRUDENCIA, EL CRITERIO SUSTENTADO POR ESTA SEGUNDA SALA EN LOS TÉRMINOS PRECISADOS EN LA PRESENTE RESOLUCIÓN.**

**TERCERO. PUBLÍQUESE LA TESIS DE JURISPRUDENCIA QUE SE SUSTENTA EN LA PRESENTE RESOLUCIÓN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 220 DE LA LEY DE AMPARO. NOTIFÍQUESE;**  
...”

Cabe señalar que la contradicción de tesis del expediente número 200/2020 derivó de la denuncia realizada por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a partir de los criterios incompatibles número **IV Región 1o.11 A (10a.)** con número de registro **2022113** emitido por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región; y el criterio número **I.1o.A.212 A (10a.)** con registro **2019879** formulado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, mismas que a continuación se transcriben:

Criterio Contendiente	Criterio Contendiente
<p>Registro digital: 2022113            Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito            Décima Época            Materias(s): Laboral, Administrativa            Tesis: (IV Región)1o.11 A (10a.)</p> <p>Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 78, Septiembre de 2020, Tomo II, página 1003            Tipo: Aislada</p> <p><b>UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA). ES APLICABLE PARA CALCULAR EL INCREMENTO DE LAS PENSIONES JUBILATORIAS OTORGADAS POR EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, CONFORME A SU LEY VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2001.</b></p> <p>La Unidad de Medida y Actualización es aplicable para el cálculo de los incrementos de la cuota pensionaria otorgada con base en las disposiciones jubilatorias previas a la entrada en vigor del Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, específicamente el artículo 26, apartado B y de la Ley para Determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero y 30 de diciembre de 2016, respectivamente, dado que la norma no distingue que la unidad de medida tenga aplicación para las cuestiones relativas a los incrementos de la cuota pensionaria, máxime que en el citado decreto, de los propios transitorios nuevamente se generaliza y reitera que a la fecha de su entrada en vigor, la Unidad de Medida y Actualización se entenderá para todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal (hoy Ciudad de</p>	<p>Registro digital: 2019879            Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito            Décima Época            Materias(s): Laboral, Administrativa            Tesis: I.1o.A.212 A (10a.)</p> <p>Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 66, Mayo de 2019, Tomo III, página 2709            Tipo: Aislada</p> <p><b>PENSIONES OTORGADAS POR EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA) ES INAPLICABLE PARA FIJAR SU CUOTA DIARIA.</b></p> <p>El indicador económico mencionado, que entró en vigor con 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2016, es inaplicable como referencia para los temas relacionados con las pensiones jubilatorias, ya que de la exposición de motivos que dio origen a esa reforma constitucional, se advierte que se creó para utilizarse como índice, unidad, base, medida o referencia para indexar ciertos supuestos y montos ajenos a la naturaleza del salario mínimo, como el entero de multas, contribuciones, saldo de créditos a la vivienda otorgados por organismos de fomento, entre otras. Por tanto, es el salario mínimo y no la unidad de medida y actualización (UMA) el indicador económico aplicable a las prestaciones de seguridad social, como parámetro para determinar el monto máximo del salario base de cotización, para fijar la cuota diaria de pensión, de conformidad con el artículo 7 del 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</p>



México), así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores; sin que deba estimarse lo contrario por el hecho de que en la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a esa ley, publicada en la Gaceta Parlamentaria 4517-VII de la Cámara de Diputados, el 27 de abril del mismo año, se estableciera: "Lo anterior no significa que el salario mínimo no pueda seguir siendo empleado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines propios de su naturaleza, como ocurre en el caso de las disposiciones relativas a seguridad social y pensiones, en las que dicho salario se utiliza como índice en la determinación del límite máximo del salario base de cotización (artículo 28 de la Ley del Seguro Social, por ejemplo)". Pues tal excepción, al no estar plasmada en el texto vigente del artículo 26, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni en la Ley para Determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización o en sus transitorios, resulta ajena a esas normas.

**PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA CUARTA REGIÓN.**

Amparo directo 207/2019 (cuaderno auxiliar 325/2020) del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, con apoyo del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz. Rafaela Castillo López. 1 de julio de 2020. Unanimidad de votos. Ponente: Héctor Riveros Caraza. Secretaria: Karen Yunis Escobar.

Nota: Esta tesis es objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 200/2020, pendiente de resolverse por la Segunda Sala.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de septiembre de 2020 a las 10:20 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Sociales de los Trabajadores del Estado.

**PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

Amparo directo 507/2018. Guadalupe Vega Ortiz. 3 de octubre de 2018. Unanimidad de votos. Ponente: Joel Carranco Zúñiga. Secretario: Juan Velarde Bernal.

Nota: Esta tesis es objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 200/2020, pendiente de resolverse por la Segunda Sala.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de mayo de 2019 a las 10:22 horas en el Semanario Judicial de la Federación

De acuerdo al contenido de dicha resolución se estableció que el criterio de jurisprudencia que es aprobado, se orienta en el sentido de que la pensión jubilatoria prevista en la Ley del ISSSTE abrogada y en el régimen del artículo décimo transitorio de la Ley del ISSSTE vigente, constituye una prestación de seguridad social que se otorga a los trabajadores del Estado; y, por tanto, su monto máximo debe cuantificarse con base en el valor de la Unidad de Medida y Actualización.

En la resolución de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se determinó que el criterio número **IV Región 1o.11 A (10a.)** con número de registro **2022113** emitido por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región es el que prevalece; esto es que la pensión jubilatoria prevista en la Ley del ISSSTE abrogada y en el régimen del artículo décimo transitorio de la Ley del ISSSTE vigente, constituye una prestación de seguridad social que se otorga a los trabajadores del Estado; y, por tanto, su monto máximo debe **cuantificarse con base en el valor de la Unidad de Medida y Actualización**.

El hecho de que la Segunda Sala Suprema Corte de Justicia determine que el monto máximo de la pensión jubilatoria se cuantifique en razón a la Unidad de Medida y Actualización (UMA) y no en base a salarios mínimos, causa un detrimento a los trabajadores, así como una disminución en los incrementos en sus pagos; lo anterior es a consecuencia de que el valor de la UMA (\$89.72) es inferior al salario mínimo cuyo monto es de \$141.7. Diversos especialistas consideran que esta determinación ocasionará una reducción de hasta el 37% en las percepciones de los jubilados.

Cabe señalar que esta determinación contraviene la esencia misma del Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día veintisiete de enero de dos mil dieciséis fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, a través del cual se reformaron el artículo 26; el inciso a) de la base II del artículo 41, y el párrafo primero de la fracción VI del Apartado A del artículo 123; en donde se instituye por primera vez la figura de la Unidad de Medida de Actualización, como elemento de índice o medición y con ello desvincular la función del salario mínimo como unidad de cuenta para indicar el cálculo de obligaciones o sanciones que se expresan en dinero; y devolver con ello su objeto social.

Lo anterior puede ser corroborado en el contenido de la Minuta del Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley para Determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización, en el cual establece que *"la UMA fue creada para dejar de utilizar al salario mínimo como instrumento de indexación y actualización de los montos de las obligaciones previstas en diversos ordenamientos jurídicos, permitiendo con ello que los incrementos que se determinen al valor del salario mínimo ya no generen aumentos a todos los montos que estaban indexados a éste, logrando con esto que el salario mínimo pueda funcionar como un instrumento de política pública independiente y cumpla con el objetivo constitucional de ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia"*

Así mismo, refiere que *“el prohibirse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la utilización del salario mínimo como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza; no significa que el salario mínimo no pueda seguir siendo empleado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines propios de su naturaleza como ocurre en el caso de las disposiciones relativas a seguridad social y pensiones, en las que dicho salario se utiliza como índice en la determinación del límite máximo del salario base de cotización.”*

De la misma manera, dicha determinación de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resulta violatoria a los derechos humanos de los trabajadores, específicamente con su derecho humano a la seguridad el cual también lleva implícito el derecho humano a vivir con calidad, reconocido en diversos tratados internacionales, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 22 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales artículo 9, los cuales disponen:

### **Declaración Universal de los Derechos Humanos**

*Artículo 22.- Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad*

### **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

*Artículo 9 Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.*

De acuerdo al Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157) y el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), los ámbitos que incluye la seguridad social son:

1. Asistencia médica;
2. Prestaciones económicas de enfermedad;
3. prestaciones de maternidad;
4. Prestaciones de invalidez;
5. Prestaciones de vejez;
6. Prestaciones de supervivencia;
7. Prestaciones en caso de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales;
8. Prestaciones de desempleo;
9. Prestaciones familiares.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha señalado que *"la seguridad social es la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia"*. En el caso concreto de la pensión por jubilación, la OIT establece que esta deriva de un sistema de contribuciones o 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 de vejez es una especie de salario diferido del trabajador, un derecho adquirido luego de una acumulación de cotizaciones y tiempo laboral cumplido.**<sup>1</sup>

Asimismo, se vulnera lo establecido en el artículo 8 del Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social; y los

---

<sup>1</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CASO MUELLE FLORES VS. PERÚ SENTENCIA DE 06 DE MARZO DE 2019, consultable [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_375\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_375_esp.pdf)

numerales 1, 2, 3, 4 y 5 de la Recomendación sobre los pisos de protección social 2002.

## Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social

### Artículo 8

**1. El sistema de conservación de los derechos en curso de adquisición a que se refiere el artículo 6 del presente Convenio deberá también determinar fórmulas para el otorgamiento:**

**(a) de las prestaciones de invalidez, de vejez y de supervivencia;**

*(b) de las rentas en caso de enfermedades profesionales, así como la distribución eventual de los gastos correspondientes.*

2. *En el caso mencionado en el párrafo 4 del artículo 7 del presente Convenio, todo Miembro simultáneamente obligado por dos o más de los instrumentos pertinentes aplicará las disposiciones de estos instrumentos a los fines del cálculo de las prestaciones a que se tenga derecho en virtud de su legislación, teniendo en cuenta la totalización de los períodos efectuada al amparo de las legislaciones de los Miembros mencionados.*

3. **Si, en aplicación de las disposiciones del párrafo 2 de este artículo, un Miembro debiera conceder prestaciones de la misma naturaleza a una misma persona en virtud de dos o más instrumentos bilaterales o multilaterales, este Miembro estará obligado a hacer efectiva sólo la prestación más favorable al interesado, según haya sido determinada al efectuar la concesión inicial de estas prestaciones.**

...

## Recomendación sobre los pisos de protección social 2002

1. *La presente Recomendación proporciona orientaciones a los Miembros para:*

a) *establecer y mantener, según proceda, pisos de protección social como un elemento fundamental de sus sistemas nacionales de seguridad social, y;*

b) **poner en práctica pisos de protección social en el marco de estrategias de extensión de la seguridad social que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible, según las orientaciones de las normas de la OIT relativas a la seguridad social.**

2. **A efectos de la presente Recomendación, los pisos de protección social constituyen conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional que aseguran una protección**





EL CONGRESO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

**LXIV**

LEGISLATURA  
H. CONGRESO DEL  
ESTADO DE OAXACA

# morena

**destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social.**

3. Reconociendo la responsabilidad general y principal del Estado de poner en práctica la presente Recomendación, los Miembros deberían aplicar los siguientes principios:

a) universalidad de la protección, basada en la solidaridad social;

b) derecho a las prestaciones prescrito por la legislación nacional;

c) adecuación y previsibilidad de las prestaciones;

d) no discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales;

e) inclusión social, en particular de las personas que trabajan en la economía informal;

f) **respeto de los derechos y la dignidad de las personas cubiertas por las garantías de seguridad social;**

g) **realización progresiva, inclusive a través del establecimiento de objetivos y plazos;**

h) **solidaridad en la financiación, asociada a la búsqueda de un equilibrio óptimo entre las responsabilidades y los intereses de aquellos que financian y se benefician de los regímenes de seguridad social;**

i) consideración de la diversidad de métodos y enfoques, con inclusión de los mecanismos de financiación y los sistemas de prestaciones;

j) gestión financiera y administración sanas, responsables y transparentes;

k) sostenibilidad financiera, fiscal y económica, teniendo debidamente en cuenta la justicia social y la equidad;

l) coherencia con las políticas sociales, económicas y de empleo;

m) coherencia entre las instituciones encargadas de la prestación de servicios de protección social;

n) servicios públicos de alta calidad que mejoren el desempeño de los sistemas de seguridad social;

o) eficacia y accesibilidad de los procedimientos de reclamación y de recurso;

p) seguimiento regular de la aplicación y evaluación periódica;

q) pleno respeto de la negociación colectiva y de la libertad sindical para todos los trabajadores, y;

r) *participación tripartita con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como la celebración de consultas con otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas.*

4. *Los Miembros, en función de sus circunstancias nacionales, deberían establecer lo más rápidamente posible y mantener pisos de protección social propios que incluyan garantías básicas en materia de seguridad social. Estas garantías deberían asegurar como mínimo que, durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y **a una seguridad básica del ingreso que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional.***

5. *Los pisos de protección social mencionados en el párrafo 4 deberían comprender por lo menos las siguientes garantías básicas de seguridad social:*

a) *acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad;*

b) *seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;*

De lo anterior se desprende que en las prestaciones de invalidez, de vejez y de supervivencia, los Estados deberán establecer garantías básicas de seguridad social que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social; la cual deberá realizarse de manera progresiva para con ello garantizar el ingreso básico en conjunto con el acceso a a los bienes y servicios. Asimismo, se fija que en caso de la existencia de dos instrumentos jurídicos o administrativos, el Estado Miembro estará obligado a hacer efectiva sólo la prestación más favorable al trabajador.

Esta determinación, se corrobora con la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos contenida en la sentencia de fecha 06 de marzo de 2019 emitida en el Caso Muelle Flores vs. Perú; a través del cual establece que *"la naturaleza y alcance de las obligaciones que derivan de la protección de la seguridad social, incluyen aspectos que tienen una exigibilidad inmediata, así como aspectos que tienen un carácter progresivo. Al*

respecto, la Corte recuerda que, en relación con las primeras (obligaciones de exigibilidad inmediata), los Estados deberán adoptar medidas eficaces a fin de garantizar el acceso sin discriminación a las prestaciones reconocidas para el derecho a la seguridad social, garantizar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, entre otros. Respecto a las segundas (obligaciones de carácter progresivo), la realización progresiva significa que los Estados partes tienen la obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de dicho derecho, en la medida de sus recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados. Asimismo, se impone la **obligación de no regresividad frente a la realización de los derechos alcanzados**. En virtud de lo anterior, las obligaciones convencionales de respeto y garantía, así como de adopción de medidas de derecho interno (artículos 1.1 y 2), resultan fundamentales para alcanzar su efectividad.”

La sentencia de fecha 06 de marzo de 2019 emitida en el Caso Muelle Flores vs. Perú adquiere gran relevancia en la resolución de la contradicción de tesis 200/2020; en donde demuestra que la Segunda Sala emitió un criterio erróneo al señalar que la UMA es aplicable en la determinación de los montos máximos de la pensión jubilatoria; lo anterior es así ya que la Corte Interamericana de los Derechos Humanos ha establecido que la pensión es un derecho de carácter alimentario y sustituto del salario; por lo que su determinación deberá tomarse en consideración el salario del trabajador; tal como consta en lo siguiente:

“...  
137. **En virtud de las obligaciones del Estado, la Corte estima que no solo debió cumplir con el pago de la pensión ordenado judicialmente, de manera inmediata, y con especial diligencia y celeridad, al tratarse de un derecho de “carácter alimentario y sustitutivo del salario”** (infra párr. 162), sino que debió haber establecido expresa y claramente qué entidad se encargaría del cumplimiento de la decisión judicial ordenada antes de la privatización, esclareciendo y reconduciendo de oficio, el trámite a la entidad estatal que estaría a cargo del pago correspondiente. Ello, no sucedió en el presente caso, sino que por el contrario, dicha responsabilidad fue trasladada a la víctima.

147. Sumado a lo anteriormente desarrollado, el Tribunal considera importante destacar lo señalado por el perito Christian Curtis en el sentido que:

**“el cumplimiento efectivo de las sentencias judiciales cobra aún mayor importancia cuando el tipo de prestación dirimida es de carácter alimentario y sustitutiva del salario, ya que de ello depende el derecho a una vida digna o a un nivel de vida adecuado y los derechos que les son interdependientes [...]”. Y a ello se suman además las especiales necesidades de protección de las personas adultas mayores y de las personas con discapacidad, cuyas posibilidades de obtener un ingreso alternativo en el mercado de trabajo se ven drásticamente reducidas” 161**

172. Para identificar aquellos derechos que pueden ser derivados interpretativamente del artículo 26, se debe considerar que este realiza una remisión directa a las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la OEA. De una lectura de este último instrumento, la Corte advierte que reconoce a la seguridad social en su artículo 3.j) al señalar que “la justicia y la seguridad sociales son bases de una paz duradera”. Asimismo, el artículo 45.b) de la Carta de la OEA establece que “b) [e]l trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, **incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive** de la posibilidad de trabajar”. Asimismo, el artículo 45.h) de la Carta establece que “el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo”, por lo que los Estados convienen en dedicar esfuerzos a la aplicación de ciertos principios y mecanismos, entre ellos el “h) desarrollo de una política eficiente de seguridad social”. Por su parte, en el artículo 46 de la Carta los Estados reconocen que “para facilitar el proceso de la integración regional latinoamericana, es necesario armonizar la legislación social de los países en desarrollo, especialmente en el campo laboral y de la seguridad social, a fin de que los derechos de los trabajadores sean igualmente protegidos, y convienen en realizar los máximos esfuerzos para alcanzar esta finalidad”.

185. De manera general, la OIT ha definido el derecho a la seguridad social como “la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica **y garantizar la seguridad del ingreso [al sistema de pensiones], en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo,**



maternidad o pérdida del sostén de familia”<sup>194</sup> . En el caso concreto de la pensión por jubilación derivada de un sistema de contribuciones o 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 de vejez es una especie de salario diferido del trabajador, un derecho adquirido luego de una acumulación de cotizaciones y tiempo laboral cumplido.

197. Respecto a esto último, si bien el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante “Comité DESC”) ha señalado la importancia de la adopción de medidas que garanticen que la privatización no socave los derechos de sus trabajadores, como “obligaciones de protección” de los Estados, la Corte considera que en el marco de las obligaciones generales de respeto y garantía de la Convención, así como la de adoptar disposiciones de derecho interno, los Estados también tienen la obligación de adoptar medidas para evitar que las privatizaciones generen efectos en detrimento de los derechos de sus pensionistas. Ello, debido al carácter alimenticio y a la especial importancia que tiene la pensión de vejez en la vida de una persona jubilada, ya que podría constituir el único monto sustitutivo de salario que reciba en su vejez para suplir sus necesidades básicas de subsistencia. La pensión, y en general la seguridad social, constituyen un medio de protección para gozar de una vida digna. Las pensiones de vejez son de por sí, otorgadas a personas mayores, quienes, en algunos supuestos, como en el del señor Muelle Flores, se encuentran en una situación de vulnerabilidad<sup>214</sup>. En efecto, el Comité DESC en su Observación General No. 6 sobre personas mayores, señaló que “[...] e[ra] de la opinión que los Estados Partes en el Pacto est[aban] obligados a prestar especial atención al fomento y protección de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad”

233. Por otro lado, el Tribunal constata que el señor Oscar Muelle Flores se encuentra en una edad avanzada y sufre de diversos padecimientos físicos debido al deterioro en su salud, entre ellos la enfermedad de Alzheimer (supra párr. 52) y ha tenido que recurrir al apoyo económico de sus familiares para poder sobrevivir y afrontar los pagos de su tratamiento de salud. Si bien el Estado reestableció de forma provisional el pago de una pensión de S/800 en favor de la víctima, la Corte ordena, por equidad, que luego de notificado el presente fallo, y hasta que no se garantice el cumplimiento de las ejecutorias firmes a nivel interno, y se calcule el monto de pensión que le corresponde al señor Muelle Flores, tomando en consideración los criterios sobre nivel suficiente establecidos por esta Corte (supra párr. 187), así como los montos alegados por las representantes, el Estado deberá otorgar una pensión provisional, no inferior a dos salarios mínimos en el Perú para solventar las condiciones básicas de vida digna de la víctima. Asimismo, la Corte

*por equidad dispone que, si bien el Estado deberá calcular el monto de pensión que le corresponde al señor Muelle Flores, **dicho monto no podrá ser inferior a dos salarios mínimos en el Perú.***

Por lo anterior, y de conformidad con el principio de progresividad y pro persona; resulta fundamental determinar claramente que en materia de seguridad social, específicamente en materia pensiones; el salario mínimo será el único el indicador económico aplicable; así como el parámetro para determinar el monto máximo del salario base de cotización, para fijar la cuota diaria de pensión; lo anterior con la finalidad de, no sólo garantizar el derecho a una pensión digna de aquellas personas que durante el pasar de los años se han ganado con trabajo ese derecho; sino para evitar interpretaciones que perjudiquen a los trabajadores. En consecuencia propongo reformar la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a efecto de establecer lo siguiente

- En el régimen de pensiones no se aplicara la unidad de medida y actualización (UMA), siendo el salario el único indicador económico y parámetro utilizado.
- Tratándose de los trabajadores sujetos al artículo décimo transitorio de la Ley del Issste, no se deberá aplicar la Unidad de Medida y Actualización (UMA), siendo el salario el único indicador económico y parámetro utilizado.

Lo anterior en virtud de que el régimen de seguridad social se encuentra sujeto a la Ley correspondiente esto es, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. En el caso de los artículos transitorios son considerados normas jurídicas; en sentido estricto, dado que regulan conductas relativas a la aplicación de otras normas se dirigen a las autoridades y su objeto consiste en determinar la vigencia o modo de aplicación de las normas expedidas. Corrobora lo anterior, el siguiente criterio que a continuación se transcribe:

Registro digital: 188686  
 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
 Novena Época  
 Materias(s): Común  
 Tesis: VI.2o.A.1 K  
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIV, Octubre de 2001, página 1086  
 Tipo: Aislada

ARTÍCULOS TRANSITORIOS. FORMAN PARTE DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO RESPECTIVO Y SU OBSERVANCIA ES OBLIGATORIA.

Los artículos transitorios de una ley, reglamento, acuerdo y, en general, de cualquier ordenamiento jurídico, forman parte de él; en ellos se fija, entre otras cuestiones, la fecha en que empezará a regir o lo atinente a su aplicación, lo cual permite que la etapa de transición entre la vigencia de un numeral o cuerpo de leyes, y el que lo deroga, reforma o adiciona, sea de tal naturaleza que no paralice el desenvolvimiento de la actividad pública del Estado, y no dé lugar a momento alguno de anarquía, por lo que la aplicación de aquéllos también es de observancia obligatoria, en términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, para quedar de la siguiente manera:

## LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

Texto Vigente	Texto Propuesto.
Artículo 44. El derecho al goce de las Pensiones de cualquier naturaleza, comenzará desde el día en que el Trabajador o sus Familiares Derechohabientes cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley para ello.	Artículo 44. El derecho al goce de las Pensiones de cualquier naturaleza, comenzará desde el día en que el Trabajador o sus Familiares Derechohabientes cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley para ello. En el régimen de pensiones no se aplicará la Unidad de Medida y Actualización (UMA), siendo el salario el único indicador económico y parámetro utilizado.
DÉCIMO. I a la III  IV. Para calcular el monto de las cantidades que correspondan por Pensión, se tomará en cuenta el promedio del Sueldo Básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja del Trabajador, siempre y cuando el Trabajador tenga una antigüedad mínima	DÉCIMO. I a la III  IV. Para calcular el monto de las cantidades que correspondan por Pensión, se tomará en cuenta el promedio del Sueldo Básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja del Trabajador, siempre y cuando el Trabajador tenga una antigüedad mínima en el mismo puesto y nivel de tres

en el mismo puesto y nivel de tres años. Si el Trabajador tuviere menos de tres años ocupando el mismo puesto y nivel, se tomará en cuenta el sueldo inmediato anterior a dicho puesto que hubiere percibido el Trabajador, sin importar su antigüedad en el mismo;

V a la VI ...

años. Si el Trabajador tuviere menos de tres años ocupando el mismo puesto y nivel, se tomará en cuenta el sueldo inmediato anterior a dicho puesto que hubiere percibido el Trabajador, sin importar su antigüedad en el mismo. **Para estos efectos, no se deberá aplicar la Unidad de Medida y Actualización (UMA), siendo el salario el único indicador económico y parámetro utilizado;**

V a la VI ...

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta Soberanía la siguiente:

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 44 y LA FRACCIÓN IV DEL DECIMO TRANSITORIO DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.**

Artículo 44. El derecho al goce de las Pensiones de cualquier naturaleza, comenzará desde el día en que el Trabajador o sus Familiares Derechohabientes cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley para ello. **En el régimen de pensiones no se aplicará la Unidad de Medida y Actualización (UMA), siendo el salario el único indicador económico y parámetro utilizado.**

### TRANSITORIOS

DÉCIMO.

I a la III

IV. Para calcular el monto de las cantidades que correspondan por Pensión, se tomará en cuenta el promedio del Sueldo Básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja del Trabajador, siempre y cuando el Trabajador tenga una antigüedad mínima en el mismo puesto y nivel de tres años. Si el Trabajador tuviere menos de tres años ocupando el mismo puesto y nivel, se tomará en cuenta el sueldo inmediato anterior a dicho puesto que hubiere percibido el Trabajador, sin importar su antigüedad en el mismo. **Para la determinación de los montos de Pensión, no se**



deberá aplicar la Unidad de Medida y Actualización (UMA), siendo el salario el único indicador económico y parámetro utilizado;

V a la VI ...

## TRANSITORIOS

**PRIMERO.** - El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

Dado en el Recinto Legislativo de San Raymundo Jalpan, a los ocho días del mes de marzo del año dos mil veintiuno.



SUSCRIBE



**DIP. JUANA AGUILAR ESPINOZA**  
H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA  
LXIV LEGISLATURA  
DIP. JUANA AGUILAR ESPINOZA  
DISTRITO XXV  
SAN PEDRO PUCHUTLA