Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide un artículo transitorio a la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dar cumplimiento a la sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y diversos integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en materia de derechos fundamentales de los servidores públicos.

SENADORA MÓNICA FERNÁNDEZ BALBOA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN PERMANENTE
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
P R E S E N T E.-

El suscrito, Senador Samuel Alejandro García Sepúlveda, integrante de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, y con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 8, numeral 1, fracción I; 164, numeral 1, 169, y demás disposiciones aplicables del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE UN ARTÍCULO TRANSITORIO A LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 75 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA DAR CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2018 Y SU ACUMULADA 108/2018, PROMOVIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DIVERSOS INTEGRANTES DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS,** lo que se expresa en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que, *"los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades".*

Para dar cumplimiento a la citada disposición constitucional, el 05 de noviembre de 2018, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, en los meses de noviembre y diciembre de 2018, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y diversos Senadores integrantes de la LXIV Legislatura, promovieron acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en contra del Decreto previamente citado, argumentando, entre otros, los siguientes conceptos de invalidez:

a) Violación a los principios de legalidad penal en su vertiente de taxatividad, así como los derechos de igualdad y no discriminación.

b) Vulneración al derecho fundamental a la seguridad jurídica y principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, por remisión errónea.

c) Violación al derecho de seguridad jurídica porque el Decreto reclamado establece una doble regulación respecto de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

d) Violación al principio de seguridad jurídica porque el Decreto combatido carece de la regulación necesaria para establecer una remuneración anual, adecuada, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades de los servidores públicos.

e) Incumplimiento de las obligaciones del Estado Mexicano previstas en el artículo 1, párrafo tercero de la Constitución, de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad

Como consecuencia, el 19 de julio de 2019, se publicó en el DOF la sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la SCJN[1] en la Acción de Inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, así como los Votos Concurrentes formulados por los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Luis María Aguilar Morales y José Fernando Franco González Salas; Particulares formulados por la Ministra Yasmín Esquivel Mossa y el Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Particulares y Concurrentes formulados por los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Javier Laynez Potisek; en la cual, se declaró la invalidez de los artículos 6, párrafo primero, fracciones II, III y IV, incisos b) y c), así como párrafo último, y 7, párrafo primero, fracciones I, inciso a), II y IV, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, se condenó al Congreso de la Unión a que en el siguiente periodo ordinario de sesiones legislara respecto de las deficiencias legislativas advertidas.

Una vez expuestos los antecedentes que ocupan al presente caso, se debe advertir que, uno de los aspectos que motivó una multiplicidad de impugnaciones al multicitado Decreto, fue la ausencia de un articulado transitorio que estableciera reglas claras que permitieran su operatividad y salvaguardaran los derechos fundamentales de los servidores públicos que derivan del desarrollo de su función.

Esta circunstancia, tuvo un impacto importante en las decisiones adoptadas por las diferentes instancias del Poder Judicial Federal en los juicios de amparo que se promovieron, ya que propició el otorgamiento de suspensiones.

Ahora bien, el suscrito es sabedor que el pasado 29 de julio, el Congreso de la Unión mediante la celebración de un periodo extraordinario, pretendía cumplir con la responsabilidad legislativa emanada de la sentencia emitida por la SCJN; no obstante, la colegisladora decidió desistir por abordar la discusión de este tema.

---

[1] Disponible para su consulta en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfremsp/LFRemSP_sent01_dof_19jul19.pdf

Por ello, al continuar vigente la responsabilidad de legislar sobre la invalidez de los artículos de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es indispensable que el Poder Legislativo considere la protección irrestricta de los derechos humanos de los servidores públicos, lo anterior para no incurrir nuevamente en fallas constitucionales.

En ese sentido, es patente la intención de abrogar la Ley Reglamentaria y expedir una Ley Federal, sin embargo, no debe perderse de vista, que esta abrogación tiene un impacto importante en la tramitación y definición que pueden llegar a tener los juicios de amparo que ya se resolvieron y los pendientes de resolución; así como en la situación jurídica de hecho que guardan los servidores públicos que por diferentes razones no acudieron a dicho medio de control, pues se pueden generar situaciones que lleven a un nuevo escenario de impugnaciones.

De las situaciones de hecho más previsibles y relevantes que pueden presentarse ante la falta de regulación transitoria derivada de la abrogación, es la generación de condiciones de inequidad laboral, pues es factible que dos servidores públicos con idénticas condiciones laborales (nombramiento, nivel, funciones, etcétera) perciban salarios diferentes

Por un lado, el funcionario que no haya promovido juicio de amparo se encontrará sujeto a las reglas de la nueva Ley Federal de Remuneraciones por lo que, el parámetro para la fijación de sus remuneraciones, será el que ahora se establece, cuya cuantía es, por regla general, menor a la percibida en forma previa a la entrada en vigor de dicha ley.

En contraparte, aquel servidor público que hubiere obtenido una sentencia de amparo favorable continuará obteniendo el mismo salario que percibía en 2018, es decir, una cantidad mayor en relación con el supuesto anterior, la cual servirá como punto de partida en una eventual nueva impugnación de la ley que se expedirá.

Las condiciones de inequidad laboral señaladas, como ya se señaló, tendrán como origen el hecho de que, en la expedición de la nueva Ley Federal de Remuneraciones, no se prevén condiciones de transitoriedad establezcan la forma de evitar la lesión a derechos adquiridos de los servidores públicos que ya ostentaban nombramiento a la entrada en vigor de esa norma.

Es indispensable sostener que la teoría de los derechos adquiridos, como criterio rector de la interpretación de la garantía de irretroactividad, consignada en el párrafo primero del artículo 14 de la Carta Magna se prevé la posibilidad de aplicar las leyes vigentes cuando no exista un derecho adquirido bajo la vigencia de la ley anterior (pues de estar ante un derecho adquirido la situación se regirá por la ley anterior), a diferencia de las expectativas de derecho, las cuales constituyen sólo la posibilidad de realización de un hecho jurídico concreto.

En la doctrina, esta aseveración es confirmada por Bonnecase, quien considera: "... que la noción clásica del derecho adquirido debe sustituirse por la de situación jurídica concreta y a su turno, la noción de expectativa debe ceder el puesto a la de situación jurídica abstracta; la primera, es derecho adquirido y la segunda, es expectativa. Por la noción de situación jurídica abstracta entendemos la manera de ser eventual o teórica de cada uno, respecto de una ley determinada; y la situación jurídica concreta, es la manera de ser de una persona determinada, derivada de un acto jurídico o de un hecho jurídico que ha hecho actuar en su provecho o en su contra, las reglas de una institución jurídica, y el cual al mismo tiempo le ha conferido efectivamente las ventajas y las obligaciones inherentes al funcionamiento de esa institución, y sobre esta última señala que constituyen el campo sobre el cual no puede tener efecto la nueva ley."

Al respecto, nuestro propio máximo tribunal se ha manifestado sobre las teorías de la retroactividad de la Ley, en particular sobre la citada teoría de los derechos adquiridos, tal como se observa a continuación:

> ***Tesis Aislada (Constitucional, Común).***
> ***Pleno, 257483.***
> ***Volumen CXXXVI, Primera Parte.***

Pág. 80.

TEORÍAS DE LA RETROACTIVIDAD

Sobre la materia de irretroactividad, existen diversidad de teorías, siendo las más frecuentes, la de los derechos adquiridos y de las expectativas de derecho y la de las situaciones generales de derecho y situaciones concretas o situaciones abstractas y situaciones concretas, siendo la primera, el mandamiento de la ley, sin aplicación concreta de la misma. El derecho adquirido es definible, cuando el acto realizado introduce un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, y el hecho efectuado no puede afectarse ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por disposición legal en contrario; y la expectativa de derecho es una esperanza o una pretensión de que se realice una situación jurídica concreta, de acuerdo con la legislación vigente en un momento dado. En el primer caso, se realiza el derecho y entra al patrimonio; en el segundo, el derecho está en potencia, sin realizar una situación jurídica concreta, no formando parte integrante del patrimonio; estos conceptos han sido acogidos por la Suprema Corte, como puede verse en las páginas 226 y 227 del Apéndice al Tomo L del Semanario Judicial de la Federación, al establecer: "Que para que una ley sea retroactiva, se requiere que obre sobre el pasado y que lesione derechos adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores, y esta última circunstancia es esencial". "La ley es retroactiva cuando vuelve al pasado, para cambiar, modificar o suprimir los derechos individuales adquiridos". "Al celebrarse un contrato, se crea una situación jurídica concreta, que no puede destruirse por la nueva ley, si no es incurriendo en el vicio de retroactividad. Si una obligación ha nacido bajo el imperio de la ley antigua, subsistirá con los caracteres y las consecuencias que la misma ley le atribuye".

Amparo en revisión 1981/55. Harinera de Navojoa, S. A. y coagraviados. 7 de mayo de 1968. Mayoría de doce votos. La publicación no menciona los nombres de los disidentes ni del ponente.

Nota: Esta tesis también aparece como relacionada con la jurisprudencia 162, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1965, Sexta Parte, página 301.

Véase: Semanario Judicial de la Federación, Quinta Parte, Tomo LXXI, Tercera Parte, página 3497, publicada bajo el rubro "RETROACTIVIDAD, TEORIAS SOBRE LA.".

De los razonamientos anteriores, se concluye que una ley es retroactiva cuando trata de modificar en perjuicio de una persona los derechos que adquirió bajo la vigencia de la ley anterior, toda vez que éstos ya entraron en el patrimonio o en la esfera jurídica del gobernado, y no cuando se aplica a meras expectativas de derecho.

Por lo tanto, se considera en las modificaciones que le corresponden al Congreso de la Unión, resulten plenamente aplicable a los funcionarios cuyo ingreso al servicio público sea posterior a su vigencia, con lo cual, se evitará la eventual vulneración de derechos adquiridos. De lo contrario, se incurrirá en el mismo vicio de la ley original.

Se debe mencionar que integrantes de magistraturas fueron quienes, como parte del servicio público, obtuvieron dichos derechos. Entonces, la importancia de establecer un régimen transitorio que salvaguarde las prerrogativas adquiridas radica en mantener la consolidación de un sistema de impartición de justicia, a través de su desempeño.

Debemos reconocer que los integrantes del Poder Judicial son responsables, entre otras cuestiones, de interpretar las leyes; resolver las controversias que surjan entre particulares, cuando se trate de asuntos de competencia federal; intervenir en las controversias que se susciten cuando una ley o acto de autoridad viole garantías individuales, y resolver conflictos entre autoridades.

En suma, conjeturamos que la presente iniciativa debe tomarse en cuenta en el proyecto que el Congreso de la Unión someta a discusión y aprobación de los Plenos de ambas Cámaras, para establecer un artículo transitorio en los siguientes términos:

a) Que dé cumplimiento a la sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos

Humanos y diversos integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

b) Que propicie condiciones de equidad y evite la vulneración a los derechos fundamentales de los servidores públicos.

c) Que los lineamientos que se establezcan resulten aplicables únicamente a aquellos cuyo ingreso al servicio público federal, haya tenido verificativo con posterioridad a la entrada en vigor del ordenamiento a expedir.

d) Que los servidores públicos con nombramiento que tenga establecida una duración determinada en la Constitución o en la ley, cuya vigencia sea previa a la fecha de emisión de la ley y que culmine durante la vigencia de las modificaciones que se expidan, mantendrán sus remuneraciones durante el tiempo que dure su encargo.

e) Que para sus siguientes proyectos de presupuesto, los entes públicos hagan los ajustes salariales necesarios, respecto de los servidores públicos cuyo nombramiento se encontraba vigente de manera previa, tomando en consideración a las condiciones laborales que gozaban a ese momento.

En mérito de todo lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración de esta Comisión Permanente el siguiente proyecto de:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE UN ARTÍCULO TRANSITORIO A LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 75 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA DAR CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2018 Y SU ACUMULADA 108/2018, PROMOVIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DIVERSOS INTEGRANTES DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN,

EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

ÚNICO.- **Se adiciona** un artículo transitorio a la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dar cumplimiento a la sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y diversos integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en materia de derechos fundamentales de los servidores públicos, para quedar como sigue:

PRIMERO.- En el cumplimiento de la sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y diversos integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, y a efecto de propiciar condiciones de equidad y de evitar la vulneración a los derechos fundamentales de los servidores públicos, los lineamientos que se establezcan resultarán aplicables únicamente a aquellos cuyo ingreso al servicio público federal, haya tenido verificativo con posterioridad a la entrada en vigor del ordenamiento.

Los servidores públicos con nombramiento que tenga establecida una duración determinada en la Constitución o en la ley, cuya vigencia sea previa a la fecha de emisión de la presente ley y que culmine durante la vigencia de las modificaciones que se expidan, mantendrán sus remuneraciones durante el tiempo que dure su encargo.

Como consecuencia, los diferentes entes públicos deberán, en sus siguientes proyectos de presupuesto, hacer los ajustes salariales necesarios, respecto de los servidores públicos cuyo nombramiento se encontraba vigente de manera previa, tomando en consideración a las condiciones laborales que gozaban a ese momento.

Dado en la sede de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, en la Ciudad de México, a los 05 días del mes de agosto de 2020.

SAMUEL ALEJANDRO GARCÍA SEPÚLVEDA
Senador de la República