

DICTAMEN POR EL QUE SE SOLICITA AL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL INFORMACIÓN REFERENTE A LA EXISTENCIA DE PAGOS POR RIESGO EN EL GOBIERNO FEDERAL.

HONORABLE ASAMBLEA

A la Primera Comisión de Trabajo de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, en el Segundo Receso del Tercer Año de ejercicio constitucional de la LX legislatura, fue turnada para su análisis y dictamen una proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al titular del Poder Ejecutivo federal, a fin de que transparente lo relativo al pago de remuneraciones por concepto de riesgos de trabajo.

Con fundamento en los artículos 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 116, 122, párrafo primero, y 127 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como 58, 60, 87, 88, 175 y 176 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los miembros de esta Primera Comisión que suscriben, someten a la consideración del Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el presente dictamen, al tenor de los siguientes:

ANTECEDENTES

1. Con fecha 12 de mayo de 2010, el Senador **Adolfo Toledo Infanzón**, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional presentó ante el Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la proposición de mérito.

2. En la fecha de su presentación, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión dispuso que la proposición antes relacionada se turnara para su estudio y dictamen a la Primera Comisión, Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, por lo que se emite en este acto el Dictamen correspondiente al tenor de las siguientes:

CONSIDERACIONES

1. En sus consideraciones, el legislador autor de la proposición que se dictamina reseña que el pasado 9 de mayo una publicación periodística dio a conocer que la mitad del gabinete presidencial recibe un bono mensual de hasta 30% de su salario, debido a que, a juicio de la Secretaría de la Función Pública, el desempeño de sus funciones pone en riesgo la “*seguridad o salud*” de los secretarios de Estado beneficiados, sin que los funcionarios reporten los sobresueldos en los respectivos portales de obligaciones de transparencia de sus dependencias.

La proposición establece que los funcionarios beneficiados son: el Presidente de la República; los titulares de las secretarías de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes, Función Pública y Desarrollo Social, así como el Procurador General de la República.

El sobresueldo, afirma el proponente, en promedio ascendió a 30 mil pesos mensuales durante el pasado ejercicio fiscal.

Afirma el proponente que la publicación refiere que, de acuerdo con solicitudes de información pública hechas a las dependencias del gobierno federal, el presidente recibió en 2009 un pago neto de 37 mil 500 pesos mensuales por concepto de “pago extraordinario por riesgo”; la canciller Patricia Espinosa, 25 mil pesos; el secretario de Hacienda y Crédito Público, Ernesto Cordero, 30 mil 300 pesos, y el encargado de Comunicaciones y Transportes, Juan Molinar Horcasitas, 31 mil pesos.

Como secretario de Desarrollo Social, Cordero recibió 27 mil pesos mensuales, mientras el actual titular, Heriberto Félix Guerra, asegura que no lo recibe.

Las secretarías de Gobernación, de la Defensa Nacional, de Marina, de Seguridad Pública y de la Función Pública, así como la PGR, se reservaron el monto que reciben sus respectivos titulares “por motivos de seguridad nacional”.

Al respecto, el proponente hace referencia a lo dispuesto por el artículo 22, fracción II, inciso b), del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el presente Ejercicio Fiscal, de donde deduce la viabilidad para que en aquellos puestos de personal civil y militar de las dependencias cuyo desempeño ponga en riesgo la seguridad o la salud del servidor público de mando, se otorgue un pago extraordinario por riesgo hasta por el 30 por ciento sobre la percepción ordinaria mensual, por concepto de sueldos y salarios. Sin embargo, recuerda que dicha percepción debe ser autorizada por la Secretaría de la Función Pública, tras evaluar la gravedad del riesgo y autorizar el pago, previo dictamen favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ámbito presupuestario.

El proponente cuestiona que las secretarías de la Función Pública y de Hacienda hayan autorizado el pago extraordinario al ex Secretario de Desarrollo Social, pues sus funciones no implican un riesgo que lo justifique, a diferencia de lo que ocurre con los integrantes del llamado “*Gabinete de Seguridad*”.

Pero, más allá de la calificación de riesgo que puedan tener sus actividades, el proponente cuestiona que tanto la PGR como las diversas dependencias involucradas han omitido cumplir con lo previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal, toda vez que han dejado de publicar las percepciones de mérito en sus portales electrónicos.

La proposición argumenta que la Ley Federal de Transparencia establece, en su artículo 7º, fracción IV, que con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, lo relativo a las remuneraciones mensuales por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes.

Además, el artículo 39 del Acuerdo mediante el cual se expide el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, establece que la información de cada uno de los niveles salariales relativa a las percepciones ordinarias y extraordinarias, tanto en numerario como en especie, autorizadas de conformidad con el Manual y sus disposiciones específicas, deberán hacerse públicas en términos del artículo 7, fracción IV, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás disposiciones aplicables en la materia.

Por su parte, el artículo 40 de ese mismo acuerdo dispone que las dependencias y entidades deberán publicar en el portal de transparencia correspondiente las remuneraciones y los tabuladores de sueldos y salarios que correspondan a cada nivel salarial en términos de la Ley de Transparencia, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en numerario como en especie.

Sin embargo, aduce el proponente, las dependencias señaladas incumplen con estas obligaciones. Para muestra, reseña que en el Portal de Obligaciones de Transparencia de Presidencia, al consultar la remuneración mensual del Titular del Ejecutivo, en el rubro de “pago por riesgo” aparece la leyenda: “*En los términos y en los casos particulares que sean autorizados por la SFP y la SHCP*”. Mientras que en el caso de los secretarios de Estado beneficiados con el bono, éste no aparece como parte de sus remuneraciones. Incluso, en el rubro “riesgo de trabajo”, se lee “N/A” (no aplica).

Así, considerando evidente la omisión en que han incurrido respecto de sus obligaciones de transparencia diversas entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, la proposición de mérito propone al pleno de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión la emisión del siguiente punto resolutivo:

ÚNICO.- La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, exhorta al Titular del Ejecutivo Federal a fin de que transparente lo relativo al pago de remuneraciones por concepto de riesgo de trabajo de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, y de cumplimiento a lo establecido en la Ley Federal de Transparencia.

2. Antes de entrar al análisis específico de la pretensión manifestada por la proposición bajo estudio, esta Comisión dictaminadora considera oportuno fijar los extremos de la regulación aplicable en materia de remuneraciones de los servidores públicos y la transparencia para el acceso a dicha información.

En principio, es preciso recordar que el 24 de agosto de 2009 fue publicado el Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual sentó las bases para el establecimiento de una política de sueldos en la administración pública, los poderes legislativo y judicial de la Federación, así como en las entidades públicas de todo género y los poderes de las entidades federativas e, incluso, en los ayuntamientos, con el objetivo expreso por parte del Constituyente Permanente de terminar con la discrecionalidad imperante y establecer un sistema de percepciones adecuado a la realidad económica del país y de las finanzas públicas.

Específicamente, el artículo 127 constitucional, vigente desde la reforma, establece en lo conducente:

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 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.

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 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**, en términos de la fracción anterior, 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 empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, **derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función**, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

IV. ...

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. ...

Como se aprecia, la fracción III del artículo 127 transcrito ordena que la remuneración de un servidor público sea siempre menor a la de su superior jerárquico, pero permite el otorgamiento de sueldos que excedan este principio general, cuando resulten del desempeño de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función. No es vano señalar que la Constitución no hace referencia expresa a una excepción en función del riesgo que implica el ejercicio de un cargo de mando.

Por otra parte, debe destacarse que la fracción V del mismo precepto ordena la publicidad de las remuneraciones, considerando todos los elementos que las conforman.

Ahora bien, a falta de normatividad secundaria que reglamente el sentido de lo que actualmente expone el texto constitucional, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión estableció una regulación específica en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el presente ejercicio, que considera la aplicación de diversos preceptos contenidos en órdenes normativos preexistentes, así como el desarrollo temporal de los criterios dispuestos en las bases constitucionales.

Así, la Cámara incluyó en el Decreto de Presupuesto, dentro del CAPÍTULO III De los servicios personales, la siguiente regulación específicamente relacionada con el tema:

“**Artículo 22.** Las remuneraciones autorizadas a los servidores públicos de la Federación se detallan en el Anexo 16 de este Decreto y en el Tomo VIII de este Presupuesto, conforme a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

I. Las remuneraciones se integran, conforme a lo dispuesto en la referida disposición constitucional y en el artículo 2, fracciones XXXIII, XXXIV y XLVI, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con la suma de la totalidad de percepciones ordinarias y extraordinarias que perciben los servidores públicos de la Federación.

Las percepciones ordinarias incluyen la totalidad de los elementos fijos de la remuneración. **Las percepciones extraordinarias consideran los elementos variables** de dicha remuneración, la cual sólo podrá cubrirse conforme a los requisitos y con la periodicidad establecidos en las disposiciones aplicables.

Las contribuciones a cargo de los servidores públicos que se causen por las percepciones señaladas en el párrafo anterior, forman parte de su remuneración;

II. La remuneración total anual autorizada al Presidente de la República y los tabuladores de remuneraciones para la Administración Pública Federal se presenta en el Anexo 16.1. de este Decreto, conforme a lo siguiente:

a) Los límites mínimos y máximos de percepciones ordinarias netas mensuales para los servidores públicos de la Administración Pública Federal, las cuales incluyen la suma de la totalidad de pagos fijos, en efectivo y en especie, se presentan en el Anexo 16.1.1. y comprenden los conceptos que a continuación se señalan con sus respectivos montos, una vez realizada la retención de impuestos correspondiente:

- i. Los montos correspondientes a sueldos y salarios, y
- ii. Los montos correspondientes a las prestaciones.

Los montos presentados en dicho Anexo no consideran los incrementos salariales que, en su caso, se autoricen para el personal operativo, de base y confianza, y categorías, para el presente ejercicio fiscal ni las repercusiones que se deriven de la aplicación de las disposiciones de carácter fiscal;

b) Los montos máximos de percepciones extraordinarias que perciban los servidores públicos de la Administración Pública Federal que, conforme a las disposiciones aplicables, tengan derecho a percibir las, se detallan en el Anexo 16.1.2. de este Decreto.

En aquellos **puestos de personal civil y militar** de las dependencias cuyo desempeño ponga en riesgo la **seguridad o la salud del servidor público de mando**, podrá otorgarse la **potenciación del seguro de vida institucional**, y un **pago extraordinario por riesgo hasta por el 30 por ciento sobre la percepción ordinaria mensual**, por concepto de sueldos y salarios. Lo anterior, conforme a los **límites establecidos en el Anexo 16.1.2. de este Decreto y a las disposiciones que para tal efecto emita la Secretaría de la Función Pública**, la cual **evaluará la gravedad del riesgo y determinará el porcentaje del pago extraordinario en función del riesgo y, en su caso, autorizará el pago, previo dictamen favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ámbito presupuestario**, y

c) La remuneración total anual autorizada al Presidente de la República para el ejercicio fiscal de 2010 se incluye en el Anexo 16.1.3. de este Decreto, en cumplimiento a lo dispuesto en la Base II del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

III. ...

IV. ...

...

...

...

...

Los ejecutores de gasto público federal **publicarán en sus respectivas páginas de Internet, de manera permanente**, y reportarán en la Cuenta Pública, los tabuladores y las remuneraciones que se cubren a los servidores públicos a su cargo y, en los casos correspondientes, al personal militar; personal de enlace; así como personal operativo de base y confianza, y categorías, especificando los elementos fijos y variables, tanto en efectivo como en especie.”

Cabe señalar que en el Anexo 16.1.1. “Límites de percepción ordinaria total en la Administración Pública Federal” del Presupuesto de Egresos de la Federación, mismo en el que se establecen los mínimos y máximos de las percepciones ordinarias totales que pueden otorgarse por tipos de personal, se establece la siguiente nota:

“Estos montos no incluyen la potenciación del seguro de vida institucional y el pago extraordinario por riesgo que solamente se otorga a los servidores públicos cuyo desempeño pone en riesgo la seguridad o salud de los mismos.”

Aún así, en las cifras y conceptos contenidas en el anexo no se realiza un desglose que permita identificar el monto del pago por riesgo, de darse el caso. Si bien, implícitamente se establece una limitación a los mismos.

Por otra parte, el artículo 66 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria ordena a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, emitir el manual de percepciones de los servidores públicos de las dependencias y entidades, el cual incluirá el tabulador de percepciones ordinarias y las reglas para su aplicación, conforme a las percepciones autorizadas en el Presupuesto de Egresos.

Cumpliendo con dicha disposición, el 29 de mayo de 2009 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo mediante el cual se expide el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, cuyo artículo 38, inmerso en el apartado de Percepciones extraordinarias, expresamente dispone:

“Podrá otorgarse un pago extraordinario por riesgo a los servidores públicos que ocupen puestos de mando de personal civil y militar de las dependencias, en los términos de las disposiciones aplicables, y de las emitidas por la Función Pública, la cual evaluará la gravedad del riesgo y determinará el porcentaje del pago correspondiente en función de éste y, en su caso, autorizará el pago, previo dictamen favorable de la Secretaría en el ámbito presupuestario.”

Como puede apreciarse, el artículo anterior reproduce en sus términos la permisión que establece el Presupuesto de Egresos para otorgar el pago extraordinario.

Además de lo anterior, en el apartado de Transparencia, los artículos 39 a 41 del Manual de Percepciones expresamente disponen:

Artículo 39.- La información de cada uno de los niveles salariales relativa a las percepciones ordinarias y extraordinarias, tanto en numerario como en especie, autorizadas de conformidad con el Manual y sus disposiciones específicas, deberán hacerse públicas en términos del artículo 7, fracción IV, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás disposiciones aplicables en la materia.

Artículo 40.- Las dependencias y entidades deberán publicar en el portal de transparencia correspondiente el inventario de plazas o plantilla de plazas indicando los puestos y los niveles salariales autorizados que cuenten con plaza presupuestaria, de conformidad con la estructura ocupacional autorizada.

Artículo 41.- Las remuneraciones y los tabuladores de sueldos y salarios que correspondan a cada nivel salarial serán públicos en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en numerario como en especie.

En el mismo tenor, tal como lo señala el artículo 39 del Manual, antes transcrito, la fracción IV del artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental expresamente dispone:

Artículo 7. Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del Reglamento y los lineamientos que expida el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, entre otra, la información siguiente:

I a III. ...

IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;

.....

De la apreciación de los artículos constitucionales, legales y reglamentarios citados en el presente apartado del Dictamen puede desprenderse que existe la posibilidad legal y reglamentaria para que a los servidores públicos de mando de la Administración Pública Federal les sea conferido un pago extraordinario por riesgo y que la información referente a dicho pago debe ser puesta a disposición del público, por las diversas vías de acceso a la

información procedentes, y, específicamente, publicada en el portal de transparencia correspondiente dentro del inventario de plazas o plantilla de plazas, indicando los puestos y los niveles salariales autorizados.

3. Esta Comisión procedió a la verificación directa de la información relativa a las remuneraciones de los funcionarios referidos por el proponente, publicada en el Portal de Obligaciones de Transparencia de la Administración Pública Federal, en los respectivos sectores presupuestales, dentro el apartado “IV Remuneración mensual”.

En lo conducente a los conceptos “riesgo de trabajo” y “pago por riesgo”, contenidos en los portales de transparencia de cada una de los siguientes órganos o dependencias se obtuvo la siguiente información:

Órgano o Dependencia	Riesgo de Trabajo	Pago por Riesgo
Presidencia de la República		En los términos y en los casos particulares que sean autorizados por la SFP y la SHCP.
Gobernación	N/A	
Defensa Nacional	No aplica	
Marina	N/A	20% del sueldo bruto tabulador
Seguridad Pública	Un pago por riesgo a servidores que ocupen puestos de mando de personal civil, de acuerdo a las disposiciones emitidas por Función Pública, previo dictamen de la Secretaría en el ámbito presupuestario	
Relaciones Exteriores	N/A	
Hacienda y Crédito Público	En los términos que sean autorizados por la SFP y la SHCP	
Comunicaciones y Transportes	N/A	
Función Pública	N/A	
Desarrollo Social		\$27,076.11
Procurador General de la República	N/A	

Como puede apreciarse, sólo las secretarías de Marina y Desarrollo Social aportan información específica respecto de un pago por riesgo.

4. Esta dictaminadora comprobó que en los respectivos portales de Obligaciones de Transparencia de la mayoría de las dependencias a que se refiere el proponente se carece de información específica relacionada con el concepto de pago por riesgo. Además, puedo apreciar que en el caso de la Secretaría de Desarrollo Social está contenida dicha información, por lo que se actualiza la preocupación del proponente respecto de la viabilidad de tal erogación.

Sin embargo, esta comisión no puede prejuzgar sobre la certeza de la información periodística a que alude el proponente, de forma tal que la llevara a suponer que los pagos por riesgo son efectivamente otorgados en los diversos órganos y dependencias señalados y que, en consecuencia, éstas se encontrarían en falta respecto de sus obligaciones de transparencia.

Por lo tanto, los integrantes de esta Comisión dictaminadora que signan el presente dictamen, consideramos necesario que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, en uso de sus potestades de control político, solicite al titular del Poder Ejecutivo Federal información relacionada con los pagos por riesgo que pudieran recibir los titulares de los órganos y dependencias del gobierno federal y, en su caso, los elementos de valor que los justifiquen.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, la Primera Comisión de Trabajo, Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, somete a la consideración del Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, el siguiente:

PUNTO DE ACUERDO

ÚNICO.- La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, solicita al Titular del Ejecutivo Federal informe a este órgano legislativo federal sobre la existencia de pagos por concepto de riesgo o riesgo de trabajo que se otorguen a los servidores públicos de mando de la Presidencia de la República, las dependencias de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, así como, en su caso, las circunstancias que los justifican.

Sala de Comisiones “Miguel Ramos Arizpe” de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, a los 18 días del mes de mayo de 2010.

PRIMERA COMISIÓN