

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

La suscrita, Claudia Edith Anaya Mota, senadora integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, numeral 1, fracción I, 164 numerales 1 y 2, 169 y demás aplicables del Reglamento del Senado de la República; 122 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 55 y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta Honorable Soberanía, la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA FRACCIÓN II, DEL PRIMER PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 14, DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El salario mínimo se entiende como la cantidad de dinero que como mínimo, debe pagarse a los trabajadores de un país a efectos de que el trabajador pueda cubrir sus necesidades básicas.

En nuestro país, se promulga, el 5 de febrero de 1917, la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, misma que contempla el salario mínimo en su artículo 123, el cual prescribía textualmente en sus fracciones VI, VII, VIII, IX y X lo siguiente:

¹ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Publicación original.- Consultada el 18 de junio de 2020.

“VI.- El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere suficiente, atendiendo las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades, que será regulada como indica la fracción IX.

VII.- Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad. **VIII.-** El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.

IX.- La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones especiales que se formarán en cada Municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación, que se establecerá en cada Estado.

X.- El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro representativo con que se pretenda substituir la moneda.”

La Ley Federal del Trabajo, define el salario mínimo en su artículo 90 como:

“Artículo 90.- Salario mínimo es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo.

El salario mínimo deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos.

Se considera de utilidad social el establecimiento de instituciones y medidas que protejan la capacidad adquisitiva del salario y faciliten el acceso de los trabajadores a la obtención de satisfactores.”

Ahora bien, en muchos países del mundo, entre otros en los Estados Unidos Mexicanos, durante el último tercio del siglo XX y principios del XXI, se utilizó como la principal unidad de cuenta, base o medida de referencia, el salario mínimo por lo que, en muchos cuerpos normativos federales y locales, se plasmaron diversas obligaciones y cuantías en relación a dicha figura legal, indexándose el salario mínimo como la unidad de medida para unificar y garantizar una equidad en las rentas, multas, créditos, etc., práctica que trajo como resultado que los incrementos salariales se trasladaran a los precios y no se adecuaban al marco internacional por las empresas a fin de no perder niveles de rentabilidad, generando a nivel mundial una inflación excesiva y la pérdida adquisitiva de la clase trabajadora.

Ante esta problemática, se presentaron ante las Cámaras del Congreso de la Unión, diversas iniciativas con la finalidad de desindexar el salario mínimo, entre las que se puede citar, la presentada el 5 de diciembre de 2014, por el Ejecutivo Federal ante la Cámara de Diputados² en la que se señaló en la exposición de motivos entre otros los siguientes razonamientos:

"Actualmente en México, el salario mínimo no es un instrumento de política pública con un solo objetivo, es decir, su valor no se utiliza únicamente como la mínima remuneración que legalmente pueden recibir los trabajadores, sino también como unidad de cuenta para indexar ciertos supuestos y montos, que incluyen el saldo de créditos a la vivienda otorgados por organismos de fomento, supuestos para elevar

² Gaceta parlamentaria del 5 de diciembre de 2014, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2014/dic/20141205-I.pdf>, consultada el 7 de agosto de 2020.

un acto jurídico a escritura pública, así como algunas cuotas y los topes de las aportaciones al sistema de seguridad social, entre otros. Así, al incrementarse el salario mínimo, no sólo se ajusta la remuneración mínima que deben recibir los trabajadores, sino además todos los montos vinculados a éste.

"La vinculación del salario mínimo a ciertos supuestos y montos genera distorsiones no deseadas, al provocar por ejemplo aumentos en costos y pagos para la población, que no responden necesariamente a mejoras en el poder adquisitivo del trabajador medio (que depende de factores como la inflación y el crecimiento de la productividad, más que de cambios al salario mínimo). Así, por ejemplo, un incremento del salario mínimo, que no tenga relación con la productividad o capacidad de pago de la economía, podría perjudicar a trabajadores con ingresos distintos al salario mínimo, cuyas percepciones no se ajustarían necesariamente al cambio, pero sí el saldo de sus deudas con organismos de fomento, u otras erogaciones como son las contribuciones a la seguridad social.

Para poder utilizar al salario mínimo como un instrumento de política con un solo fin y solucionar las distorsiones descritas anteriormente es esencial desvincular al salario mínimo de ciertos supuestos y montos que lo utilizan como unidad de cuenta en la legislación federal vigente. Sin embargo, es importante seguir contando con una unidad de cuenta que permita mantener actualizado el valor de los diferentes supuestos y montos utilizados en las leyes y disposiciones vigentes, sin necesidad de llevar a cabo actualizaciones constantes a la regulación.

"Para tal efecto, en la presente iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se propone la creación de una nueva unidad de cuenta denominada "Unidad de Medida y Actualización" (UMA), expresada en moneda nacional, que sustituya al salario mínimo

como unidad de cuenta y que será utilizada como 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 las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

"La nueva unidad tendría mayor eficacia en su función de actualización, toda vez que su valor inicial expresado en moneda nacional, aún y cuando comenzará siendo igual al valor del salario mínimo, se ajustará conforme al crecimiento del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), es decir, conforme a la inflación. De este modo, la conversión inicial de los montos será uno a uno y éstos mantendrán constante en el tiempo su poder adquisitivo, sin general distorsiones como las que puede ocasionar la vinculación al salario mínimo. Así, la nueva unidad dará certidumbre a la actualización de los supuestos y montos indexados a ésta. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) será el encargado de publicar el valor diario, mensual y anual de la nueva unidad."

En ese contexto, el 14 de diciembre de 2014, las comisiones unidas de Puntos Constitucionales; de Trabajo y Previsión Social y de Estudios Legislativos, Segunda, emitieron dictamen en relación a las diversas iniciativas presentadas ante el Congreso de la Unión, en el que se leía en puntos considerativos tercero y cuarto lo siguiente:

"... El salario mínimo es un derecho humano social de todos los trabajadores y al cual debemos prestar especial atención. Su sentido esencial es que la contraprestación mínima por el trabajo resulte suficiente para que una familia alcance un nivel de vida decoroso. Sin embargo, cabe reconocer que desde hace años, el salario mínimo no alcanza para la subsistencia adecuada de una familia, ya que no es

suficiente para la atención de las necesidades básicas de alimentación, vivienda y educación. En los hechos en una familia trabajan más de uno de sus integrantes, logrando ingresos que apenas permiten cubrir sus necesidades básicas.

Por lo anterior, es que se necesita de un acuerdo político, económico y social amplio para establecer las condiciones que lleven a su recuperación, ya que esto sería benéfico tanto para los asalariados y sus familias, y la economía del país.

CUARTA. Estas Comisiones Unidas estimamos pertinente la reforma del inciso a), fracción 11, del artículo 41; y la fracción VI, párrafo primero, del apartado A del artículo 123, así como la adición a los párrafos sexto y séptimo al apartado B del artículo 26, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estimamos que su aprobación por el Órgano Revisor de la Constitución permitirá desvincular al salario mínimo la función que adquirió como "Unidad de Cuenta" para multitud de efectos legales y económicos. Ello, contribuirá a establecer una política de recuperación del poder adquisitivo de los salarios mínimos."

Ahora bien, con fecha 27 de enero de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el "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", prescribiendo el artículo 123, en su fracción VI, lo siguiente:

"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.”**

En ese contexto, los artículos tercero y cuarto transitorios del Decreto mencionado en el párrafo que antecede, prescriben textualmente:

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.

Visto lo anterior, es necesario armonizar adecuadamente la legislación vigente en nuestro país, conforme a lo mandado en el citado 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 en el que se mandata, para los efectos que nos ocupan, al Congreso de la Unión, a **realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes y ordenamientos de su competencia, 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.**

El plazo otorgado por el artículo cuarto Transitorio en comento, feneció pues el 26 de enero de 2017 sin que se haya cumplido con lo preceptuado en el mismo decreto y si bien es cierto que estamos en presencia de una norma imperfecta que no trae aparejada sanción ante el incumplimiento del propio precepto, también lo es que lo adecuado es que se realice la armonización correspondiente a efecto de que, en coherencia con las reformas realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 27 de enero de 2016, se haga referencia en la legislación vigente a la Unidad de Medida y Actualización y no al Salario Mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia.

Ahora bien, el 31 de diciembre de 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la cual no ha sido reformada con posterioridad al 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”, por lo que se sigue haciendo referencia al Salario Mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia, en virtud de lo cual, si bien es cierto que el artículo Tercero Transitorio, mencionado en párrafos que anteceden, prescribe que 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, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización, también lo es que los artículos transitorios constituyen disposiciones destinadas a regir situaciones temporales que son existentes con anterioridad a la fecha de vigencia de una ley, en tanto se regularizan las situaciones que precisan su existencia, esto aunado a la disposición expresa contenida en el artículo Cuarto Transitorio del mismo Decreto, por lo que es necesario reformar los artículos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado que se refieran al Salario Mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia, a efecto de que

se realicen los cambios que exige la técnica jurídica y en dichos artículos se haga la reforma conducente.

Para clarificar la propuesta legislativa se expone el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA
<p>ARTÍCULO 14.- Los montos de las indemnizaciones se calcularán de la siguiente forma:</p> <p>I. ...</p> <p>II. En el caso de daño moral, la autoridad administrativa o jurisdiccional, en su caso, calculará el monto de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante.</p> <p>La indemnización por daño moral que el Estado esté obligado a cubrir no excederá del equivalente a 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por cada reclamante afectado, y</p> <p>III. ...</p>	<p>ARTÍCULO 14.- ...</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>La indemnización por daño moral que el Estado esté obligado a cubrir no excederá del equivalente a 20,000 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, por cada reclamante afectado, y</p> <p>III. ...</p>

En virtud de lo anterior, someto a la consideración de esta soberanía el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL SE REFORMA EL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.

Artículo Único.- Se **reforma** el segundo párrafo, de la fracción II, del primer párrafo, del artículo 14, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 14.- ...

I. ...

II. ...

La indemnización por daño moral que el Estado esté obligado a cubrir no excederá del equivalente a 20,000 veces **el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización**, por cada reclamante afectado, y

III. ...

Transitorio

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

Suscribe

Claudia Edith Anaya Mota
Senadora de la República

Dado en el Senado de la República a 10 de agosto de 2020.