

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

El suscrito, diputado integrante del grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática a la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 64, 75, 115, 116, 122 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Los difíciles problemas económicos por los que hemos pasado en los últimos años, han arrojando a la pobreza absoluta a más de la mitad de la población, con un grave deterioro en el bienestar particular y general de la sociedad. En este sentido, uno de los principales desafíos que enfrenta la sociedad en su conjunto está en subsanar las profundas desigualdades entre los sectores de la población; por lo que estamos obligados a reorientar las políticas económicas y definir nuevas prioridades que reivindiquen la esencia del Estado democrático y social.

Los integrantes de esta soberanía coincidimos seguramente en disminuir las desigualdades entre los mexicanos y, con ello, crear mayores oportunidades en el desarrollo humano, ocupando el empleo un factor importante en la productividad material e intelectual; y este aspecto no será suficiente sin la remuneración adecuada que posibilite una real expectativa de desarrollo de vida en los individuos y de la sociedad en su conjunto.

En nuestro país, mucho se ha hablado y discutido sobre la política remunerativa del Estado mexicano y más cuando a través de los sueldos del Presidente de la República, ministros de la Suprema Corte, secretarios de Estado, directores de la Administración Pública, alcaldes y congresistas, observamos que esta es lesiva, caótica, irracional e ilógica. Aunque en el artículo 75 constitucional se establece que en el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación serán fijados las retribuciones que correspondan a un empleo que esté establecido en la ley, se desconoce con precisión cuales son los criterios y el procedimiento para establecer los sueldos que perciben los servidores públicos que prestan sus servicios en los Poderes de la Unión, en las entidades federativas y el Distrito Federal.

No obstante, en México y desde siempre el asunto de las remuneraciones de los servidores públicos de la federación, estados, municipios y del Distrito Federal, se aborda de manera casi encubierta, como si fuera un secreto de Estado, cuando en otros países los criterios y el procedimiento son más transparentes y públicos, sobre la base democrática de que le corresponde aprobar los sueldos que perciben éstos al Poder Legislativo.

A todas luces, es ineludible la necesidad de erradicar prácticas anacrónicas que en nada contribuyen a fortalecer nuestro Estado de derecho; delimitar la actuación de los órganos del Estado es una tarea permanente, y más tratándose de la transparencia en el manejo de los recursos públicos. La sociedad bien merece que sean claros los criterios y el procedimiento para determinar las remuneraciones de sus servidores públicos.

Los excesos en que han incurrido los mismos, parece indicar que no tienen límites, así como los beneficios inadmisibles a costa del erario público, aún cuando ya no se encuentre en funciones, y en detrimento de la República.

Para comprender a plenitud el sentido y contenido de la presente iniciativa, es ineludible, por un lado, tomar en consideración la experiencia de otros países, en este caso el de los Estados Unidos; y por otro, ubicar históricamente los antecedentes de la regulación de las remuneraciones en nuestro país.

Con relación al aspecto histórico, las leyes fundamentales del siglo XIX y documentos de la época nos permiten rescatar algunos antecedentes al respecto. El acta constitutiva de 1824 señaló en su numeral 150 que el supremo Poder Ejecutivo se depositaría en "un individuo o individuos. Un Ejecutivo unipersonal o colegiado, fue la

polémica que se dio en la sesión extraordinaria del 2 de enero de ese año. La prevención del posible abuso y los excesos del Presidente, condujo a la formación del Consejo de Gobierno, cuya integración se haría a partir de la mitad de los senadores que velarían que los actos del primer mandatario fueran dictados conforme a la Constitución y a las leyes.

En las constituciones centralistas de 1836 y 1843 era facultad del Congreso dar jubilaciones y retiros, conceder licencias y pensiones, con arreglo a lo que dispusieran las leyes.

En su *Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República Mexicana* de 1842, Mariano Otero, al referirse al peculado, expresa que "...esta profesión vergonzosa y eminentemente antinacional, de aprovecharse de las rentas públicas, formó una clase atendida, considerada y solicitada; y corrompiéndose los altos funcionarios se vieron esas fortunas escandalosas, adquiridas por el delito y ostentadas por la impudencia, y que sustituyendo a los principios políticos o administrativos que dividen a los hombres únicamente el interés de hacer una fortuna rápida, nos han delegado hombres para quienes cuanto hay de noble y santo no son más que palabras sin sentido, y que de todos modos y bajo todos pretextos, no buscan siempre más que oro y más oro. "

Destaca también, la participación del ministro de Guerra en la sesión de 22 de abril de 1843, al discutirse la composición de la Cámara de Diputados, pues, al hacer uso de la voz, sostenía en su parte conducente:

"...que la razón que se habla teniendo presente para fijar un diputado por cada setenta mil habitantes, fue la misma estructura del cuerpo legislativo, en el que en cierto modo se cierra la puerta del Senado al pueblo, y por lo mismo debía ampliársela la del Congreso, y el número que debía renovarse periódicamente, no era en cuestión del artículo que se discutía, pues si se pueden o no renovar los senadores de ese modo, se vería cuando se tratase de dicha renovación: que el de la economía que se había alegado, no debía tener fuerza, porque la verdadera economía no consiste en dejar de hacer gastos necesarios o provechosos: que en cuanto a las escasez del erario, se debía buscar el mal en su raíz, y atacarlo en su origen: que las rentas del Estado alcanzaban para todo, bien arreglada la hacienda pública: que el modo más sencillo de tenerla, **era rebajar los sueldos del Presidente, ministros, diputados, &c.,** sin temor de que por esto no hubiera quien quisiese ser diputado, pues en el estado de desarrollo de las facultades, aspiraciones y deseos de brillar, muchos lo desearían por el honor que les resultaba de servir á la patria, y de tomar parte en su administración: que en cada pueblo hay costumbres y necesidades diversas, y que disminuyéndose el número, quedarían, por decirlo así, muchas necesidades sin representar: que la democracia es una necesidad del siglo, y mayor todavía en una República; por lo que deberá ampliarse y favorecerse en lo que no sea nocivo ni muy gravoso: que en la época de la federación se ensanchó la esfera del Poder Legislativo, y no conviene quitar las esperanzas a aquellos que las habían formado de volver a subir a la tribuna; y por último, que no se debían sacrificar los intereses nacionales a una miserable suma de dinero."

Además se establecía en el artículo 98 que: "El Presidente interino gozará de las mismas prerrogativas, honores y consideraciones que el propietario, sin limitación que reducirse a dos meses el año de que habla el artículo 96. **Una ley señalará el sueldo del Presidente, y el que deba disfrutar el que lo sustituya.**"

Paradójico resulta que fuera en las constituciones centralistas donde se plantearan decisiones radicales ante la escasez del erario y el modo más sencillo era rebajar los sueldos del Presidente, ministros, diputados, entre otros servidores públicos.

Ahora bien el asedio y las adulaciones por las redes de los ambiciosos y avarientos, así como los artificios que a cada paso se le tienden a los gobernantes, deben ser erradicados. Es necesario que los gobernantes no sacrifiquen los intereses permanentes de la sociedad en aras de intereses mezquinos o personales. Es un deber de los gobernantes resistir a tales maleficios. Tal como lo sostenía en su tiempo Francisco Zarco.

No obstante lo anterior, por lo que respecta a las remuneraciones o sueldos de los servidores públicos en el siglo XIX, existen disposiciones dispersas y no sistematizadas, que permitan hacer un seguimiento puntual de este tema.

Respecto a la experiencia en otros países, en Estados Unidos, a diferencia de México, los congresistas estipularon el salario del titular del Poder Ejecutivo, el cual actualmente es aprobado por el Poder Legislativo, conforme al artículo II Sección I, de la Constitución que establece que:

"Los Presidentes declarados, por su tiempo de servicio deben obtener una compensación, la cual no debe incrementar ni disminuirse durante su periodo por el cual fue electo; en el mismo tiempo no debe recibir ninguna otra remuneración por parte de los Estados Unidos o alguien más."

En consecuencia el 24 de septiembre de 1789, el primer Congreso estipuló el primer salario para un Presidente de los Estados Unidos de América en veinticinco mil dólares al año.

Benjamín Franklin, por su parte, sugirió que el titular del Poder Ejecutivo no debería percibir salario alguno en absoluto, infiriendo que "el amor por el dinero era la raíz de toda maldad política, y propuso que no recibiera ninguna remuneración por servicios prestados, pagos o recompensa alguna haciéndose necesario por ende sufragar los gastos de su oficina.

La propuesta de Franklin fue pospuesta y con el tiempo se olvidó, pero su objetivo de llevar a cabo el cargo presidencial honorífico y no por compensación fue alcanzado cuando George Washington declinó recibir parte alguna de su compensación que constitucionalmente le correspondía, proclamando en su discurso inaugural que "...rehusaba para sí mismo de cualquier parte de su remuneración la cual debía ser incluida en una reserva permanente para el Departamento Ejecutivo, y debía asimismo rezar por que los cálculos pecuniarios, estimados para el puesto en el que estaba, pudieran durante su gobierno ser limitados a los gastos actuales, como los bienes públicos piensen que se requiere".

La entrega por su país y el desprendimiento personal de estos hombres, los hicieron dignos de admiración y respeto por otros pueblos del mundo. La admiración no basta, es indispensable seguir el ejemplo con la actuación; es por ello, que resulta impostergable dar transparencia a los ingresos no sólo de los titulares del Poder Ejecutivo, sino de todos los servidores públicos de la federación, estados, Distrito Federal y municipios, toda vez que invocar una nueva moralidad del servidor público exige que sean precisamente éstos quienes encabecen esa moralidad, el que ponga el ejemplo siguiendo la premisa de nuestro prócer Benito Juárez, quien sostenía que el servidor público debe aspirar a vivir con la medianía de su sueldo y a trabajar para alcanzar las mejores aspiraciones de la sociedad.

El mérito personal, patriotismo, las virtudes para gobernar, así como la forma de regir los destinos de la República, hacen indispensable que los servidores públicos de los Poderes de la Unión cuenten con una remuneración indispensable y decorosa que les permita tener un retiro digno al concluir su encargo.

Es indispensable devolverle a nuestras instituciones el papel digno que les corresponde, sobre todo de sus servidores públicos, y que mejor que hacerlo transparentando sus ingresos y determinándoles una remuneración decorosa, tanto en su encargo, como en su retiro por los servicios prestados a la nación, atendiendo al cargo que hayan desempeñado, asegurándoles en algunos casos, una pensión vitalicia suficiente para vivir en forma digna y decorosa, una vez que se haya retirado de sus tareas.

Con lo anterior se cumpliría con un largo anhelo del pueblo mexicano encaminado a combatir la corrupción que ha penetrado a nuestras instituciones y que ha llevado al resquebrajamiento de su credibilidad, convirtiéndose hoy en día en una de las cuestiones trascendentales para la vida nacional el dar un paso definitivo hacia un México más transparente que establezca los instrumentos adecuados para erradicar la corrupción.

Es un imperativo de la moral pública y de la democracia terminar con el ejercicio discrecional de la hacienda pública, que beneficia a un sector muy reducido de los mismos, con remuneraciones salariales que ofenden y agravian a la sociedad en su conjunto y que son contrarias a los principios de justicia, equidad, igualdad y solidaridad.

Comprometidos en construir una sociedad equitativa en las esferas económica, cultural, social y política, no podemos ser indiferentes frente a la desproporción de las remuneraciones que privan en México, en los diferentes

niveles de gobierno. Tienen razón las voces críticas de la sociedad cuando cuestionan los ingresos elevados de sus servidores públicos, que contrastan con la pobreza de millones de mexicanos, que no alcanzan a resolver problemas elementales de alimentación, vestido, vivienda, empleo, educación o salud.

Los mexicanos reclaman austeridad y no ostentación. Actualmente tenemos que reconocer la existencia de remuneraciones excesivas y oprobiosas en todos los ámbitos de gobierno; sin desconocer los escandalosos salarios de servidores públicos, entre los que destacan gobernadores y presidentes municipales; éstos últimos perciben una remuneración mayor a la del mismo Presidente de la República. Esta grave situación se traduce en una sangría presupuestal al erario, por lo que se hace necesario un límite que equilibre tal desproporción y termine con el derroche vergonzoso de los recursos públicos.

Las acciones que adoptemos sobre este importante asunto de interés nacional definirán sustantivamente el compromiso de esta Legislatura en el proceso democrático, en un país como México, en un tema tan fundamental como es la reorientación social del presupuesto, la cual sólo puede darse bajo la premisa de impulsar una austeridad patriótica y republicana. Digamos no a las remuneraciones que lesionan el interés de la vida pública de la sociedad. El Congreso de la Unión debe poner un alto a salarios o remuneraciones de más de 400 mil pesos a presidentes municipales; de más de 200 mil a directores de entidades paraestatales; de 200 mil pesos netos a los secretarios de Estado. No más la ignominiosa discrecionalidad de servidores públicos que se autoasignan, discrecionalmente sus sueldos, priorizando su bienestar personal presente y futuro, por encima del de la sociedad.

De conformidad con el artículo 127 de la Constitución General de la República, las remuneraciones que reciban los servidores públicos serán anuales, adecuadas, irrenunciables y equitativas, y según reza el artículo 126 constitucional no podrá hacerse pago alguno que no esté comprometido en el Presupuesto o ley posterior. Sin embargo, las características que privan en las remuneraciones de los servidores públicos de alto nivel distan mucho del mandato constitucional por las siguientes razones:

1. Son parcialmente ilegales, porque una parte de ellas no están contempladas en el Presupuesto ni en una ley posterior como lo señala el artículo 126 constitucional.
2. Son inequitativas en virtud de que no existe un principio de igualdad horizontal que norme las simetrías entre pares, como es el caso de 8 diputados y senadores o bien, siendo actividades diferentes, la legislativa, la ejecutiva y la judicial, son iguales o parecidas por ser altamente relevantes para la nación, en virtud de que, en términos del artículo 49 constitucional, los tres poderes integran el Supremo Poder de la Federación; ninguno subordinado al otro.
3. Son aún más inequitativas si se considera que estas remuneraciones incrementan la opulencia en algunos servidores públicos y la pobreza de miles de mexicanos, contrariando con ello la naturaleza irrenunciable de nuestra investidura de servir al pueblo y no servirse de él.

Considerando que las remuneraciones netas mensuales de los diputados en el año 2003 son de 63 mil 56.77 pesos; de los senadores 86 mil 416 pesos; del Presidente de la República 158 mil 27.66 pesos; de los secretarios de Estado del grupo A 155 mil 498.49 pesos; del grupo B 159 mil 270.37 pesos, y del grupo C 163 mil 136.56 pesos; de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 151 mil 893.63 pesos, y sucesivamente encontramos miles de servidores públicos con ingresos reales mensuales de más de 100 mil pesos.

Proponemos, que la dieta del diputado federal sea la referencia para que ningún servidor público, federal, estatal, municipal y del Distrito Federal perciba una remuneración mayor que éstos. Con la salvedad de que tratándose del Presidente de la República, ministros de la Suprema Corte de Justicia, los consejeros de la Judicatura Federal, los magistrados de los tribunales Electoral, Colegiados y Unitarios de Circuito, el consejero presidente y los consejeros electorales del IFE y demás servidores públicos equiparables en sueldo, tendrán una remuneración mayor que no exceda un tercio de la dieta que reciben los diputados federales. Los senadores tendrán una remuneración igual a los diputados federales, por ser ambos colegisladores de un mismo poder y por no existir razón alguna para no ser tratados como pares de esta importante función de Estado.

Asimismo, se propone que no existan remuneraciones especiales, bonos, premios, ni otra compensación a los servidores públicos federales, estatales, municipales y del Distrito Federal.

Desde luego, nuestra propuesta es que el monto inicial de referencia de las remuneraciones de diputados federales sean las que se encuentren vigentes y que también valdrán para el año 2004.

Con la reforma constitucional que estamos presentando, el ahorro que se obtenga de la reducción de las remuneraciones, atenderemos aspectos abandonados durante décadas que han profundizado la marginación de amplios sectores del pueblo de México. Con estos recursos debe ser atendido con urgencia el mejoramiento del sistema educativo nacional; atender el déficit histórico en la construcción de vivienda popular; canalizar prontamente recursos a las instituciones culturales del país, como escuelas de arte y cultura, que se encuentran casi en el abandono y la miseria absoluta; créditos a las pequeñas y medianas empresas, así como subsidios especiales para hacerlas competitivas frente al escenario de la globalización; mejorar con prontitud el sistema de salud pública, entre otros asuntos, tan indispensables como la construcción de caminos y vías de comunicación, o bien, el fortalecimiento inmediato de las instituciones de investigación nacionales y estatales.

Con una austeridad, emanada de la Ley Suprema, de las remuneraciones de los servidores públicos mencionados, se alcanzarán ahorros de miles de millones de pesos en los tres ámbitos de gobierno, para ser incorporados en el gasto de política social. Con la aplicación de estas medidas no es necesario el desmantelamiento de empresas, bajo pretexto de no tener más recursos para atender la pobreza. Insistimos: no es justificable la desincorporación, mientras existan otras opciones como el ahorro a partir de la austeridad en las remuneraciones de los servidores públicos y menos aún, si estos organismos tienen una función social reconocida ampliamente.

Esta acción representaría un cuantioso ahorro, pues son decenas de miles de servidores los que actualmente tienen percepciones superiores a las de los diputados federales. Razón por la cual se toma como referencia el sueldo de los diputados federales; lo que igualmente proponemos, como marco de referencia obligado para los servidores públicos estatales, del Distrito Federal y municipales, ya que a éstos corresponde velar por los intereses de la nación y vigilar que en las leyes de este Congreso se moderen la opulencia y la indigencia.

En virtud de lo expuesto, nos permitimos someter a la consideración de esta soberanía el siguiente

Proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 75, 115, 116, 122 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Unico.- Se **reforman** los artículos 64, la fracción XI del artículo 73, el párrafo cuarto del inciso c de la fracción IV del artículo 115, el artículo 127; y se **adicionan** un párrafo al artículo 75, una fracción VIII al artículo 116, un párrafo segundo al inciso B de la fracción V de la base primera del apartado C del artículo 122, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 64. Los diputados y senadores percibirán una dieta igual, quienes no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso del presidente la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la **misma** el día en que falten.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a X. ...

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, y **para expedir la ley que establezca las bases entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y municipios, en materia de remuneraciones de los servidores públicos;**

XII. a XXX. ...

Artículo 75. La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

En los casos del titular del Poder Ejecutivo, de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los consejeros de la Judicatura Federal, los magistrados de los tribunales Electoral, Colegiados y Unitarios de Circuito, el consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral y demás servidores públicos equiparables en sueldo a los anteriores, gozarán de una remuneración no mayor a una tercera parte más de la que perciban los diputados federales. Asimismo, los secretarios de Estado y directores de la Administración Pública Federal centralizada, paraestatal o de los organismos autónomos, disfrutarán de una remuneración igual a la que perciban los diputados federales.

Artículo 115. ...

I. a III. ...

IV. ...

a) a b) ...

c) ...

...

...

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, **debiendo señalar las remuneraciones de los servidores públicos de los ayuntamientos y dependencias de la administración pública municipal, centralizada y descentralizada, las cuales no serán mayores a las que perciban los diputados federales.**

...

V. a X...

Artículo 116. ...

I. a VII. ...

VIII. Los Congresos de los estados, al aprobar el presupuesto de egresos deberán señalar las remuneraciones de los servidores públicos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de los organismos autónomos. Las remuneraciones que perciban el gobernador, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia estatal y los diputados locales, no serán mayores a las que perciban los diputados federales.

Artículo 122. ...

...

...

...

...

...

A a B ...

C ...

Base Primera ...

I. a IV. ...

V. ...

a) ...

b) ...

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al aprobar el Presupuesto de Egresos, deberá señalar las remuneraciones de los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local y de lo organismos autónomo, las cuales, no serán mayores a las que perciban los diputados federales.

...

...

...

c) a o)

Base Segunda a Base Quinta ...

D a H ...

Artículo 127. Los servidores públicos federales, estatales, municipales y del Distrito Federal recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos **respectivos**.

En ningún caso los servidores públicos de confianza podrán percibir otro tipo de remuneraciones independientemente de su naturaleza o denominación.

Transitorios

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

Segundo.- Se abrogan los acuerdos y todas las demás disposiciones anteriores relativas al otorgamiento de pensión y apoyos a los ciudadanos que hubiesen ocupado el cargo de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Tercero.- A partir del 1 de enero del siguiente año de ejercicio fiscal al que haya entrado en vigor el presente decreto las dietas de los senadores se equipararan a las de los diputados federales.

Cuarto.- El titular del Poder Ejecutivo, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los miembros del Consejo de la Judicatura Federal, los magistrados de los tribunales Electoral, Colegiados y Unitarios de Circuito, el consejero presidente y los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral empezarán a percibir las remuneraciones establecidas en el presente decreto a partir del 1 de enero del siguiente año de ejercicio fiscal al que haya entrado en vigor, por lo que deberán informar al Congreso de la Unión las adecuaciones que hagan al respecto.

Quinto.- El Congreso de la Unión tendrá un año a partir de la entrada en vigor del presente decreto para expedir la ley reglamentaria de la fracción XI del artículo 73 constitucional.

Sexto.- Las Legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor; tratándose del Distrito Federal, será el Estatuto de Gobierno y leyes respectivas.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 9 días del mes de diciembre del 2003.

Dip. Tomás Cruz Martínez (rúbrica)

Publicado en Gaceta de la Cámara de Diputados 9/12/03.