

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto que reforma y adiciona varias disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario.

**C. DIP. PRESIDENTE DEL CONGRESO DEL ESTADO
P R E S E N T E.**

La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales recibió, para efectos de estudio y dictamen, la Minuta Proyecto de Decreto por la que se reforma el inciso a) de la base II del artículo 41, y el párrafo primero de la fracción VI del Apartado A del artículo 123; y se adicionan los párrafos sexto y séptimo al Apartado B del artículo 26, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que remite la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de conformidad con el procedimiento establecido por el artículo 135 de la Constitución General de la República.

Analizada la Minuta Proyecto de Decreto, esta comisión legislativa de conformidad con las atribuciones que le establecen los artículos 95 fracción I, 147 y 149 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, formula a la Asamblea el siguiente:

D I C T A M E N

1. Del Proceso Legislativo

El 25 de noviembre de 2015, se recibió en la Secretaría General el oficio número D.G.P.L. 63-II-6-0176.E O52, de fecha 19 de noviembre del año próximo pasado, a través del cual la Cámara de Diputados envió la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma el inciso a) de la base II del artículo 41, y el párrafo primero de la fracción VI del Apartado A del artículo 123; y se adicionan los párrafos sexto y séptimo al Apartado B del artículo 26, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La minuta ingresó en la sesión ordinaria del 26 de noviembre del año 2015, acordando la presidencia su turno a esta Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, para su estudio y dictamen, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 95 fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, la cual fue radicada en fecha 21 de enero del año que transcurre.

2. Materia de la Minuta

La minuta materia del presente dictamen, tiene como objeto modificar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

para desvincular el salario mínimo de su función como unidad de cuenta, primer paso para mejorar su poder adquisitivo en términos reales.

3. Valoración de la Minuta Proyecto de Decreto

3.1. Alcances constitucionales del presente estudio

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ésta puede ser reformada, siempre que se satisfagan dos hipótesis: la primera, que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes acuerde las reformas o adiciones, y la segunda, que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.

En este mecanismo de reformas constitucionales, que se ha dado en llamar «el Constituyente Permanente», el papel que los congresos estatales se desprende del dispositivo enunciado y se traduce en la facultad para aprobar o no dichas reformas constitucionales. La norma jurídica no es un instrumento estático, por el contrario, debe permanecer en un proceso constante de cambio, de perfeccionamiento, para resolver por una parte, las probables deficiencias y lagunas que contenga y para que su contenido se mantenga acorde a la realidad que le corresponde regular.

3.2 Consideraciones de la Minuta

La minuta contiene el proyecto de decreto por el que se reforma la fracción III del Apartado A, del artículo 2o, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en ese sentido se transcriben algunos párrafos del dictamen aprobado por la Cámara de Diputados:

Las iniciativas –que en su momento fueron motivo de estudio y análisis– pretenden modificar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos para desvincular el salario mínimo de su función como unidad de cuenta, para mejorar su poder adquisitivo, refirieron lo siguiente:

«Esta Comisión Dictaminadora, después de hacer un análisis exhaustivo de las múltiples iniciativas y dictámenes elaborados, así como de la minuta de la Colegisladora y de la Opinión vertida por la Comisión de Hacienda y Crédito Público, llega a la convicción de emitir dictamen en sentido positivo a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos en materia de salarios mínimos, en razón de los siguientes argumentos:

Los salarios mínimos son un tema que dio la pauta a grandes movimientos sociales. Se debe recordar que los movimientos sociales del siglo XIX, derivaron en gran parte de la explotación de la clase trabajadora, lo que dio paso al proceso de nacimiento del derecho laboral, lo que significó un cambio sustancial a los ordenamientos legales de los países.

En ese tenor, es necesario establecer -partiendo del artículo 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo que el salario mínimo es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo, y que debe ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social, cultural y para la educación obligatoria de sus hijos.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en una tesis histórica de la 5ª época, lo siguiente:

El salario mínimo, fijado cada año, sólo sirve para indicar cuánto es lo menos que puede percibir un trabajador; pero no indica una limitación para la contratación de su salario mayor.

Con lo anterior se confirma el criterio respecto a que el salario mínimo con el que se subsiste es un derecho humano, mismo que fue reconocido en 1890 como resultado de una huelga marítima en Nueva Zelanda, estableciéndose como puntos torales la protección de los trabajadores para evitar la explotación, y mejorar las condiciones de empleo. Para fines del siglo XIX y principios del XX, en Gran Bretaña se presentaron avances sustantivos en este rubro, se crearon marcos normativos laborales, con la finalidad de proteger al trabajador, mediante la seguridad social y laboral, con lo que se fue formando todo el aspecto cultural de la protección a la clase trabajadora.

ELEMENTOS ESPECIALES DEL SALARIO MÍNIMO

Desde la inserción del salario mínimo en el texto constitucional se puntualizaron aspectos especiales que se toman en consideración para determinar el salario, siendo las zonas geográficas una clasificación de esencia económica que la Comisión utiliza para definir el salario de conformidad con la zona y la actividad económica de la misma, y así pueda ser más equitativo el ingreso de los trabajadores y se tenga un balance en la satisfacción de las necesidades de la clase trabajadora. Sin embargo, este elemento es cada vez más cuestionado, propugnándose por un solo salario mínimo aplicable en todo el país, lo que en todo caso deberá ser materia de otra iniciativa.

Al respecto, debe considerarse que:

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto que reforma y adiciona varias disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario.

Desde el 1º. de enero de 1934 y durante 74 años se han fijado en 72 ocasiones salarios mínimos generales, en montos siempre crecientes, generalmente sólo en términos nominales. Para examinar este crecimiento se tomará en cuenta el que ha correspondido al grupo o área en donde se integran el Distrito Federal y la área metropolitana, ya que concentra, con mayor propiedad, las políticas generales que han existido en esta materia, cualesquiera que hayan sido estas políticas.

Con base en lo anterior, la clasificación del salario mínimo se basa en los siguientes criterios:

- a) Por su capacidad de producir satisfacción, este se divide en dos rubros:
 - Individual: Es el que basta para satisfacer las necesidades del trabajador, y
 - Familiar: Es el que requiere la sustentación de la familia del trabajador.

- b) Por el límite:
 - Salario Mínimo: Aquel suficiente para satisfacer las necesidades normales de la vida del trabajador consistente en:
 - . Alimentación
 - . Habitación
 - . Vestuario
 - . Transporte
 - . Previsión
 - . Cultura y recreaciones honestas.
 - Salario Máximo: Es el salario más alto que permite a las empresas una producción costeable.

- c) En razón de quien produce el trabajo y/o recibe el salario:
 - Salario Personal: Es el que produce quien sustenta la familia;
 - Salario Colectivo: Es el que se produce entre varios miembros de la familia que sin grave daño puedan colaborar a sostenerla, como por ejemplo: el padre, la madre y los hermanos mayores, y
 - De Equipo: Es el que se paga en bloque a un grupo de trabajo, quedando a criterio de este equipo la distribución de los salarios entre sí.

- d) Por la forma de pago:
 - Por Unidad de Tiempo: Es aquel que solo toma en cuenta el tiempo en que el trabajador pone su fuerza de trabajo a disposición del patrón, y
 - Por unidad de Obra. : Es cuando el trabajo se computa de acuerdo al número de unidades producidas.

EL SALARIO MINIMO Y LA REALIDAD SOCIAL

Históricamente el salario ha representado un componente fundamental del desarrollo económico y del bienestar social. Es el único medio con el que cuentan millones de mexicanos para cubrir sus necesidades básicas y para aspirar a mejorar sus condiciones de vida.

Como bien lo establece el artículo 25 Constitucional: Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

Por otro lado, en el apartado A, fracción VI, del artículo 123 Constitucional se encuentra plasmado el salario mínimo como un derecho humano y un piso moral que acuerda la sociedad bajo la idea central de que toda aquella persona que desempeña un trabajo lícito debe tener acceso a un nivel básico y digno de vida: Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes 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. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.»

3.3 Texto propuesto en la Reforma Constitucional

Artículo Único.- Se reforman el inciso a) de la base II del artículo 41, y el párrafo primero de la fracción VI del Apartado A del artículo 123; y se adicionan los párrafos sexto y séptimo al Apartado B del artículo 26, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 26.

A

...

...

...

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto que reforma y adiciona varias disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario.

B

...

...

El organismo calculará en los términos que señale la ley, 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 del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

Las obligaciones y supuestos denominados en Unidades de Medida y Actualización se considerarán de monto determinado y se solventarán entregando su equivalente en moneda nacional. Al efecto, deberá multiplicarse el monto de la obligación o supuesto, expresado en las citadas unidades, por el valor de dicha unidad a la fecha correspondiente.

C

...

...

...

Artículo 41

...

I. ...

...

...

...

II. ...

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de

la Unidad de Medida y Actualización. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b) y e) ...

...

...

III. a VI

Artículo 123. ...

...

A

I. a V

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

...

...

VII. a XXXI

B

Transitorios

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

Segundo.- El valor inicial diario de la Unidad de Medida y Actualización, a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto será equivalente al que tenga el salario mínimo general vigente diario para todo el país, al momento de la entrada en vigor del presente Decreto y hasta que se actualice dicho valor conforme al procedimiento previsto en el artículo quinto transitorio.

El valor inicial mensual de la Unidad de Medida y Actualización a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, será producto de multiplicar el valor inicial referido en el párrafo anterior por 30.4. Por su parte, el valor inicial anual será el producto de multiplicar el valor inicial mensual por 12.

Tercero.- A la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización.

Cuarto.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo transitorio anterior, el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como las Administraciones Públicas Federal, Estatales, del Distrito Federal y Municipales deberán realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes y ordenamientos de su competencia, según sea el caso, en un plazo máximo de un año contado a partir de la entrada en vigor de este Decreto, a efecto de eliminar las referencias al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia y sustituirlas por las relativas a la Unidad de Medida y Actualización.

Quinto.- El Congreso de la Unión deberá emitir la legislación reglamentaria para determinar el valor de la Unidad de Medida y Actualización, dentro de un plazo que no excederá de 120 días naturales siguientes a la fecha de publicación del presente Decreto.

En tanto se promulga esta ley, se utilizará el siguiente método para actualizar el valor de la Unidad de Medida y Actualización:

I. El valor diario se determinará multiplicando el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización del año inmediato anterior por el resultado de la suma de 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.

Así mismo la ley deberá prever la periodicidad, atendiendo al principio de anualidad, con que se deberá publicar la actualización de la Unidad de Medida y Actualización en el Diario Oficial de la Federación, así como los mecanismos de ajuste que en su caso procedan.

El valor inicial previsto en el segundo transitorio del presente Decreto, se actualizará conforme al procedimiento que se establezca una vez que se realicen las adecuaciones legales correspondientes.

Sexto.- Los créditos vigentes a la entrada en vigor del presente Decreto cuyos montos se actualicen con base al salario mínimo y que hayan sido 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, continuarán actualizándose bajo los términos y condiciones que hayan sido estipulados.

Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, en el evento de que el salario mínimo se incremente por encima de la inflación, las referidas instituciones no podrán actualizar el saldo en moneda nacional de este tipo de créditos a una tasa que supere el crecimiento porcentual de la Unidad de Medida y Actualización durante el mismo año.

Las instituciones a que se refiere el primer párrafo podrán, a partir de la entrada en vigor de este Decreto y hasta 720 días naturales posteriores a la entrada en vigor del mismo, seguir otorgando créditos a la vivienda que se referencien o actualicen con base al salario mínimo. En el evento de que el salario mínimo se incremente por encima de la inflación, las citadas instituciones no podrán actualizar el saldo en moneda nacional de este tipo de créditos a una tasa que supere el crecimiento porcentual de la Unidad de Medida y Actualización durante el mismo año.

El órgano de gobierno de cada institución podrá determinar el mecanismo más adecuado para implementar lo dispuesto en el presente artículo transitorio.

Séptimo.- Los contratos y convenios de cualquier naturaleza, vigentes a la fecha de entrada en vigor de este Decreto que utilicen el salario mínimo como referencia para cualquier efecto, no se modificarán por la Unidad de Medida y Actualización, salvo que las partes acuerden expresamente lo contrario. Lo anterior, sin perjuicio de que, a partir de la entrada en vigor de este Decreto, los contratantes puedan utilizar como índice o referencia a la Unidad de Medida y Actualización.

Octavo.- En los créditos, garantías, coberturas y otros esquemas financieros otorgados o respaldados por el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda o por la Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo, en los que para procurar la accesibilidad del crédito a la vivienda se haya previsto como referencia del incremento del saldo del crédito o sus mensualidades el salario mínimo, en beneficio de los acreditados, las citadas entidades deberán llevar a cabo los actos y gestiones necesarias para que el monto máximo de ese incremento en el periodo establecido, no sea superior a la inflación correspondiente. Asimismo, el órgano de gobierno de cada entidad podrá determinar el mecanismo más adecuado para implementar lo dispuesto en el presente artículo transitorio.

Noveno.- Se abrogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en el presente Decreto, excepto las disposiciones legales relativas a la unidad de cuenta denominada Unidad de Inversión o UDI.

4. Consideraciones de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales

De acuerdo a todo lo referido en la Minuta con Proyecto de Decreto a la que ya hemos hecho alusión, es importante manifestar algunas ideas de esta comisión legislativa que hoy dictamina.

Los salarios mínimos son un tema que dio la pauta a grandes movimientos sociales, se debe recordar que los movimientos sociales del siglo XIX, derivaron en gran parte de la explotación de la clase trabajadora, lo que dio paso al proceso de nacimiento del derecho lo que significó laboral, un cambio sustancial a los ordenamientos legales de los países.

Para nadie resulta ajeno que, el valor del salario mínimo ha atravesado por una larga y aguda fase de deterioro que lo ha llevado a perder más del 70% de su valor real desde 1980. Por lo que, uno de los mayores problemas que enfrentan las familias en México consiste en llevar a su mesa los alimentos necesarios.

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto que reforma y adiciona varias disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario.

Así, hoy en día el monto del salario mínimo es insuficiente para cubrir las necesidades esenciales que establece la Constitución a favor de los mexicanos.

En ese sentido, la importancia de esta minuta radica principalmente en desvincular el salario mínimo de su función como unidad de cuenta, primer paso para mejorar su poder adquisitivo en términos reales, por ello, y analizando la diferencia del desempeño productivo en América Latina se encuentra un fuerte contrastante: por un lado México exhibe un salario mínimo similar al de Bolivia y Nicaragua, cuya productividad es de las más bajas en la región, y por otro lado, la productividad mexicana es cuatro veces mayor que la de esas mismas naciones. En cambio, Chile que tiene una productividad laboral comparable con la de México, otorga un salario mínimo mensual que es el triple del nuestro; lo anterior es muy relevante, pues demuestra que nuestro país tiene uno de los salarios más bajos de América Latina, aunque su productividad laboral es de las más elevadas y dados los mecanismos institucionales prevalecientes en el país, la fijación de los salarios mínimos no se ha vinculado a la productividad sino al abatimiento de la inflación.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) informa que a lo largo del siglo XXI México es el único país -de América Latina con salarios mínimos estáticos y la única economía importante que no hizo nada para propiciar su recuperación. Por lo que en casi todos los países con los que tenemos vinculación económica, el salario mínimo ha sido objeto de revisión a la alza y de políticas novedosas de recuperación. En contraste, México se mantiene como un caso atípico y excéntrico de inercia y congelamiento salarial. Situación que debe ser de manera urgente equilibrada.

Es decir, desde 1917 hasta la fecha se ha ido adecuando el tema de los salarios mínimos, en ese sentido en el año de 1962 se reformó la fracción IV, del artículo 123, esta modificación estableció básicamente que los salarios mínimos serían fijados por Comisiones Regionales, integradas con Representantes de los Trabajadores, de los Patrones y del Gobierno y, por otro lado, sometidos para su aprobación a una Comisión Nacional, integrada también de forma tripartita.

Posteriormente, en 1987, se reformó la Constitución puntualizándose que sería una única Comisión Nacional la que tendría la función de estudiar y modificar lo relativo al salario mínimo, teniendo claro que podría tener comisiones especiales de carácter consultivo para el mejor desempeño de sus funciones. Estas reformas fueron incorporadas a la Ley Federal del Trabajo.

Como queda de manifiesto, la minuta que hoy se pretende aprobar, aborda desde distintos ángulos el problema del estancamiento de los salarios

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto que reforma y adiciona varias disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario.

mínimos en el país, y al mismo tiempo, intenta ser una propuesta que fundamente una nueva política pública para su recuperación, es decir, para cumplir con lo mandado por el artículo 123 constitucional.

Por las consideraciones expuestas, derivadas del análisis de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma el inciso a) de la base II del artículo 41, y el párrafo primero de la fracción VI del Apartado A del artículo 123; y se adicionan los párrafos sexto y séptimo al Apartado B del artículo 26, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que remite la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, esta Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales considera que es procedente la reforma constitucional propuesta y coincide plenamente con las razones expuestas por los iniciantes y es por ello que, con fundamento en el artículo 149 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, nos permitimos proponer a la Asamblea el siguiente proyecto de:

ACUERDO

ÚNICO. Se aprueba en todas y cada una de sus partes la Minuta Proyecto de Decreto por la que se reforma el inciso a) de la base II del artículo 41, y el párrafo primero de la fracción VI del Apartado A del artículo 123; y se adicionan los párrafos sexto y séptimo al Apartado B del artículo 26, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que remite la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Remítase el presente acuerdo a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como a la Cámara de Senadores, para los efectos del párrafo segundo del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**GUANAJUATO, GTO., A 21 DE ENERO DE 2016
LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES**

Dip. Ricardo Torres Origel

Dip. Libia Denisse García Muñoz Ledo

Dip. María Beatriz Hernández Cruz

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la Minuta Proyecto de Decreto que reforma y adiciona varias disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario.

Dip. Arcelia María González González

Dip. Guillermo Aguirre Fonseca

Dip. Beatriz Manrique Guevara

Dip. Jorge Eduardo de la Cruz Nieto