

# **DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, EL QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 75, 115, 123 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda, que contiene Proyecto de Decreto que reforma los artículos 75, 115, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

## **HONORABLE ASAMBLEA:**

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda, de la Cámara de Senadores, se turnó para su estudio, análisis y dictamen, la Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Senador Pablo Gómez Álvarez, a nombre de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, de Convergencia y del Trabajo.

Asimismo, a la Comisión de Puntos Constitucionales, fue turnada para su estudio y análisis y dictamen, la Iniciativa que reforma los artículos 73, fracción XI, y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Presidente de la República, Lic. Felipe Calderón Hinojosa.

Con fundamento en los artículos 85, 86, 94 y 103 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 65, 87, 88 y 93 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las comisiones unidas someten a la consideración de esta Honorable Asamblea, el dictamen al tenor de los siguientes:

## **I. ANTECEDENTES**

1. En sesión pública celebrada en la Cámara de Senadores el día 9 de noviembre de 2006, el Senador Pablo Gómez Álvarez, a nombre de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, de Convergencia y del Trabajo, en ejercicio de la facultad consagrada en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. En la misma sesión, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, acordó el trámite a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda, para su estudio y análisis correspondiente.
3. En sesión celebrada en la Comisión Permanente el día 24 de enero de 2007, el Ejecutivo Federal en ejercicio de la facultad consagrada en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentó Iniciativa que reforma los artículos 73, fracción XI, y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
4. En la misma sesión, la Presidencia de la Comisión Permanente acordó el trámite a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Senadores, para su estudio y análisis correspondiente.
5. Las comisiones que suscriben celebraron diversas reuniones, con el objeto de analizar las propuestas para estar en condiciones de elaborar un proyecto de dictamen y discutirlo, y en su caso aprobar las propuestas contenidas en las iniciativas referidas.

## **II. ANÁLISIS**

### **1. Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Debido a la ausencia de una política que ordene un sistema de percepciones adecuado a la realidad económica del país y de las finanzas públicas, la discrecionalidad ha sido el mecanismo para la asignación de sueldos en la administración pública, los poderes legislativo y judicial de la Federación, así como en los poderes de las entidades federativas.

Por ello, la iniciativa propone fijar un sueldo neto máximo para todos los servidores públicos del país, incluidos los funcionarios de organismos, empresas e instituciones de cualquier género. Medida indispensable, afirma el autor, debido a que muchas remuneraciones son excesivas, además de adicionar otras percepciones a discrecionalidad y que muchas veces violan los presupuestos.

Plantea que sólo a través de modificar la Constitución, se logrará que la Federación, estados y municipios acaten un tope máximo de percepciones.

Por lo que propone reformar el artículo 127 constitucional con la finalidad de establecer un sueldo máximo anual, que ascienda a treinta y tres mil veces el salario mínimo general diario determinado para el Distrito Federal, equivalente a 120 mil pesos mensuales más 160 mil de aguinaldo. El sueldo será asignado de manera jerárquica de acuerdo a las funciones y características del cargo.

Asimismo, plantea que ninguna autoridad pueda conceder jubilaciones, pensiones o haberes de retiro a favor de persona alguna al margen de la ley o de un decreto de carácter legislativo.

### **Régimen transitorio**

El promovente establece que las percepciones de los servidores públicos y personas que sean superiores al sueldo máximo referido, deberán ser disminuidas en un plazo improrrogable de 90 días naturales a partir de su entrada en vigor.

Asimismo, señala el autor que las percepciones actuales de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal no podrán ser disminuidas durante el tiempo de sus encargos en cumplimiento a lo que establece el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Medida que también se aplicará a los miembros del Consejo General del IFE debido a que la Constitución señala que sus percepciones serán iguales a las de los Ministros de la Suprema Corte.

Sin embargo, la iniciativa propone que dichos funcionarios no reciban adicionalmente al sueldo nominal, bonos, ayudas, premios, recompensas, estímulos, gastos de representación, comisiones, compensaciones o cualquier otra remuneración en dinero o en especie, a partir de la entrada en vigor del decreto.

### **2.Iniciativa que reforma los artículos 73, fracción XI, y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Esta iniciativa atiende la demanda de los mexicanos en cuanto a que la función de los servidores públicos cumplan con uno de los principios de Benito Juárez: "*...bajo el sistema federativo no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes. No pueden improvisar fortunas, ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir en la honrosa medianía que proporciona la retribución que la ley les señala*".

El tema de los ingresos excesivamente elevados y desproporcionados que se asignan a ciertos servidores públicos en algunos ámbitos de gobierno, es uno de los asuntos de mayor sensibilidad y que provoca indignación en la población; particularmente, en regiones donde se vive en condiciones precarias y de verdadera miseria.

Cada día la ciudadanía está más atenta e interesada en conocer el destino y cerciorarse del correcto uso de los recursos que con el esfuerzo de todos los mexicanos se recaudan para financiar los gastos públicos.

Este proyecto pretende ajustar el marco constitucional que sustenta las remuneraciones de todos los servidores públicos del país, en sus tres ámbitos, federal, estatal y municipal, con el objetivo de crear un justo y auténtico equilibrio entre la realidad económica que viven los gobernados y el eficiente desempeño del cargo con la remuneración que reciben sus gobernantes.

Esta iniciativa propone reformar la fracción XI del artículo 73 constitucional, a fin de facultar al Congreso de la Unión para establecer, mediante una ley reglamentaria de los criterios y principios que se proponen para el artículo 127 también de la Constitución, las bases generales y lineamientos a los que deberá sujetarse el establecimiento de toda percepción pública en los ámbitos federal, estatal y municipal y del Distrito Federal.

La ley que establezca las bases para fijar las remuneraciones de los servidores públicos emitida por el Congreso de la Unión, vinculará por igual a todos los órganos públicos, entendiéndose por éstos a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial federales; los órganos constitucionales autónomos; los tres poderes de los estados y equivalentes en el Distrito Federal, incluidos sus órganos autónomos de carácter local; los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en general, cualquier órgano o ente público del Estado.

La atribución que se otorga al Poder Legislativo Federal tiene como objetivo establecer bases uniformes para la fijación de remuneraciones, sin violentar la autonomía de las entidades federativas y municipios.

Asimismo, esta iniciativa propone también reformar íntegramente el artículo 127 de nuestra Carta Magna, recogiendo el principio de que los servidores públicos percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su

función, empleo, cargo o comisión; y estableciendo que los límites mínimos y máximos de tales remuneraciones se deberán precisar anualmente en los respectivos presupuestos de egresos.

En esta propuesta la asignación de remuneraciones habrá de sujetarse a los principios de equidad, igualdad, desempeño, fiscalización, rendición de cuentas y transparencia, otorgando a cada uno de ellos un contenido preciso.

Igualmente establece la existencia de órganos colegiados integrados por servidores públicos y expertos independientes que participen en la fijación de las remuneraciones de los servidores públicos y los tabuladores que deben regularlos.

Finalmente, con el objetivo de que exista un parámetro definido a nivel constitucional, y que los órganos públicos cuenten con un tope máximo de referencia, esta iniciativa propone que ninguna remuneración de los servidores públicos sea superior al monto máximo autorizado en el presupuesto federal para la remuneración del Presidente de la República.

### **Régimen transitorio**

Tomando en cuenta que los límites establecidos en la iniciativa en estudio, deben respetarse por todos los servidores públicos, aún por aquéllos que actualmente están en funciones, se establece un artículo transitorio que permita ajustar las remuneraciones que rebasen los límites de referidos, a más tardar al inicio del ejercicio fiscal del año 2008.

La iniciativa considera lo establecido en el artículo 94 constitucional que dispone que la remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los Consejeros de la Judicatura Federal y los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Para lo cual refiere que indudablemente "la *ratio legis* de este principio constitucional está referida a los poderes constituidos precisamente para evitar cualquier acto de presión que aquellos pudieran intentar en contra de la función jurisdiccional, en otras palabras, el precepto es un instrumento que pretende garantizar la autonomía del Poder Judicial.

No obstante, es indiscutible que si el Órgano Reformador de la Constitución dicta un mandato que autoriza, en su caso, la afectación de algunos funcionarios, ello no vulnera lo dispuesto en el citado artículo 94. Además, nuestro máximo tribunal ya ha definido con claridad que sólo el texto constitucional pudiera permitir, en caso de ser necesario, una aplicación retroactiva de la norma."

### **III. CONSIDERACIONES**

Los integrantes de estas comisiones coinciden con la intención de los autores de ambas iniciativas, en el sentido que debe regularse con precisión la asignación de las remuneraciones de los servidores públicos, conservando la garantía de adecuada, irrenunciable y proporcional que establece el texto vigente.

Consideramos que el servicio público debe ser remunerado de tal forma que el Estado se cerciore de que en el desempeño de los servidores públicos se cuente con ciudadanos preparados, capaces y honestos, que puedan desempeñar con eficacia y profesionalismo las responsabilidades que les han sido confiadas, al mismo tiempo que, puedan también obtener un salario digno, el cual es un derecho humano esencial.

Los senadores que suscriben, consideramos viables las propuestas de las iniciativas en estudio, sin embargo, estimamos necesario hacer las siguientes modificaciones:

Respecto a la reforma de la fracción XI del artículo 73 constitucional, propuesta en la iniciativa del Ejecutivo Federal, consideramos que basta con establecer en el propio artículo 127 constitucional los lineamientos generales a los que deberá sujetarse la determinación de las remuneraciones, sin necesidad de que exista una legislación reglamentaria emitida por el Congreso de la Unión para tales efectos que abarque los ámbitos estatal y municipal; en respeto de la autonomía hacendaria de las entidades federativas y los municipios.

Estas comisiones coinciden con el ánimo de modificar el artículo 127 de nuestra Carta Magna, en el sentido de ampliar el ámbito de aplicación de dicha norma fundamental, ya que en éste, en su texto vigente, únicamente prevé las características de las remuneraciones que deberán recibir el Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados y senadores al Congreso de la Unión y en forma genérica los demás servidores públicos; por lo que conviene precisar que estos lineamientos y criterios sobre las remuneraciones por el desempeño de cualquier función, empleo, cargo o comisión en el servicio público resultan aplicables a todo servidor público, *funcionario, empleado y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza*, de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones

paraestatales y para municipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público,.

Respecto a la iniciativa presentada por el Senador Pablo Gómez, se propone no adicionar un segundo párrafo al artículo 127 constitucional. La propuesta de los integrantes de estas comisiones es que se reforme el párrafo actual vigente, que pasaría a ser párrafo primero, se adicione un segundo párrafo con seis bases, así como un párrafo final, a fin de establecer las bases para la asignación de remuneraciones de los servidores públicos del país.

En cuanto a los entes públicos a cuyos servidores públicos resultaría aplicable el artículo 127 constitucional la propuesta señala "a los estados de la Unión"; al respecto consideramos que es innecesaria la palabra "Unión" por lo que se considera suficiente hacer referencia simplemente "a los Estados". Asimismo, resulta innecesario señalar que se incluirán a los servidores públicos de los poderes judiciales y legislativos, puesto que los servidores públicos de la Federación o de los Estados incluyen a éstos, según lo dispuesto en el artículo 108 constitucional que señala a quiénes se considera servidores públicos.

Respecto al primer párrafo del artículo 127 constitucional, se considera innecesaria la inclusión de *"quienes desempeñen funciones en empresas de participación estatal mayoritaria, organismos descentralizados, fideicomisos públicos, órganos autónomos o independientes, instituciones financieras de carácter público y con participación pública mayoritaria o bajo control estatal, e instituciones de educación de los mismos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica y aún cuando cuenten aquéllas con patrimonio propio y capacidad para administrar bienes"* como se propone en la iniciativa presentada por el Senador Pablo Gómez Álvarez, ya que se puede expresar el mismo concepto en términos generales, de conformidad con la práctica constitucional. Por lo que se estima adecuada la propuesta de la iniciativa del Ejecutivo Federal, que establece:

*"Los servidores públicos de la Federación, de los estados, de los municipios y del Distrito Federal recibirán remuneraciones adecuadas e irrenunciables por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, conforme a las siguientes bases: "*

Ya que las iniciativas buscan ser incluyentes a fin de que los lineamientos del artículo 127 constitucional sean aplicables para la determinación de las remuneraciones de todo servidor público, independientemente de la naturaleza del ente público u organismo en el cual desarrollen su función, y considerando que uno de los conceptos centrales de la reforma en estudio es el de "servidor público", resulta conveniente precisar que, como se señala en el artículo 108 constitucional, están incluidos *"los funcionarios, empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza"*, de entidades y dependencias de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, así como de sus administraciones paraestatales y para municipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público.

Finalmente, consideramos conveniente conservar el concepto de proporcionalidad que prevé el texto vigente. Por lo anterior se propone el siguiente texto para el primer párrafo del artículo 127 constitucional:

***"Artículo 127.*** *Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y para municipales, 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."*

Respecto al principio de proporcionalidad, debe considerarse por norma lógica, que si se pretende que las remuneraciones que deben percibir los servidores públicos por su desempeño guarden proporcionalidad, de igual forma, con esta reforma también se pretende promover que el pago de las remuneraciones sean proporcionales con los ingresos del erario a cuyo cargo correspondan, para que también se guarde proporcionalidad con los ingresos y capacidades de todos los órdenes del gobierno.

Estas comisiones dictaminadoras estamos conscientes de que una reforma de este tipo obligará a estos tres órdenes de gobierno a establecer las remuneraciones para cada nivel, puesto o categoría, por lo que debe hacerse con apego a los principios federales que rigen nuestra Carta Magna, así como respetando la autonomía de los estados y de los municipios, la independencia entre poderes y la capacidad de gestión de los entes autónomos y administraciones públicas paraestatales y para municipales. Por ello consideramos conveniente conservarlos, por lo que proponemos que sean las legislaturas de los estados, los cabildos y, en general, cualquier órgano con facultades para emitir sus presupuestos, los que al momento de aprobar los presupuestos respectivos, vigilen el debido cumplimiento de los principios de legalidad, justicia y proporcionalidad en la remuneración de sus servidores públicos.

Por lo que dichos límites deben ser determinados anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes.

En cuanto a las remuneraciones, coincidimos con la iniciativa presentada por el Senador Pablo Gómez Álvarez, la cual propone que dentro de las remuneraciones, se incluya toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, estímulos, comisiones, compensaciones, fondos de retiro o ahorro, pensiones, jubilaciones y cualquier otra, con excepción de gastos de viaje en comisiones oficiales los que deberán ser justificados. Sin embargo, se considera conveniente incluir la retribución o indemnización fijada para los representantes en cámaras legislativas denominada *dieta*, así como las percepciones por concepto de *bonos*; y se propone excluir los apoyos y los gastos de representación, ya que éstos al igual que los gastos de viajes en comisiones son inherentes a la función desempeñada.

En cuanto al concepto de remuneración y con el ánimo de evitar alguna confusión en la aplicación e interpretación del texto de la Ley Fundamental, toda vez que algunos preceptos constitucionales vigentes se refieren al concepto de retribución (artículos 5, tercer párrafo; 41, fracción III, párrafo cuarto y 75), considerando que ambos vocablos -remuneración y retribución - según el Diccionario de la Real Academia Española tienen el mismo significado, estas comisiones consideran conveniente precisarlo en la fracción I del artículo 127 constitucional.

En cuanto a la propuesta del Senador Pablo Gómez, de incluir a las pensiones y jubilaciones como parte de las remuneraciones, estas comisiones unidas consideran que no es propio incluirlas, toda vez que la pensión es un derecho de seguridad social, una prestación social de carácter obligatorio para el trabajador o sus derechohabientes, cuyo objetivo es amparar a las personas contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte; y la jubilación es el acto administrativo por el que un trabajador en activo, ya sea por cuenta propia o ajena, alcanza una determinada edad en la que pasa a una situación pasiva o de inactividad laboral. Para compensar la pérdida de ingresos que se deriva del cese laboral, al beneficiario de la jubilación se le reconoce una prestación económica que suele consistir en una renta mensual.

Las pensiones y jubilaciones son un pago que se realiza hasta que termina la relación laboral, son un derecho que se gana con el trabajo, que está regulado con las leyes y que no es parte de la remuneración de un servidor público.

Sin embargo estas comisiones consideran necesario erradicar un sistema de privilegios a los altos funcionarios que se ha otorgado en diversas ocasiones jubilaciones tempranas, que sin tener la edad propicia de retiro y con edad para continuar laborando, sin cubrir los años de servicio y sin cumplir los plazos diseñados en el sistema de pensiones respecto al tiempo que deben cotizar, y así se beneficia a un pequeño grupo de funcionarios, contrastando con los trabajadores que han dejado una gran parte de su vida en el servicio público. Por lo que se considera preciso establecer que no se concederán ni cubrirán jubilaciones o pensiones si no están asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Y así terminar con esta práctica irregular de otorgar pensiones o jubilaciones indebidamente, situación que se planteará más adelante.

Esta misma propuesta, del Senador Pablo Gómez, sugiere que los *fondos de retiro o ahorro* sean parte de las remuneraciones, propuesta que se considera adecuada, siempre y cuando se precise que se refiere a *las aportaciones de los fondos de retiro o ahorro*, evidentemente nos referimos a las aportaciones de hace el Estado, toda vez que de manera voluntaria el trabajador puede hacer aportaciones voluntarias adicionales, que son descontadas de su salario, y no se deben contar doblemente.

De las iniciativas presentadas se coincide en la necesidad de fijar un referente como monto máximo para fijar las remuneraciones de los servidores públicos. Al analizar ambas propuestas se consideró conveniente fijar como referente la remuneración del Titular del Poder Ejecutivo Federal, sin que esto signifique una preeminencia de dicho poder sobre los otros o se pretenda, en forma alguna, vulnerar la igualdad de los poderes, simplemente es un referente .

En este tenor, la remuneración de los servidores públicos debe responder a criterios del grado de responsabilidad y nivel jerárquico, de tal forma que se eviten disparidades inaceptables entre cargos de características similares, con fundamento en el legítimo derecho de que a trabajo igual corresponde salario igual, por lo que se estima conveniente establecer que a un subordinado no le podrá corresponder una remuneración igual o mayor que a la de su superior jerárquico.

Lo anterior, sin desconocer que existen servidores públicos que, por las características de sus funciones pueden desarrollar varios empleos. En estos casos e inspirados en limitar los sueldos excesivos, pero sin interés de perjudicar a muchos servidores públicos que se ven en la necesidad de contar con varios empleos, se considera adecuado prever que, en estos casos, su remuneración podrá ser superior a la de su superior jerárquico, siempre y cuando el excedente se origine precisamente de desempeñar de dos funciones y la suma de dichas retribuciones no exceda la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto del ejercicio fiscal que corresponda.

Y en este orden de ideas, estas comisiones unidas coinciden con la propuesta de la iniciativa del Senador Pablo Gómez, al plantear que ninguna autoridad pueda conceder jubilaciones, pensiones o haberes de retiro en favor de persona alguna al margen de la ley o de un decreto legislativo, toda vez que en la actualidad hay casos en los que se conceden jubilaciones y

pensiones con base en criterios que no gozan de generalidad o sin atender a aspectos de antigüedad, edad, entre otros. Por lo anterior, se considera que uno de los elementos fundamentales para la determinación de jubilaciones, pensiones o haberes de retiro tienen que fundarse en criterios de aplicación general, por lo que se considera pertinente considerar que las jubilaciones y pensiones deben estar asignadas en ley o decreto legislativo; sin embargo, es muy importante reconocer que existen otros mecanismos a través de cuales hoy en día se tienen establecidas pensiones, con sujeción a criterios generales, como los contratos colectivos de trabajo o las condiciones generales de trabajo.

Por otra parte, y ante el reconocimiento que el concepto de autoridad no es lo suficientemente amplia para referir a todos órganos hoy facultados para determinar jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, se propone eliminar la referencia, a fin de expresar la prohibición en los términos más generales posibles. Asimismo, estas comisiones consideran conveniente sujetar el régimen de liquidaciones al mismo principio, con el objetivo de frenar excesos que se han dado en numerosas ocasiones de servidores públicos que al concluir los periodos para los cuales fueron electos o bien al término de la gestión de la administración en la que han trabajado en el caso de que el origen del cargo que ocuparon no sea la elección popular, se han otorgado liquidaciones desmesuradas que han merecido la desaprobación de la opinión pública.

Lo anterior es sin perjuicio de reconocer que a la fecha existen numerosos procedimientos previamente iniciados que tienen por objeto la determinación de jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, los cuales en caso de resultar favorables los laudos o sentencias judiciales para el otorgamiento de las mismas, deberán ser respetadas y cumplidas dichas resoluciones.

Por otra parte, estas comisiones unidas coinciden con la propuesta señalada en los incisos E y F de la iniciativa del Ejecutivo Federal, en cuanto a la necesidad de transparentar las percepciones a las que todo servidor público tiene derecho, con el objeto de contar con información veraz, diferenciada y completa sobre las remuneraciones de los servidores públicos. Esta propuesta aunada a la publicidad de los tabuladores y las remuneraciones, cumplirán el objetivo de que la sociedad en general tenga acceso a información completa sobre las diversas remuneraciones a que tienen derechos los servidores públicos de todo el país. En este sentido, se estima conveniente que en las remuneraciones se especifique y diferencie la totalidad de las contraprestaciones en efectivo y en especie, y se dé publicidad a las remuneraciones y sus tabuladores.

Con la precisión de que en materia laboral y en seguridad social el salario de un trabajador se integra por "elementos fijos y variables"; es así que en congruencia con el concepto legal de salario vertido en la doctrina y en las diversas interpretaciones que ha fijado el Poder Judicial de la Federación al respecto, es conveniente sustituir el término de "contraprestaciones" -que tiene una connotación más reducida- por un concepto integrador como el de "elementos fijos y variables".

Hechas las consideraciones convenientes, se considera que la propuesta en análisis se puede regular en una sola base, para quedar como sigue: *"Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie"*.

En relación con la iniciativa del Ejecutivo Federal, en cuanto al establecimiento de una fracción o inciso en el que se especificara que las remuneraciones fueran proporcionales a la función y responsabilidades que deriven del cargo, estas comisiones unidas coinciden en la importancia de consignar este criterio a nivel constitucional; sin embargo consideramos que este principio quedó debidamente reflejado en el párrafo primero del artículo objeto de reforma, por lo que consideramos innecesario la adición de una fracción específica para tales efectos.

Por otra parte, la iniciativa del Ejecutivo Federal propone que sean órganos colegiados, integrados por servidores públicos y expertos independientes, quienes fijen los tabuladores de las remuneraciones de los servidores públicos. Al respecto, estas comisiones unidas, teniendo en cuenta la diversidad de entes públicos a los que resultará aplicable la reforma, considera más conveniente que, dentro de los límites y controles impuestos, la determinación de las remuneraciones se fije de acuerdo a las disposiciones aplicables a cada ente público, según se desprenda de la normatividad correspondiente.

Consideramos que la reforma al artículo 127 constitucional de ambas iniciativas, son atendibles, porque promueven el control y la transparencia, evitando el dispendio en la asignación discrecional de las remuneraciones a los servidores públicos, al tiempo que reconoce la proporcionalidad que debe existir entre las remuneraciones y las funciones y responsabilidades inherentes a los cargos.

Asimismo, se estima conveniente establecer que para hacer efectivo lo contenido en el artículo 127 constitucional propuesto en el presente dictamen, así como todos los ordenamientos constitucionales relativos, los órganos legislativos de la Federación y de las entidades federativas deberán expedir, en un término de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del Decreto, las leyes respectivas que regulen los salarios de los servidores públicos, por lo que serán las leyes del Congreso de la Unión y de las entidades federativas las que señalen las políticas de salarios, sin que esto le reste el derecho a la Cámara de Diputados de señalar la retribución de un empleo que haya sido creado por ley; lo que se pretende

es crear un mecanismo constitucional para que en dichas leyes se preserve el derecho de todo empleado público a recibir una justa remuneración por sus servicios, congruente con las reformas propuestas para el artículo 127 constitucional.

Y también se propone establecer que dicho órganos legislativos deberán expedir las leyes para sancionar penal y administrativamente el incumplimiento de lo establecido en el artículo 127 constitucional.

Finalmente se propone adicionar un párrafo final al mencionado artículo en el sentido de que éste tendrá preeminencia sobre cualquier otra disposición que norme remuneraciones en la Constitución Federal o en cualquier otro ordenamiento.

En consecuencia a la preeminencia que se propone dar al artículo 127 constitucionales, en materia de remuneraciones, respecto de otras disposiciones constitucionales, se propone adicionar un párrafo al artículo 75 constitucional, para establecer la obligación de la Cámara de Diputados de ceñirse, para efectos de la determinación de las remuneraciones de los servidores públicos federales, en el Presupuesto de Egresos a los lineamientos constitucionales que por ley se establezcan, para quedar como sigue:

***"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 cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiera tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.***

***En todo caso, dicho señalamiento deberá respetar las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución y en las leyes que en la materia expida el Congreso General."***

Asimismo, con el ánimo de dotar de congruencia a la reforma planteada, se considera necesario modificar también el artículo 115 constitucional, a fin de establecer el deber constitucional para los municipios, de sujetarse a los lineamientos previstos en el artículo 127 constitucional.

En el mismo sentido, de uniformar la reforma en estudio, se considera conveniente que la fracción IV del apartado B del artículo 123 de la Constitución General de la República, que establece que "Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos", se sujete a lo dispuesto en el artículo 127 constitucional, asimismo, se propone se inserte en el régimen transitorio que a partir del ejercicio fiscal del año siguiente a que entre en vigor el decreto, las remuneraciones que excedan los límites previstos en el artículo 127 constitucional deberán ajustarse.

Por las propuestas antes referidas, las dictaminadoras consideran conveniente eliminar el artículo segundo transitorio de la propuesta del Senador Pablo Gómez; así como el artículo tercero transitorio de la iniciativa propuesta por el Presidente de la República.

Respecto al artículo tercero transitorio de la iniciativa del Senador Pablo Gómez, estas comisiones dictaminadoras coinciden en que las actuales percepciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los magistrados de Circuito, los jueces de Distrito, los consejeros de la Judicatura Federal y los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral, se mantengan hasta la culminación de sus encargos; en virtud de que el artículo 94 de la Carta Magna establece que la remuneración que perciban no podrá ser disminuida durante su encargo; garantía que fue establecida con el objetivo de impedir una presión para someter a estos servidores, lo cual se traduce también en el fortalecimiento de la independencia respecto de los otros poderes y su autonomía; y de igual manera el artículo 41 constitucional otorga máxima jerarquía de Estado al consejero Presidente y los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral al señalar que éstas deben ser iguales a las de los ministros de la Suprema Corte con el fin de garantizar una adecuada rendición de cuentas, así como estabilidad presupuestal y laboral, a favor del fortalecimiento institucional.

Sobre el particular, se estima conveniente que se contemplen a los magistrados y los jueces de los Poderes Judiciales Estatales, en razón de que esta reforma obligará a los tres órdenes de gobierno, y considerando que el artículo 116 constitucional reconoce el derecho que tienen a percibir una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

Sin embargo, como lo señala el Senador Pablo Gómez en su propuesta, a partir de la entrada en vigor del decreto estos funcionarios no podrán recibir adicionalmente al sueldo nominal señalado en los presupuestos vigentes, en congruencia con la base I del artículo 127 constitucional, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones, aportaciones a fondos de retiro o ahorro y cualquier remuneración en dinero o especie, los cuales sólo se podrán mantener en la medida en que la remuneración total no exceda el monto máximo previsto en la base II del artículo 127, es decir la remuneración establecida para el Presidente de la República.

Asimismo, estas comisiones unidas, consideran conveniente que se establezca que las retribuciones nominales o adicionales no podrán ser incrementadas al momento de la entrada en vigor del presente decreto cuando se exceda al monto máximo referido.

Bajo las consideraciones que han sido expuestas y con fundamento, en lo dispuesto por los artículos 86 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 87 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del propio Congreso, los senadores integrantes de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, Segunda, someten a la consideración del Pleno de la Cámara de Senadores, la aprobación del siguiente:

**PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 75, 115, 123 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

ARTÍCULO PRIMERO.- Se adiciona un párrafo al artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**"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 cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiera tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

***En todo caso, dicho señalamiento deberá respetar las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución y en las leyes que en la materia expida el Congreso General.***"

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se reforma el penúltimo párrafo de la base IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**"Artículo 115.(...)**

**I - III. (...)**

**IV. (...)**

**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, **y señalarán las remuneraciones que correspondan a los servidores públicos sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.**

(...)

**V - X. (...)"**

ARTÍCULO TERCERO.- Se reforma el primer párrafo de la fracción IV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**"Artículo 123. (...)**

(...)



A. (...)

B. (...)

I - III. (...)

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, **sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley**, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.

(...)

V - XIV. (...)"

ARTÍCULO CUARTO.- Se reforma el párrafo único, que pasa a ser párrafo primero; y se adicionan un párrafo segundo con seis bases y un tercer párrafo al artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"**Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y para municipales, 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.

Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones, aportaciones a fondos de retiro o ahorro y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios cargos públicos y la suma de dichas retribuciones no exceda la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo.

V. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.

VI. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo.

Este artículo tendrá preeminencia sobre cualquier otra disposición que norme remuneraciones a servidores públicos en esta Constitución o en cualquier otro ordenamiento.

## TRANSITORIOS

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación Las disposiciones que contravengan el presente decreto quedarán sin efecto.

**Segundo.** Las remuneraciones que en el actual ejercicio sean superiores a la máxima establecida en el presente decreto, deberán ser ajustadas o disminuidas en los presupuestos de egresos correspondientes al ejercicio fiscal del año siguiente a aquél en que haya entrado en vigor el presente decreto.

**Tercero.** A partir del ejercicio fiscal del año siguiente a aquél en que haya entrado en vigor el presente decreto las percepciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los magistrados de Circuito, los jueces de Distrito, los consejeros de la Judicatura Federal, los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral y los magistrados y jueces de los Poderes Judiciales Estatales, que actualmente estén en funciones, se sujetarán a lo siguiente:

- a. Las retribuciones nominales señaladas en los presupuestos vigentes superiores al monto máximo previsto en la base II del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se mantendrán durante el tiempo que dure su encargo.
- b. Las remuneraciones adicionales a las nominales, tales como gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones, aportaciones a fondos de retiro o ahorro y cualquier remuneración en dinero o especie, sólo se podrán mantener en la medida en que la remuneración total no exceda el máximo antes referido.
- c. Los incrementos a las retribuciones nominales o adicionales sólo podrán realizarse si la remuneración total no excede el monto máximo establecido en la base II del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Cuarto.** El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia, deberán expedir o adecuar la legislación, de conformidad con los términos del presente decreto, dentro de un plazo de 180 días naturales siguientes a su entrada en vigor.

**Quinto.** El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia, deberán tipificar y sancionar penal y administrativamente las conductas de los servidores públicos cuya finalidad sea eludir lo dispuesto en el presente decreto, dentro de un plazo de 180 días naturales siguientes a su entrada en vigor.

Salón de Sesiones de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los ocho días del mes de marzo de dos mil siete.

### **COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES**

### **COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA**