

INICIATIVA QUE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, A CARGO DEL DIPUTADO PABLO GÓMEZ ÁLVAREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Quien suscribe, diputado Pablo Gómez Álvarez, integrante del Grupo Parlamentario de Morena a la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

1. Condena judicial

El 20 de mayo de 2019, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió sentencia respecto de las acciones de inconstitucionalidad número 105/2018 y su acumulada 108/2018, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y por senadores integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de la Unión, respectivamente, en contra de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 5 de noviembre de 2018.

En su resolución, el Tribunal Pleno invalidó algunos artículos de la Ley, bajo la consideración de que contravienen diversas disposiciones de la Constitución Federal al no acotar el margen de discrecionalidad del legislador en su labor de determinación de las remuneraciones de los servidores públicos bajo criterios, elementos o parámetros que orienten a la Cámara de Diputados en el cumplimiento de dicha facultad que le otorga la Constitución al momento de aprobar el Presupuesto de Egresos.

La Corte refiere que uno de los objetivos de la reforma constitucional del 24 de agosto de 2009 fue la de “evitar la discrecionalidad en la determinación del sueldo burocrático ya sea al alza o a la baja”, lo cual —se dijo— requiere establecer “bases uniformes para el cálculo de las remuneraciones en todos los poderes, unidades, y órganos propios del servicio público, para lo que se debe partir de un referente máximo, en el caso, la remuneración del Presidente de la República”.

Sin embargo, el máximo tribunal considera que en la Ley “se introdujeron hipótesis normativas que simplemente aluden a ese referente máximo, pero no existen otras normas que contengan los elementos técnicos, bases, procedimientos o metodologías que permitan establecer la remuneración del titular del Ejecutivo Federal”.

Lo anterior es así, bajo la consideración de la mayoría de los ministros de la Corte, porque el Constituyente Permanente tuvo como eje a observar, en la reforma de 2009, “la proporcionalidad que debe existir entre las remuneraciones y las funciones y responsabilidades inherentes al cargo”.

Para esa mayoría de ministros, “es indiscutible que la remuneración del Presidente de la República es el referente que irradia en la fijación del resto de remuneraciones, pero, con el fin de no distorsionar el sistema de remuneraciones, el ‘Poder Reformador’ exigió proporcionalidad según las funciones y las responsabilidades”.

El máximo tribunal en pleno encontró que “los supuestos normativos de la Ley no permiten lograr ese mandato constitucional, ya que no contienen los elementos, metodología o procedimientos para respetar la proporcionalidad, la cual se orienta en los grados de responsabilidad, pues a mayor responsabilidad la remuneración deberá incrementarse proporcionalmente”.

Por ello, se demanda que la Ley exprese disposiciones orientadas a que “esa facultad no se ejerza de manera tal que se traduzca en arbitrariedad, es decir, que el salario del titular del Ejecutivo Federal y el del resto de servidores públicos, incluidos los Poderes Legislativo y Judicial y entes autónomos, sea aumentado o disminuido de manera discrecional, de tal forma que la remuneración sea excesiva o tan escueta que afecte la eficacia y calidad de la función pública”.

En consecuencia, la Suprema Corte determinó la invalidez de los artículos 6, párrafo primero, fracciones II, III y IV, incisos b) y c), así como párrafo último, y 7, párrafo primero, fracciones I, inciso a), II y IV, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicados en el Diario Oficial de la Federación de 5 de noviembre de 2018.

En virtud de dicha declaratoria, condenó al Congreso de la Unión a legislar respecto de las deficiencias legislativas durante el periodo ordinario de sesiones posterior al fallo, es decir, el actual; “sin perjuicio de que dicha autoridad tiene la facultad para legislar de la manera que estime adecuada.”

Cabe precisar que la Corte determinó también la invalidez de los artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal, adicionados en el mismo instrumento legislativo por el que se emitió la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, por violación al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad y porque imponen una carga desproporcionada al pretender tipificar conductas constitutivas del delito de remuneración ilícita. Sin embargo, dichos preceptos habían sido reformados por un decreto publicado el 12 de abril de 2019, modificación trascendente que eliminó los preceptos declarados inconstitucionales y, en su lugar, estableció nuevas disposiciones, razón por la cual la Suprema Corte no condenó al Congreso a legislar al respecto y únicamente ordenó a los “operadores jurídicos competentes” (juzgadores y ministerio público) a “decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia”.

2. Vía de cumplimiento

La presente iniciativa tiene como propósito dar cauce al procedimiento legislativo necesario para el cumplimiento a la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al respecto, debe apreciarse que, si bien la Corte invalidó únicamente disposiciones de dos artículos, éstas son parte relevante del sistema que conforma la Ley vigente. Los artículos 6 y 7 disponen el esquema para la determinación de las remuneraciones de los servidores públicos.

En el artículo 6 se establece: la remuneración presidencial como referente de todas las demás; la regla de proporcionalidad que restringe la posibilidad de un servidor público para ganar una retribución superior a la de su superior jerárquico, así como sus cuatro casos de excepción; las reglas de la irretroactividad en el otorgamiento y determinación de las remuneraciones, y las reglas para la dictaminación de la compatibilidad de dos o más trabajos.

El artículo 7 dispone: el sistema para la determinación anual de las remuneraciones en el Presupuesto de Egresos; la conformación de los tabuladores; el desglose de la remuneración presidencial, y el listado de los entes públicos federales cuyas remuneraciones se rigen por los principios y procedimientos dispuestos en la Ley.

Por tales motivos, la resolución de la Suprema Corte generó que la aplicabilidad de la Ley se viera restringida a reglas y principios que no impactan en la determinación de las remuneraciones.

Por otra parte, el desarrollo legal de los principios, parámetros y criterios que demanda el fallo de la Corte implica la revisión y modificación de diversos preceptos del ordenamiento, precisamente de aquellos que contienen los principios rectores a que se sujetan las remuneraciones; el procedimiento para su programación y presupuestación, así como el esquema de control y responsabilidades.

Conviene, entonces, una reconfiguración del ordenamiento, de tal suerte que permita el establecimiento de nuevos conceptos, factores, procedimientos y referencias, sin que ello reporte riesgo de disonancia en el sistema que la propia Ley genera y en sus principios. En función de ello, esta iniciativa contiene la emisión de una nueva Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

3. Bases constitucionales

Es indispensable recordar que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión determinar las remuneraciones de los servidores públicos federales en el Presupuesto de Egresos de la Federación, conforme lo ordenan los artículos 75 y 127, así como, en lo relativo al proceso de aprobación presupuestal, el 74, fracción IV y 126, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que expresamente disponen:

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 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.

Los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos, prevé el artículo 74 fracción IV de esta Constitución y demás disposiciones legales aplicables.

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

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. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

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 y las Legislaturas de las entidades federativas, 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.

Artículo 74 . Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. a III

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

V. a IX. ...

Artículo 126 . No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.

Es también oportuno recordar que el artículo 134 constitucional establece principios que constituyen cimientos para el ejercicio racional de los recursos públicos, como son los de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; principios que también impactan el ejercicio del gasto en servicios personales, el cual, se deduce, debe ser austero, si bien con una política que permita eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios que precisa la función pública.

Sobre tales bases constitucionales debe desarrollarse el sistema de *parámetros* para la fijación de rangos en los tabuladores entre cuyos montos mínimos y máximos habrá de aplicarse la metodología correspondiente para la fijación de remuneraciones en los proyectos de presupuestos que los entes públicos pondrán a consideración de la Cámara de Diputados. Dentro de los mismos rangos dicho órgano legislativo federal habrá de moverse para su examen, discusión, en su caso, modificación y determinación, en el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para cada año.

Dentro de dichas bases, la Corte identificó dos *principios* que deben regir el sistema aludido y que, por tanto, deben ser desarrollados en la legislación reglamentaria. El principio de adecuación de la remuneración, así como el de proporcionalidad que ésta debe guardar con la responsabilidad derivada de la función que ejerce cada servidor público.

La presente iniciativa propone el desarrollo de ambos elementos, contemplando la disposición de parámetros que permitan hacerlos efectivos.

4. Parámetros de adecuación

Que el esquema de remuneraciones en el servicio público sea acorde con el estado que observa la economía nacional, representa una condición necesaria para que pueda comenzar a afirmarse que una u otra remuneración son adecuadas. Que dicho esquema permita a los servidores públicos de cualquier nivel proveer de una vida digna a su familia, es también indispensable para ello. Es adecuado, igualmente, que el esquema reconozca el distinto grado de preparación o esfuerzo que observan los servidores públicos en un mismo grupo jerárquico, si bien, este será también un elemento de proporcionalidad, el cual no anula el principio de salario igual a trabajo igual.

Respecto del criterio de adecuación, consideramos relevantes dos indicadores económicos para la determinación del grado de bienestar que puede generar una remuneración en un servidor público y su familia, mismos que además guardan relación directa con la situación económica del país. Se trata del Producto Interno Bruto *per cápita* (PIBpc), así como el salario mínimo general (SMG). Aclarando que, si bien, el primero es oscilante, ya que se desprende del comportamiento de los distintos factores que se desenvuelven libres en el devenir económico, puede ser estabilizado en una media de tiempo y puede convivir también con factores de ajuste que permitan que las remuneraciones no sean volátiles. Para ello se propone acudir al SMG como criterio que puede proporcionar estabilidad al cálculo de las remuneraciones, como veremos adelante y, por ello, puede también aportar al criterio de adecuación.

El PIB *per cápita* es la relación que existe entre el Producto Interno Bruto y el índice poblacional del mismo año. Su oportunidad como indicador para la generación de un factor adecuado para la determinación de las remuneraciones queda patente en el párrafo siguiente:

“En el ámbito internacional se utiliza para expresar el potencial económico de los países. Por lo tanto, da idea de sus capacidades relativas para destinar recursos a la educación. Debido a que generalmente el estándar de

vida tiende a incrementarse a medida que el PIBpc aumenta, éste se utiliza como una medida indirecta de la calidad de vida de la población en una economía.”¹

Al respecto, el Centro de Estudios sobre Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, en la opinión emitida en el presente año en cumplimiento del artículo 17 Bis de la propia Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos vigente, refiere un esquema propuesto por una de las instituciones académicas, consultada por ley para esa labor, según el cual, partir del uso del PIB *per cápita* permitiría mantener una correspondencia con la realidad económica del país, siendo éste un indicador del tamaño de la economía y el bienestar.²

El propio estudio recurre al indicador en cuestión para realizar un comparativo entre los salarios de jefes del Ejecutivo de varios países del mundo.³

Así, recurrimos al PIB *per cápita* como indicador pertinente para la construcción de parámetros que proporcionen adecuación a las remuneraciones resultantes de su aplicación, bajo los criterios expuestos antes. Parámetros que, a su vez, conducirán a la proporcionalidad. Pero no se propone que el PIBpc rija como parámetro específico para una y otra característica, pues se trata, por un lado, de un indicador variable.

Como la propia Suprema Corte reconoce en su fallo, la remuneración del Presidente de la República es el referente que irradia en la fijación del resto de las remuneraciones. Por ello, se propone que el primer parámetro de adecuación se realice precisamente en el cálculo de esa máxima retribución.

Como se ha dicho, se propone el uso de indicador PIBpc, pero estabilizado en una línea de tiempo, para evitar su volatilidad. Para ello, como primer paso, se plantea el establecimiento de un PIBpc promedio de los tres años anteriores al de ejercicio del Presupuesto de Egresos, lo que incluye al año de presupuestación, en donde el PIBpc debe considerarse con cierre al mes de octubre, pues durante la primera quincena del mes de noviembre es aprobado el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación por la Cámara de Diputados, conforme lo dispone el artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Cabe aclarar que la línea de tiempo a promediar se fija en tres años anteriores al de ejercicio, en consideración de que una línea semejante es determinada por la invocada Ley de Presupuesto, en su artículo 31, para la construcción del referente adecuado en la determinación del precio del petróleo que será estimado en la aprobación del paquete económico de cada año. Lo que se contempla como una buena referencia, apreciando que ha funcionado adecuadamente, considerando que la mezcla internacional tiene una volatilidad aún superior que el PIB.

Por otro lado, se incluye en el cálculo el PIBpc correspondiente al año en que se programa y aprueba el Presupuesto, aún y cuando no se tiene el número final con el que cerrará el año, para evitar el desfase que se produciría de considerar tres años completos anteriores al de presupuestación, pues lo aprobado habrá de aplicarse hasta el año siguiente.

Al PIBpc promedio de tres años que resulta le atribuimos la denominación de *Producto Interno Bruto per cápita de referencia* .

Una vez obtenido el indicador de referencia, se contempla éste como un criterio en cuyo entorno puede considerarse que un ingreso es adecuado a la representación media de la calidad de vida que prevalece en el país. Pero no se fija como ingreso mínimo en el sector público, precisamente porque el movimiento que observa el PIB *per cápita* puede producir distorsiones al alza o a la baja, tanto en la remuneración, como en su impacto en la suficiencia presupuestal de los entes públicos. Es preciso generar otros parámetros y criterios de estabilización.

Bajo la consideración anterior, para fijar el primer parámetro se plantea multiplicar el indicador obtenido por el número de grupos jerárquicos que compone la Administración Pública Federal, nueve, y adicionar como décimo nivel el del Presidente de la República. Esa escala jerárquica y salarial ha funcionado durante varios gobiernos de diversos partidos, por lo que puede considerarse probada, además de que tiene como cabeza al referente jerárquico de las remuneraciones, el Presidente.

Como se aprecia, la escala se forma entorno del PIBpc de referencia, pero no se propone generarla partiendo de esa unidad e incrementando sistemáticamente una unidad adicional a cada nivel jerárquico, porque ello genera una distorsión en la proporcionalidad, toda vez que se trata de una medida fija en numerario que representa una proporción de la remuneración mucho mayor en los primeros niveles de la escala que en los superiores.

El resultado es el cálculo del primer parámetro: el límite máximo de la remuneración de que puede gozar el Presidente de la República se ubica, en principio, en diez veces el PIBpc de referencia.

Para la determinación del segundo parámetro –el límite inferior de la remuneración presidencial– se propone establecer una deducción al límite máximo del equivalente a dos PIBpc de referencia.

Lo anterior permite seguir en la lógica de considerar al PIBpc de referencia como unidad, pero entendiendo que plantear la deducción de únicamente una unidad, que representaría el 10% a la baja respecto del límite máximo, podría no ser suficiente para amortiguar una caída o un incremento importante en el valor de dicho indicador y generaría la necesidad de una disminución o un incremento en la remuneración. Ello, a la luz de que entre los años 2014 y 2017 el PIBpc tuvo una caída de alrededor del 10%.

Con ello, se completan los parámetros relativos a la remuneración máxima y mínima posibles para el Presidente de la República. Sin embargo, como hemos advertido, tomar como único referente el indicador PIBpc, así sea estabilizado con el promedio trianual, deja espacio a un margen relativamente importante de volatilidad. Por ello se plantea el establecimiento de parámetros de control que abonen aún más a la estabilización.

Como señalamos antes, se considera que, al igual que el PIBpc, el salario mínimo general (SMG) es un indicador fuertemente arraigado a las condiciones económicas nacionales, así como un referente de bienestar, a pesar de que como unidad no ha alcanzado la proporción necesaria para garantizarlo. Por ello, se propone generar una banda de estabilización con la propiedad de ser dinámica, para adecuarse cada seis años a las condiciones económicas y reiniciar así la relación entre ambos indicadores.

Una vez obtenidos los parámetros máximo y mínimo para la remuneración presidencial conforme al PIBpc de referencia, durante el proceso de presupuestación del año en que el Presidente inicia su encargo, el máximo se divide entre el valor actual del salario mínimo general. El resultado se redondea y queda expresado en número de veces el SMG, constituyendo así el parámetro que denominamos *límite máximo de referencia*. Una operación exactamente igual se realiza con el parámetro mínimo obtenido conforme al PIBpc para obtener el parámetro que denominamos *límite mínimo de referencia*.

Como es de suponerse, para el año en que el Presidente inicia su mandato recibirá por unos meses la misma remuneración que su antecesor, pues al momento en que toma protesta se encuentra vigente el presupuesto de ese año y, en proceso legislativo, el del año siguiente. Pues bien, para el siguiente ejercicio, su remuneración queda definida dentro de una banda de mínimos y máximos en la cual los parámetros fijados conforme al indicador PIBpc y conforme al de salarios mínimos son prácticamente idénticos. Sin embargo, durante los siguientes años de su mandato el comportamiento de unos y otros habrá de diferenciarse.

Los parámetros correspondientes al PIBpc fluctuarán de conformidad con el comportamiento de la economía, mientras que los parámetros fijados conforme al salario mínimo crecerán de manera relativamente conservadora

(cuando menos la inflación, aunque durante el presente sexenio se espera una escalada mayor para estabilizarlo en un verdadero nivel mínimo de bienestar, lo cual implica una recuperación histórica del salario mínimo).

Unos y otros parámetros deberán ser cumplidos simultáneamente al momento de determinar la remuneración presidencial, a tal grado que los límites mínimos y los máximos servirán de control entre los mismos. Así, cuando el PIBpc de referencia se incremente de manera considerable, el límite máximo de referencia conforme a SMG restringirá la posibilidad de la remuneración de crecer en proporción al PIBpc. Por el contrario, cuando el PIBpc disminuya, el límite mínimo de referencia establecido conforme a salario mínimo no permitirá una disminución drástica de la remuneración.

Únicamente en caso de que exista un importante movimiento al alza tanto del PIBpc de referencia como del valor del SMG los parámetros concederían la posibilidad de que la Cámara de Diputados incrementara en forma inusitada la remuneración total del Presidente de la República y, con ello, la referencia para las demás remuneraciones.

Ahora bien, es patente la posibilidad de que los diversos comportamientos entre el PIB y el SMG produzcan con el tiempo una correlación de límites que genere dificultades para la determinación de las remuneraciones. Ello no sería extraño en nuestro país, en donde el poder de compra del salario mínimo se ha rezagado por largos periodos perdiendo varias veces su valor; o bien, por el contrario, cuando hay momentos en el que dicha unidad ha recuperado su valor en un corto plazo, comportamiento que depende de la política económica y no de necesariamente de factores económicos. Lo anterior, aunado al comportamiento volátil del PIBpc, que ya se ha descrito.

Pues bien, esa probable dificultad será superada el año en que ingrese el nuevo mandatario, puesto que habrá de calcularse nuevamente el monto en número de SMG que conformará el parámetro que denominamos límites máximo y mínimo de referencia. Por ese sistema de reinicio de la relación entre parámetros, las potenciales dificultades antes referidas no debieran ser relevantes. Si lo fueran, estaríamos frente a una contingencia económica, una crisis, lo que permitiría la activación de una norma específica, misma que está contenida en el proyecto de Ley.

5. Parámetros de proporcionalidad

El segundo elemento abordado en la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el principio de proporcionalidad. Conforme a éste, como se ha dicho antes, se considera que el eje de la reforma constitucional de 2009 es la proporcionalidad, la cual debe regir la relación entre las remuneraciones, las funciones y las responsabilidades inherentes al cargo.

De acuerdo con el criterio de la Suprema Corte, dicho principio se orienta “en los grados de responsabilidad, pues a mayor responsabilidad la remuneración deberá incrementarse proporcionalmente”.

Al respecto, cabe destacar que en el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, está contenido el “Tabulador de Sueldos y Salarios Brutos del Presidente de la República y de los Servidores Públicos de Mando y de Enlace de las Dependencias y sus Equivalentes en las Entidades”, mismo que se construye de conformidad con el “Sistema de Valuación de Puestos”, definido en el mismo Manual como “la metodología para determinar el valor de los puestos por grupo y grado, en donde el valor se obtiene de la información y características de éstos”.

Dicho Sistema es referido por el estudio del CEFP de la Cámara de Diputados como la *Metodología Hay*, misma que considera como de amplio uso en diversos países del mundo, tanto en sector público como privado.⁴ Metodología de valuación de puestos que, afirma el estudio, “permite llegar al establecimiento de

puntos a los distintos grupos jerárquicos, en función del grado de responsabilidad, especialización, nivel de escolaridad, experiencia, habilidades, nivel de riesgo, entre otros factores asociados al puesto, conforme a los perfiles establecidos en los manuales respectivos.”⁵

Bajo ese Sistema, el Tabulador establece una escala jerárquica definida en Grupos, Grados y Niveles. Dicho esquema se describe en el Anexo 3C del mismo manual, en una tabla denominada “Convertidor del Tabulador de Sueldos y Salarios Brutos del Presidente de la República y de los Servidores Públicos de Mando y de Enlace de las Dependencias y sus Equivalentes en las Entidades”, como a continuación se muestra:

**ANEXO 3C
CONVERTIDOR DEL TABULADOR DE SUELDOS Y SALARIOS BRUTOS DEL
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE MANDO
Y DE ENLACE DE LAS DEPENDENCIAS Y SUS EQUIVALENTES EN LAS
ENTIDADES**

Grupo/ Grado	Niveles			
	1	2	3	
G	1	G11		
H	1	H31, H21, H11		
J	3	J31, J41, JC3		
	2	J21, J31		
	1	HA1, H11, J21, J11		
K	3	JA1, KC3, KC2, KB3, K32, K31		
	2	K22, K21		
	1	K12, K11		
L	3	LC3, LC2, LB3, L32, L31		
	2	L22, L21		
	1	L12, L11		
M	3	M31	M32	MC3, M33
	2	M21	M22	M23
	1	M11	M12	M13
N	3	N31	N32	N33
	2	N21	N22	N23
	1	N11	N12	N13
O	3	NA1, O31	O32	O33
	2	O21	O22	O23
	1	O11	O12	O13
P	3	P31	P32	P33
	2	P21	P22	P23
	1	P11	P12	P13

Vigente a partir del 1 de enero de 2019

Como se aprecia, el Convertidor dispone un total de nueve grupos, dentro de los cuales los siete inferiores están divididos en tres grados cada uno, mientras que los dos superiores, Secretario y Subsecretario, cuentan con únicamente un grado. A su vez, los cuatro grupos inferiores están divididos en tres niveles cada uno, que son transversales a los grados. Una vez realizado el ejercicio de valuación, el referido Tabulador adquiere datos, considerando ahora sí un nivel superior a todos los grupos, que es el correspondiente al Presidente de la República. El resultado para el ejercicio de 2019 se muestra de la siguiente forma:

ANEXO 3A
TABULADOR DE SUELDOS Y SALARIOS BRUTOS DEL PRESIDENTE DE LA
REPÚBLICA Y DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE MANDO Y DE ENLACE DE LAS
DEPENDENCIAS Y SUS EQUIVALENTES EN LAS ENTIDADES * /

Presidente de la República	43,441.92	112,393.34	155,835.26
----------------------------	-----------	------------	------------

Grupo/ Grado	Puntos	Niveles (Importes Brutos en Pesos)								
		1			2			3		
		Sueldo Base	Compensación Garantizada	Total de Sueldos y Salarios	Sueldo Base	Compensación Garantizada	Total de Sueldos y Salarios	Sueldo Base	Compensación Garantizada	Total de Sueldos y Salarios

G	1	3,201 - 4,897	34,967.02	119,398.10	154,365.12
---	---	---------------	-----------	------------	------------

H	1	2,110 - 3,200	27,352.00	125,788.00	153,140.00
---	---	---------------	-----------	------------	------------

J	3	1,898 - 2,109	22,451.59	127,013.05	149,464.64
	2	1,694 - 1,897	22,451.59	122,112.57	144,564.16
	1	1,497 - 1,693	22,451.59	117,212.09	139,663.68

K	3	1,397 - 1,496	18,787.12	113,525.84	132,312.96
	2	1,304 - 1,396	18,551.77	108,860.71	127,412.48
	1	1,217 - 1,303	17,863.22	104,648.78	122,512.00

L	3	1,129 - 1,216	17,200.22	94,285.70	111,485.92
	2	1,047 - 1,128	16,561.85	85,123.11	101,684.96
	1	971 - 1,046	15,947.16	75,936.84	91,884.00

M	3	871 - 970	14,109.74	59,397.46	73,507.20	14,109.74	61,847.70	75,957.44	14,109.74	64,297.94	78,407.68
	2	782 - 870	12,310.51	47,720.37	60,030.88	12,310.51	53,845.97	66,156.48	12,310.51	57,521.33	69,831.84
	1	701 - 781	9,118.99	44,786.29	53,905.28	9,118.99	46,011.41	55,130.40	9,118.99	48,461.65	57,580.64

N	3	609 - 700	8,905.7 8	34,708.4 9	43,614.27	8,905. 78	38,628.88	47,534.6 6	8,905. 78	43,774.3 8	52,680.1 6
	2	529 - 608	8,692.5 7	27,816.0 1	36,508.58	8,692. 57	28,551.08	37,243.6 5	8,692. 57	31,736.3 9	40,428.9 6
	1	461 - 528	8,479.3 6	23,128.7 4	31,608.10	8,479. 36	24,353.86	32,833.2 2	8,479. 36	25,578.9 8	34,058.3 4

O	3	401 - 460	8,158.3 8	18,965.5 9	27,123.97	8,158. 38	20,609.45	28,767.8 3	8,158. 38	22,959.6 7	31,118.0 5
	2	351 - 400	7,870.5 8	13,864.2 3	21,734.81	7,870. 58	15,908.04	23,778.6 2	7,870. 58	17,112.5 7	24,983.1 5
	1	305 - 350	7,305.5 0	13,085.3 6	20,390.86	7,305. 50	13,617.33	20,922.8 3	7,305. 50	14,291.5 7	21,597.0 7

P	3	265 - 304	7,038.3 7	10,382.0 2	17,420.39	7,038. 37	11,089.42	18,127.7 9	7,038. 37	12,426.3 9	19,464.7 6
	2	231 - 264	6,781.0 0	6,630.16	13,411.16	6,781. 00	7,976.38	14,757.3 8	6,781. 00	9,319.95	16,100.9 5
	1	200 - 230	6,294.1 6	3,626.90	9,921.06	6,294. 16	3,875.21	10,169.3 7	6,294. 16	5,768.15	12,062.3 1

Vigencia de aplicación 1 de enero de 2019

**_ / Los montos que se asignan en el presente tabulador de sueldos y salarios brutos, una vez aplicadas las disposiciones fiscales, se ubican dentro de los límites de sueldos y salarios netos a que se refiere el Anexo 3B.*

La actualización del Tabulador podrá realizarse en términos de lo que establece el artículo 17 del presente Manual.

Los Titulares de las Unidades de Administración y Finanzas se ubican en el grupo J y grados 1 y 2.

Al final, el Tabulador de la Administración Pública Federal está dividido en diez grupos jerárquicos, si se considera como uno de esos al Presidente de la República; y para los efectos de la legislación que fije los parámetros para la determinación de las remuneraciones debe considerarse de ese modo, puesto que el Presidente es la cabeza de la Administración Pública Federal, siendo a la vez el referente que irradia a todo el sistema de remuneraciones de las y los servidores públicos mexicanos.

Por esa razón y porque actualmente ya está consolidado en la Administración Pública Federal el Sistema de Valuación de Puestos como metodología para la definición de remuneraciones mediante el despliegue de criterios de proporcionalidad, toda vez que se ha ejercido con éxito en la propia Administración, es que consideramos oportuno retomar esa escala general conforme a diez grupos, como referente para la definición de los parámetros que permitan el desarrollo del principio de proporcionalidad exigido por la Suprema Corte.

Ahora bien, una vez determinados los parámetros para el cálculo de los límites máximo y mínimo de la remuneración presidencial, consideramos que lo adecuado es, como define la Corte, que dichos límites irradien hacia las jerarquías inferiores, mediante el parámetro general de proporcionalidad que permita determinar un mínimo y un máximo de remuneración para cada grupo, respetando las reglas constitucionales y considerando los grados de responsabilidad. Por lo tanto, el parámetro buscado debería garantizar por sí mismo un esquema que resulte proporcional, en principio, en términos matemáticos.

Al respecto, una de las instituciones académicas consultadas por el CEFP para realizar el estudio referido con anterioridad formuló una sugerencia respecto de los parámetros y la metodología que pudiera desarrollar el legislador federal en el ordenamiento que usara para cumplir la condena de la Corte.

Su idea, en resumen, consistiría en tomar el PIBpc como indicador; fijar un primer parámetro en dos PIBpc como límite mínimo a la remuneración para el grupo de menor jerarquía en la Administración Pública y, desde ahí, incrementar un PIBpc por cada grupo hasta llegar al Presidente de la República.

Como hemos dicho antes, consideramos acertado utilizar el PIBpc como indicador para la determinación de los parámetros mínimo y máximo en la determinación de la remuneración adecuada para el Presidente pues, al igual que lo aprecia la institución académica referida, se corresponde “con la realidad económica del país en tanto que el PIB *per cápita* nacional anual es un indicador del tamaño de la economía y del bienestar.”⁶

Sin embargo, la escala propuesta por esa institución en el estudio aludido no genera el efecto deseado de proporcionalidad. Ello sería así porque el PIBpc es una unidad de medida monetaria que vale lo mismo en los grupos jerárquicos inferiores que en los superiores. Así, mientras que para los servidores públicos que se ubican en los primeros niveles de la escala el ascenso de grupo les reportaría un incremento del 50% a cerca del 100% de su sueldo, ente los grupos jerárquicos superiores el incremento, al ascender de grupo, pudiera significar un 10% o menos, siendo que en entre los grupos de mayor jerarquía la diferencia en responsabilidad puede ser exponencial.

Por ello, se considera que el parámetro buscado debe disponerse en forma de porcentaje. Ello garantiza que, matemáticamente, la escala se desdoble de manera proporcional: tanto en los grupos de alta jerarquía, como en los de menor, el porcentaje de incremento mediante ascenso de grupo resulta semejante, si bien, no exacto, porque dentro de cada grupo la determinación de las remuneraciones se mueve en una banda delimitada por un mínimo y un máximo, para permitir que dentro de esos linderos se fijen los grados y niveles para cada grupo.

Ahora bien, obtenidos los parámetros para fijar la banda dentro de la que se determinará la remuneración presidencial, lo adecuado es que el parámetro porcentual que generará la escala de proporcionalidad entre los distintos grupos irradie desde ese alto nivel hacia los niveles de menor jerarquía. Es decir, la propuesta es que se determine la remuneración adecuada para el Presidente y respecto de ésta se disponga un porcentaje fijo que determinará el límite menor de la percepción del grupo inferior jerárquico, con lo que se consigue el primer parámetro de proporcionalidad.

Enseguida, es adecuado establecer un segundo porcentaje que, aplicado sobre el monto que resulte del primer parámetro de proporcionalidad, permita fijar el límite superior de esa remuneración en un rango relativamente amplio para que exista un margen suficiente para la aplicación de grados y niveles dentro de cada grupo con diferencias salariales razonables sin detrimento de la garantía que el sistema ofrece para resguardo de los principios de adecuación y proporcionalidad en las remuneraciones. Sirva un ejemplo con datos hipotéticos para ilustrar:

Parámetros	Mínimo	Máximo	Diferencia	Total Mensual
Remuneración Presidencial (Max. PIBpc x 10) (Min. PIBpc x 8)	\$131,315	\$164,144	\$32,829	\$143,055
Grupo Secretario de Estado (Max. = RTA presidencial x 73%) (Min. = Max. + 35%)	\$104,430	\$140,981	\$36,551	\$140,000

Como se aprecia:

- Entre la remuneración presidencial y el límite mínimo dispuesto para un Secretario hay una distancia considerable;

b) Entre el límite superior del Secretario y la remuneración del Presidente hay un porcentaje menor, pero lo hay, y

c) Entre el límite inferior y el límite superior del Secretario hay una banda amplia en la que podrá definirse la remuneración, con lo que se conforma un margen de discrecionalidad para la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión en un Grupo cuya naturaleza del nombramiento es eminentemente política y en el que el grado de responsabilidad puede ir desde moderado a muy amplio, dependiendo la secretaría de que se trate. Ello, sin que se ponga en riesgo el principio de adecuación ni el de proporcionalidad, pues en este nivel el criterio político y la subjetividad en el nombramiento son preponderantes.

Para fijar los límites mínimo y máximo de las remuneraciones del Secretario, dichos parámetros se reproducen en los niveles siguientes de la escala jerárquica hasta llegar al nivel de menor jerarquía, el Enlace. La cuenta sería la siguiente:

Ahora bien, una vez que se llega al Grupo J “Jefe de Unidad”, el tabulador desdobra los grupos en tres grados. Y a partir del Grupo M “Dirección de Área” cada grado se subdivide en 3 niveles. Lo cual precisa de un margen relativamente amplio entre los límites máximos y mínimos de la remuneración definida para cada Grupo, a efecto de que sea viable la valuación de puestos entre grados y niveles de tal forma que entre éstos se generen diferencias razonables. El siguiente ejemplo da muestra de ello:

Parámetros	Mínimo	Máximo	Diferencia	Total Mensual
Grupo Secretario de Estado (Max. = RTA presidencial x 73%) (Min. = Max. + 35%)	\$104,430	\$140,981	\$36,551	\$140,900
Grupo Subsecretario de Estado (Max. = RTA Secretario x 73%) (Min. = Max. + 35%)	\$102,916	\$138,936	\$36,021	\$138,800
Grupo Jefe de Unidad (Max. = RTA Subsecretario x 73%) (Min. = Max. + 35%)	\$101,424	\$136,922	\$35,498	3 = \$136,922 2 = \$125,500 1 = \$110,900

Como se aprecia, entre el límite inferior y el límite superior del Secretario hay una banda razonable en la que podrá definirse la remuneración conforme a grados y niveles, mediante la metodología de evaluación de cargos y con la aprobación, dentro de ese margen de discrecionalidad, de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Dichos parámetros para fijar los límites mínimo y máximo de las remuneraciones del Secretario, se reproducen en los niveles siguientes de la escala jerárquica hasta llegar al nivel de menor jerarquía, el enlace. La cuenta sería la siguiente:

Grupo	Máximo	Mínimo	Remuneración	Diferencia
G (Secretario)	140,981	104,430	140,981	36,551
H (Subsecretario)	138,936	102,916	138,936	36,021
J (Jefe de Unidad)	136,922	101,424	136,922	35,498
K (Director General)	134,937	99,953	99,953	34,984
L (Dir. Gral. Adjunto)	98,504	72,966	72,966	25,538
M (Director)	71,908	53,265	53,265	18,643
N (Subdirector)	52,493	38,883	38,883	13,609
O (Jefe de Departamento)	38,320	28,385	28,385	9,935
P (Enlace)	27,973	20,721	20,721	7,252

La tabla anterior se obtiene mediante la aplicación de los parámetros relacionados antes, de la siguiente forma:

a) Obtención de la remuneración presidencial:

- i. El Producto Interno Bruto per cápita promedio de los últimos 3 años, incluido el actual (con cierre a octubre), arroja una cifra de \$196,973 pesos.
- ii. El PIBpc de referencia multiplicado por 10 (9 Grupos del Tabulador de la Administración Pública Federal, más el nivel del Presidente) arroja una cifra de \$1,969,728 pesos, lo que constituye el límite máximo para la determinación de la Remuneración Total Anual (RTA) del Presidente de la República.
- iii. Al dividir el límite máximo de la RTA del Presidente entre 12, se obtiene un límite mensual de \$164,144.
- iv. Al restar al límite máximo el monto equivalente al PIBpc de referencia por dos y dividir el monto entre 12, se obtiene un límite mínimo para la determinación de la remuneración total mensual del Presidente, en el orden de \$131,315.
- v. Dentro del rango que forman el mínimo y el máximo, la Cámara de Diputados determina la remuneración a propuesta del Ejecutivo Federal, en forma razonada y bajo el procedimiento dispuesto en la Ley, aunque con discrecionalidad al ser una potestad soberana. En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2020 quedó determinada en \$143,055 pesos mensuales.

b) Obtención del parámetro de estabilización de la remuneración presidencial, mediante el indicador salarios mínimos:

- i. Obtenido el factor límite máximo de la remuneración presidencial anual usando el indicador PIBpc, conforme se señaló en el inciso anterior, se divide entre el valor anual del salario mínimo general vigente y el resultado se expresa: 53 veces el salario mínimo general vigente anualizado.
- ii. Una operación idéntica se realiza con el factor límite mínimo de la remuneración presidencial con base en el PIBpc, el resultado es: 42 veces el salario mínimo general vigente anualizado.

Como es evidente, la utilidad de los límites máximo y mínimo de referencia así obtenidos se presentará hasta el siguiente proceso de presupuestación, en donde el PIBpc se habrá ajustado al alza o a la baja, conforme se mueva la economía.

a) Obtención de la remuneración de los servidores públicos de la Administración Pública Federal:

- i. La remuneración total mensual del Presidente se multiplica por 73%, con lo que se obtiene el límite mínimo de la remuneración del Secretario de Estado, al ser el nivel jerárquico inmediatamente inferior al Presidente. El resultado es una cifra que asciende a \$104,430 pesos.
- ii. La cifra anterior se multiplica por 35%, con lo que se obtiene el límite máximo de la remuneración de dicho servidor público. Un monto de \$140,981 pesos.
- iii. Dentro del rango que forman el mínimo y el máximo, la Cámara de Diputados determina la remuneración a propuesta del Ejecutivo Federal.

La remuneración del resto de los servidores públicos del tabulador de la Administración Pública Federal se ciñe exactamente a las mismas reglas anteriores. El resultado, es la tabla bajo análisis.

Con los parámetros de proporcionalidad entre los distintos grupos de servidores públicos en la Administración Pública Federal y sus equivalencias se elimina la discrecionalidad con la que actualmente fija remuneraciones la Cámara de Diputados. Se da oportunidad también al esquema de valuación de puestos que instrumentan la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública.

6. Criterio de irrenunciabilidad

La Suprema Corte demanda de este órgano legislativo federal regule la característica de *irrenunciabilidad* de la remuneración de los servidores públicos. Es notorio que el fallo no abunda en el análisis de este elemento, como sí lo hace con la característica de adecuación y, significativamente, con el principio de proporcionalidad, lo que quizá se deba a que el artículo 127 constitucional no da margen para la configuración normativa de distintos términos, condiciones, grados, formas o procedimientos que pudieran constituir una regulación relativa a la característica, fijada históricamente, de que la percepción de los servidores públicos es irrenunciable, es decir, no se admiten trabajos gratuitos en el servicio público. De manera directa y definitiva, la Constitución prohíbe que un servidor público renuncie a la remuneración que deba corresponderle por el ejercicio de su función, constituida ésta de conformidad con lo que dispone el propio orden normativo superior, de tal suerte que no queda al legislador más posibilidad que reiterar dicha prohibición en la legislación secundaria, como lo que es: un elemento que iguala a todo servidor público, un común denominador. La ley, por su lado, no es un tratado de sociología política como para hacer la historia de cada precepto jurídico, la cual, eventualmente, queda a cargo, para efectos de su interpretación, de los órganos encargados de decir el derecho.

7. Consideraciones de política legislativa

Por lo anterior, la Cámara de Diputados ha continuado en la consecución de un sistema de remuneraciones, adecuado y proporcional, mediante lo siguiente:

- La aprobación del Decreto por el que se expide la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de noviembre de 2018.

El proyecto de la ley de referencia fue aprobado en la Cámara de Senadores el 8 de noviembre de 2011 y remitido a la Cámara de Diputados para su revisión dos días después y tiene por objetivo cumplir con el Cuarto Transitorio de la reforma constitucional del artículo 127 aprobada en el año 2009, el cual obligaba al Congreso de la Unión a expedir una ley para hacer efectivo el contenido de la reforma constitucional y para sancionar penal y administrativamente las conductas que implicaran incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución. Cabe destacar que la expedición demorada de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos el 5 de noviembre de 2018 implicó una omisión legislativa de ocho años de duración, tiempo durante el cual no se presentó recurso alguno en sede judicial.

El proyecto de ley de remuneraciones de 2011 no sólo partió de un mandato del decreto con el que se expidieron las reformas a los artículos 75 y 127 constitucionales sino también de la necesidad de hacer efectivas las nuevas disposiciones en materia precisamente de remuneraciones de servidores públicos.

Cuando la Cámara de Diputados aprobó el proyecto enviado por el Senado ocho años antes, el Ejecutivo se abstuvo de promulgarla o devolverla, por lo cual, el presidente de la cámara de origen procedió a su publicación.

Luego de lo anterior, se presentaron varios recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como numerosos amparos.

Siempre, en la historia del país, el órgano legislativo facultado había fijado la remuneración del Presidente de la República y de los altos funcionarios federales en forma discrecional, es decir, como expresión de una política de sueldos. Durante las últimas décadas, la remuneración del Presidente de la República aumentaba constantemente, aunque el producto por habitante disminuyera y aunque el salario mínimo tuviera decrementos en términos reales. No existió nunca parámetro alguno para fijar la remuneración presidencial y de los altos funcionarios. No hubo, sin embargo, ningún recurso en sede judicial.

La exigencia de implantar “parámetros” tampoco surgió en el año 2011 cuando el Senado aprobó el proyecto de ley ni durante los ocho años posteriores, cuando dicho proyecto fue congelado en la Cámara de Diputados.

Las inconformidades se presentaron cuando la Cámara de Diputados aprobó la nueva ley de remuneraciones y, con posterioridad y aunque sin aplicar dicha ley sino directamente la Constitución, resolvió una disminución de la remuneración del Presidente de la República y de los jefes de la Administración Pública Federal en el Presupuesto de Egresos para el año de 2019. Se trata, entonces, de un problema de carácter político en el sentido más amplio del término, es decir, el establecimiento de una nueva política de remuneraciones en un país pobre con altos sueldos de los altos funcionarios.

No obstante, la cuestión ha querido ser presentada como asunto técnico o jurídico. Las críticas a la ley vigente se han expresado en la misma dirección.

Si se tratara del establecimiento de “parámetros”, entonces se debe recurrir a los elementos que se toman en cuenta en muchos países y en organismos internacionales, así como en institutos y centros de estudios económicos y de finanzas públicas: Producto Interno Bruto *per cápita* (PIBpc) y Salario Mínimo General (SMG) son los parámetros más utilizados. Para establecer las variaciones entre un año y otro también se analizan las que corresponden a dichos elementos. Existe eventualmente un parámetro consistente en el incremento o decremento relativo de la recaudación fiscal, el cual merece ser incorporado como elemento de anclaje porque reporta la parte propia del financiamiento del gasto.

Mediante la aplicación de los principios contenidos en los artículos 127 y 134 de la Carta Magna, la Cámara de Diputados redujo el número de salarios mínimos que conforman la remuneración presidencial para dejarlo en 35, desde los 88 que había llegado a tener durante el sexenio inmediato anterior. Aun así, la actual (PEF 2019) es una remuneración alta en términos comparativos en América Latina porque en México aún existe un salario mínimo demasiado bajo, uno de los menores de la región.

Tabla 1
Salarios de los Presidentes 2017, países seleccionados

País	Presidente	Salario anual (dólares)	Salario Mínimo (S.M.) (dólares)	Sal. Pres./S.M.	Sal. Pres./PIB	Sal. Pres./PIB per cápita	Sal. Pres./Población
Países Avanzados							
Alemania	Angela Merkel	369,727	21,287	17	0.10	8.28	0.004
España	Pedro Sánchez	97,926	14,355	7	0.07	3.46	0.002
Estados Unidos	Donald Trump	400,000	15,005	27	0.02	6.67	0.001
Japón	Shinzo Abe	202,700	16,410	12	0.04	5.27	0.002
Países Emergentes							
Brasil	Jair Bolsonaro	120,000	3,283	37	0.06	12.23	0.001
China	Xi Jinping	206,906	3,713	56	0.02	23.44	0.000
Rusia	Vladimir Putin	150,406	2,089	72	0.10	13.77	0.001
América Latina							
México	A. López Obrador	66,650	1,896	35	0.07	8.94	0.001
Argentina	Mauricio Macri	65,320	3,665	18	0.10	4.54	0.001
Bolivia	Evo Morales	39,924	3,805	10	1.06	11.76	0.004
Colombia	Iván Duque	134,676	3,012	45	0.43	19.49	0.003
Chile	Sebastián Piñera	190,466	5,225	36	0.69	12.41	0.011

Nota: Los datos no son totalmente comparables debido a la heterogeneidad y periodicidad de los datos entre los distintos países. En general el PIB corresponde a los datos de 2017 tomados del Banco Mundial. Para México se tomó el PIB a 2018 para hacerlo comparable con la reducción del sueldo del Presidente en ese año.

1 Consultado en <https://www.ig.com/au/forex/research/pay-check#/salary-gdp>

2 Población 2017. Consultado en <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/themes/poeple.html>

3 Producto Interno-bruto Nominal 2017. Consultado en <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/themes/economy.html>

4 Con base en Información de Datasmacro.com y Banxico.

* Los datos corresponden al PIB a valores constantes al primer trimestre de 2019.

Fuente: Elaborado por el CEFPE, Tomados de Inegi y de transparencia de la función pública. Consultado en <https://nominatransparente.rhnet.gob.mx/>

- La aprobación del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 2019.

La aprobación del decreto de 2019 respondió a la necesidad de modificar algunos de los aspectos de la Ley de Remuneraciones publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de noviembre de 2018, pues, debido a la larga omisión legislativa, la ley se encontraba desactualizada en algunas referencias. Por este motivo, diversos grupos parlamentarios acordaron presentar una reforma que subsanara las deficiencias, mediante el decreto publicado el día 12 de abril de 2019. Esta reforma amplió el objeto de la ley, estableció la facultad de interpretación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, reprodujo la definición constitucional de servidor público, aclaró los términos de proporcionalidad e igualdad laboral, entre otros cambios.

Luego de esta reforma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó partes normativas de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos, específicamente, el artículo 6, párrafo primero, fracciones II, III, y IV, incisos b) y c), así como párrafo último, y artículo 7, párrafo primero, fracciones I, inciso a), II y IV, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los siguientes argumentos:

- La Ley es inválida en la parte en que se regula la determinación de la remuneración del Ejecutivo Federal, ya que no se incluyeron criterios objetivos, metodologías o procedimientos que no den lugar a la discrecionalidad.
- La Ley es inválida en algunos preceptos normativos, pues se omite desarrollar el texto constitucional en materia de remuneraciones de los servidores públicos, pues, aunque lo menciona, no lo reglamenta. Tal es el caso de los principios de proporcionalidad y adecuación de las remuneraciones, irrenunciabilidad por el desempeño de la función, empleo, cargo o comisión que se desempeñe, y las cuatro excepciones a la regla general de no percibir una remuneración mayor a la del superior jerárquico.
- La Ley “omitió” armonizar el principio de división de poderes con lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución.

En ese orden de ideas, con el propósito de satisfacer la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y para el libre ejercicio de las facultades legislativas del Congreso, se somete la presente iniciativa de nueva Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

8. La remuneración del Ejecutivo Federal

La Cámara de Diputados del Congreso ha coincidido con el presidente Andrés Manuel López Obrador en cuanto a enfatizar la importancia de la austeridad en el Estado y de una justa medianía en las percepciones de los servidores públicos. Ha señalado en diversas ocasiones que no puede haber gobierno rico con pueblo pobre.

En ese sentido, el Poder Legislativo se ha pronunciado a favor de políticas de renovación de la vida pública de México. Por ello, se acepta que la remuneración del primer mandatario obedezca a la realidad económica de nuestro país. Para lograr este objetivo se propone que la mecánica de fijación de la remuneración tome como referencia un indicador de desarrollo humano, como lo es el PIB *per cápita* , por las siguientes razones:

- A través de este indicador económico se garantiza que las remuneraciones de los servidores públicos no sean excesivas en comparación con la situación económica del país.
- Este indicador revela el nivel de bienestar. Su determinación depende del cálculo del valor de la producción y los servicios durante un ejercicio fiscal entre el número total de la población mexicana.

- Es un indicador cuyo monto se determina con base en el Producto Interno Bruto nacional entre la población total. En 2018, el monto del PIB *per cápita* se ubicó en el lugar 71 de 182 países, con un valor de 174 mil 552 pesos anuales. Lo cual revela el bajo nivel de vida de los mexicanos y mexicanas.

-En 2015, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), por medio de una encuesta efectuada entre los países miembros de la organización, reveló las altas remuneraciones de los altos funcionarios mexicanos en comparación con los funcionarios de otros países desarrollados como Noruega, Países Bajos e Islandia, y del promedio de la OCDE.

- Asimismo, según estudios compilados por el CEFP, las remuneraciones relativas de los altos servidores públicos de la Administración Pública Federal se encontraban entre las más altas del mundo.

- En 2018, la remuneración del Presidente de la República ascendió a 88 veces el SMG, frente al 28 del promedio de los países grandes América Latina. En 2019, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión fijó la remuneración presidencial en 35 veces el SMG, es decir, menos de la mitad del año previo.

- De lo anterior se desprende que era inaceptable que mientras el SMG se reducía en términos reales, la remuneración del Presidente de la República, de los secretarios del Gabinete y demás altos funcionarios se mantuvieran siempre al alza. La cuestión política se convirtió, al mismo tiempo, en una cuestión de carácter moral. La situación reinante en otros poderes y en los organismos autónomos acusaba la misma tendencia o era peor.

- La decisión de la Cámara de Diputados del Congreso de aprobar sin modificaciones el nuevo tabulador de remuneraciones de la Administración Pública Federal para el año de 2019, así como el señalamiento de que ninguna percepción puede ser mayor que la del Presidente como lo exige la Constitución, fue la manera de cumplir un compromiso de campaña electoral realizada por los candidatos de la coalición más votada en las elecciones de 2019 y, por tanto, era una promesa que debía cumplirse sin anteponer los intereses personales de los nuevos legisladores y de los funcionarios de la nueva administración. Uno de los propósitos directos del sufragio universal es convertir la exigencia popular en ley: así suele funcionar la democracia representativa.

- Las impugnaciones políticas y las presentadas en sedes judiciales contra la nueva política de remuneraciones no tomaron en cuenta el dictado democrático de la mayoría electoral, sino que se basaron y se basan en un interés meramente personal que carece de apego a los principios republicanos de gobierno.

9. Nueva política de remuneraciones en el sector público

Con el establecimiento de parámetros, criterios y definiciones que permiten desarrollar los principios de adecuación, irrenunciabilidad y proporcionalidad con la responsabilidad se genera un sistema que delimita la discrecionalidad de la Cámara de Diputados para la determinación de las percepciones en el servicio público, tal como lo ha ordenado la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Con la emisión de esta nueva Ley, el Poder Legislativo de la Unión habrá refrendado la convicción mayoritaria de que las remuneraciones en el sector público no son una fuente de enriquecimiento sino una justa retribución para quienes, manteniéndose en la medianía, laboran con el propósito de procurar bienestar para la sociedad. Por lo que el ejercicio de la función pública demanda un grado importante de vocación y compromiso.

No sobra recordar que hasta el nuevo gobierno, el Poder Legislativo había fijado la remuneración del Presidente de la República y los altos servidores públicos federales en forma discrecional. Durante muchos años, la remuneración del Presidente de la República aumentaba constantemente, aunque el producto por habitante

disminuyera y aunque el salario mínimo tuviera decrementos en términos reales. No existió nunca parámetro alguno para fijar la remuneración presidencial y de los altos funcionarios.

Pero no existía inconformidad con las determinaciones de la Cámara porque las remuneraciones de los altos servidores públicos eran cuantiosas. Tampoco la exigencia de implantar “parámetros” surgió en el año 2011, cuando el Senado aprobó el proyecto de Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, ni durante los ocho años posteriores cuando dicho proyecto fue congelado en la Cámara de Diputados.

Las inconformidades se presentaron cuando la Cámara de Diputados aprobó una disminución de la remuneración del Presidente de la República y de los jefes de la Administración Pública Federal En el Presupuesto de Egresos para el ejercicio 2019.

Es, con toda evidencia, un problema de carácter político en el sentido más estricto del término. Se trata de una lucha entre el sostenimiento del *statu quo* y la transformación, el establecimiento de una nueva política de remuneraciones en un país pobre con altos sueldos de los altos funcionarios.

No obstante, la cuestión ha querido ser presentada como un asunto de carácter meramente técnico y las críticas a la ley en vigor se han expresado en la misma dirección.

Si del establecimiento de “parámetros” se trata, entonces, se debe recurrir a los elementos que se toman en cuenta en muchos países y en organismos internacionales, así como en institutos y centros de estudios económicos y de finanzas públicas. Producto Interno Bruto *per cápita* y salario mínimo general son los parámetros más utilizados. Para establecer las variaciones entre un año y otro también se analizan las que corresponden a dichos elementos.

Por lo antes expuesto y considerando que el contenido del proyecto que ahora se somete a la consideración de la Cámara de Diputados no obligaría a la misma, de ser aprobado, a modificar la actual política de remuneraciones para restituir las anteriores y desproporcionadas percepciones de las gozaban los altos servidores públicos de la Federación, se presenta la presente iniciativa con proyecto de

Decreto

Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos

Capítulo

Disposiciones Generales

I

Artículo 1. La presente Ley es reglamentaria de los artículos 75 y 127, **así como, en lo conducente, del 74, fracción IV, y del 126** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular las remuneraciones de los servidores públicos de la Federación, sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales, fideicomisos, instituciones y organismos dotados de autonomía, empresas productivas del Estado y cualquier otro ente público federal.

La interpretación de esta Ley, para efectos administrativos, está a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

Artículo 2. Para los efectos del presente ordenamiento, se considera servidor público toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión **de cualquier naturaleza** en los entes públicos en el ámbito federal, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incluyendo a las instituciones dotadas de autonomía y las empresas productivas del Estado.

No se cubrirán con cargo a recursos federales remuneraciones a personas distintas a los servidores públicos federales, salvo los casos previstos expresamente en ley o en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Artículo 3. Todo servidor público debe recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que sea proporcional a sus responsabilidades.

No podrá cubrirse ninguna remuneración mediante el ejercicio de partidas cuyo objeto sea diferente en el presupuesto correspondiente.

Artículo 4. En todo caso, la remuneración se sujeta a los principios rectores siguientes:

I. Anualidad: La remuneración es determinada para cada ejercicio fiscal y los sueldos y salarios no se disminuyen durante el mismo;

II. Equidad: Las diferencias entre las remuneraciones totales netas máxima y mínima dentro de cada grado o grupo no podrán ser mayores de **lo dispuesto en el artículo 14.**

III. Proporcionalidad: A mayor responsabilidad corresponde una mayor remuneración, con base en los tabuladores presupuestales y en los manuales de percepciones que correspondan, dentro de los límites y reglas constitucionales;

IV. Reconocimiento del desempeño: La remuneración reconoce el cumplimiento eficaz de las obligaciones inherentes al puesto y el logro de resultados sobresalientes;

V. Fiscalización: Las remuneraciones son sujetas a vigilancia, control y revisión por las autoridades competentes;

VI. Legalidad: La remuneración es irrenunciable y se ajusta estrictamente a las disposiciones de la Constitución, esta Ley, el Presupuesto de Egresos de la Federación, los tabuladores y el manual de remuneraciones correspondiente;

VII. No discriminación: La remuneración de los servidores públicos se determina sin distinción motivada por el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana;

VIII. Transparencia y rendición de cuentas: La remuneración es pública y toda autoridad está obligada a informar y a rendir cuentas con veracidad y oportunidad, privilegiando el principio de máxima publicidad, conforme a la ley.

Artículo 5. 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 gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

Artículo 6. Para efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, se consideran:

I. Gasto sujeto a comprobación: Es la erogación autorizada para desempeñar actividades oficiales que es susceptible de comprobación y cuya realización debe estar amparada por documentos válidos expedidos legalmente por los correspondientes prestadores de servicios y proveedores;

II. Gastos propios del desarrollo del trabajo : Son aquellos que se realizan en el cumplimiento de funciones oficiales reglamentadas y autorizadas. Incluyen los inherentes al funcionamiento de residencias asignadas para el desempeño del cargo, sedes y oficinas, instalaciones, transportes, así como uniformes, alimentación, seguridad, protección civil, equipamientos y demás enseres necesarios. Se excluyen los gastos prohibidos en la Ley de Austeridad Republicana y el vestuario personal;

III. Viaje en actividades oficiales : El traslado físico de un servidor público a un lugar distinto a su centro habitual de trabajo, en términos de la normatividad aplicable, para llevar a cabo el ejercicio de sus atribuciones, funciones y deberes;

IV. Gastos de viaje : Son aquellos que se realizan en y para el desempeño de funciones oficiales correspondientes al puesto, cargo o comisión desempeñado y que se destinan al traslado, hospedaje, alimentación, transporte, uso o goce temporal de automóviles, telefonía, servicios de internet, uso de áreas y materiales de trabajo, copiado, papelería y, en general, todos aquellos necesarios para el cumplimiento de la actividad oficial del servidor público que utiliza viático.

Estos gastos están prohibidos para personas ajenas al servicio público y para actividades ajenas al desempeño de funciones oficiales o no autorizadas, excepto para el cambio de residencia de los familiares del servidor público. Tales gastos se ejercen con base en las normas debidamente aprobadas por los sujetos ejecutores;

V. Compensaciones: Percepciones ordinarias complementarias al sueldo base tabular, que se cubren a los servidores públicos y que se integran a sus sueldos y salarios. No forman parte de la base de cálculo para determinar las prestaciones básicas, así como las cuotas y aportaciones de seguridad social, salvo aquellas que en forma expresa determinan las disposiciones aplicables; sin embargo, sí forman parte de la remuneración para efectos de esta Ley;

VI. Sueldos y salarios: Los importes que se deban cubrir a los servidores públicos por concepto de sueldo base tabular y, en su caso, compensaciones por los servicios prestados a la dependencia o entidad de que se trate, conforme al contrato o nombramiento respectivo;

VII. Aguinaldo: Prestación laboral que se paga anualmente a los servidores públicos, en términos de la legislación laboral;

VIII. Gratificación: Prestación anual que se paga a los servidores públicos, de conformidad con la ley, el contrato colectivo, el contrato ley, las condiciones generales de trabajo u otra normatividad aplicable, en forma adicional al aguinaldo dispuesto por la legislación laboral. Puede ser pagada o no bajo la denominación de aguinaldo;

IX. Dieta: Es la percepción económica que reciben las y los diputados y senadores en ejercicio por su desempeño como tales;

X. Premios, recompensas, bonos o estímulos: Los ingresos que se otorgan de manera excepcional a los servidores públicos, condicionados al cumplimiento de compromisos de resultados sujetos a evaluación, en los términos de las disposiciones aplicables, y

XI. Percepción en especie: El otorgamiento de una retribución mediante un bien, un servicio o cualquier otro beneficio físico a favor del servidor público sujeto a remuneración con un medio de pago distinto a la moneda de curso legal, sea nacional o extranjera.

Artículo 7. No forman parte de la remuneración los recursos que perciban los servidores públicos, en términos de ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, relacionados con jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, liquidaciones por servicios prestados, préstamos o créditos, ni los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

Artículo 8. Los servidores públicos estarán obligados a reportar a la unidad administrativa responsable de efectuar el pago de las remuneraciones, dentro de los siguientes 30 días naturales, cualquier pago en demasía o por un concepto de remuneración que no les corresponda según las disposiciones vigentes. La unidad administrativa responsable deberá dar vista al órgano interno de control que corresponda a su adscripción.

Se exceptúa de esta obligación al personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como al personal de tropa y clases de las fuerzas armadas.

Capítulo

II

De la determinación de las remuneraciones

Artículo 9. Ningún servidor público obligado por la presente ley recibirá una remuneración o retribución por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión mayor a la establecida para el Presidente de la República en el Presupuesto de Egresos de la Federación, **en términos de lo dispuesto por esta Ley** .

Artículo 10. Son instrumentos para el cálculo de las remuneraciones, conforme a los factores y procedimientos que dispone esta Ley, los siguientes:

I. Producto Interno Bruto *per cápita* : El resultado de dividir el monto del Producto Interno Bruto, calculado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para el periodo que corresponda, entre el índice poblacional, calculado por el Consejo Nacional de Población, vigente para el mismo periodo;

II. Producto Interno Bruto *per cápita* de referencia : El equivalente al promedio del Producto Interno Bruto *per cápita* de los tres años anteriores al del ejercicio presupuestal correspondiente, a precios constantes, con cierre al mes de **octubre** del año de presupuestación;

III. Límite máximo de referencia : Parámetro que se obtiene durante el proceso de presupuestación realizado el año en que el Presidente de la República inicia su encargo, conforme a lo siguiente:

- i. El resultado del cálculo dispuesto en el inciso a) del artículo **11 de la presente ley** se divide entre el monto del salario mínimo general vigente anualizado.
- ii. El resultado de la operación anterior se redondea y se expresa en número de veces el salario mínimo general vigente al momento de la aplicación del parámetro.
- iii. Una vez obtenido, dicho parámetro se mantiene fijo durante todo el encargo del mandatario, para efecto de la determinación de su remuneración total anual.

IV. Límite mínimo de referencia : Parámetro que se obtiene durante el proceso de presupuestación realizado el año en que el Presidente de la República inicie su encargo, al dividir el resultado del cálculo dispuesto en el inciso b) del artículo **11** entre el monto del salario mínimo general vigente anualizado en número entero. Una vez obtenido, dicho parámetro se mantiene fijo durante todo el encargo del mandatario.

Artículo 11 . La determinación de la remuneración total anual correspondiente al Presidente de la República es adecuada cuando cumple con los siguientes parámetros, en forma simultánea:

- a) Su monto **no excede** al equivalente de multiplicar el **Producto Interno Bruto per cápita de referencia** por el número de grupos jerárquicos definidos en el manual de percepciones de la Administración Pública Federal adicionando el nivel de Presidente de la República.
- b) Su monto **no es menor** al equivalente de **deducir** al parámetro que resulte del inciso anterior el monto del Producto Interno Bruto *per cápita* de referencia multiplicado por dos.
- c) Su monto no excede al **Límite máximo de referencia** , actualizado para el año del ejercicio presupuestal correspondiente.
- d) Su monto no es menor al **Límite mínimo de referencia** , actualizado para el año del ejercicio presupuestal correspondiente.

Artículo 12. La remuneración del Presidente de la República se determina en el Presupuesto de Egresos de la Federación conforme a todos los parámetros señalados en el artículo 11 de esta Ley. Además:

- a) En el proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados se expresarán los motivos por los cuales se propone un determinado monto como remuneración del Presidente de la República, acompañados, si los hubiera, de los estudios realizados.
- b) Luego del turno del proyecto, la comisión dictaminadora convocará a audiencias públicas sobre el tema, a las cuales no serán invitados servidores públicos por considerárseles personalmente interesados en el tema, quienes, sin embargo, podrán enviar a la comisión dictaminadora, por escrito, libremente y a título personal, sus comentarios, críticas y propuestas.
- c) La comisión dictaminadora llevará a cabo al menos una reunión pública para discutir exclusivamente el tema de la remuneración del Presidente de la República.
- d) En la reunión señalada en el inciso precedente, la comisión dictaminadora analizará la opinión que sobre remuneraciones de servidores públicos hubiera remitido la dependencia técnica de la Cámara de Diputados señalada en el artículo 24 de la presente ley.
- e) El dictamen sobre el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que presente la comisión dictaminadora al Pleno de la Cámara contendrá los fundamentos de la propuesta de remuneración que corresponda al Presidente de la República.

Artículo 13 . La **variación** de la remuneración total anual correspondiente al Presidente de la República respecto de la determinada en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio precedente, cumple en forma simultánea con los siguientes parámetros:

- a) No excede el doble del **índice inflacionario** acumulado al mes de **octubre** del año de aprobación del presupuesto. En el caso de que se hubiera producido una deflación monetaria, la variación no podrá ser mayor que un dos por ciento.
- b) No excede en más de dos puntos porcentuales al incremento real acumulado del Producto Interno Bruto durante los primeros diez meses del año de aprobación del Presupuesto.
- c) No excede en más de dos puntos porcentuales el incremento en términos reales de los **ingresos por recaudación** que se calculen para el año de vigencia del Presupuesto en la Ley de Ingresos del mismo año.

Artículo 14. Con apego a los límites establecidos en el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regulados en la presente Ley, la remuneración total anual correspondiente a los servidores públicos de mando y enlace, incluyendo a los titulares y jefes de poderes, entidades, dependencias, organismos, órganos y empresas a los que se refiere el primer párrafo del mismo precepto constitucional, se considera adecuada y proporcional a la responsabilidad en la función desempeñada bajo los siguientes parámetros:

I. El monto determinado para la autoridad de máxima jerarquía del poder, entidad, organismo, órgano y empresa de que se trate, no excede el monto fijado para el Presidente de la República, y

II. El monto determinado para los servidores públicos de la Administración Pública Federal de un nivel inferior al del Presidente de la República:

a) No es menor del equivalente al setenta y tres por ciento del monto fijado para el grupo jerárquico superior;

b) Podrá ser superior hasta en un equivalente al treinta y cinco por ciento respecto del monto que resulte del inciso anterior.

Artículo 15. Un servidor público sólo puede tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico cuando hubiere cualquiera de las siguientes situaciones:

I. Desempeñe varios puestos, siempre que el servidor público cuente con el dictamen de compatibilidad correspondiente con antelación al desempeño del segundo o subsecuentes puestos, ya sean federales o locales;

II. Lo permita expresamente el contrato colectivo o las condiciones generales de trabajo;

III. Desempeñe un trabajo técnico calificado, considerado así cuando éste exija una preparación, formación y conocimiento resultado de los avances de la ciencia o la tecnología o porque corresponde en lo específico a determinadas herramientas tecnológicas, instrumentos, técnicas o aptitud física y requiere para su ejecución o realización de una certificación, habilitación o aptitud jurídica otorgada por un ente calificado, institución técnica, profesional o autoridad competente;

IV. Desempeñe un trabajo de alta especialización, determinado así cuando **el ordenamiento jurídico exige una experiencia determinada para el desempeño de las funciones conferidas**, la acreditación de competencias o de capacidades específicas o el cumplimiento de un determinado perfil y, cuando corresponda, **el satisfacer evaluaciones dentro de un procedimiento de selección o promoción en el marco de un sistema de carrera establecido por ley.**

Observando los criterios dispuestos en las fracciones III y IV anteriores, las normas de carácter general a que se refiere el artículo 20 de esta ley dispondrán los listados de trabajos técnicos calificados y de trabajos de alta especialización, así como los términos y condiciones de valuación de los puestos respectivos que podrán acceder a una remuneración mayor a la del puesto superior jerárquico.

De conformidad con la fracción III del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo las anteriores excepciones, la remuneración o, en su caso, la suma de las remuneraciones no excede la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En ningún caso se autoriza una remuneración con efectos retroactivos a una fecha anterior a la del inicio efectivo del desempeño de la función, empleo, cargo o comisión, salvo resolución jurisdiccional.

Las contribuciones causadas por concepto de las remuneraciones a cargo de los servidores públicos se retienen y enteran a las autoridades fiscales respectivas de conformidad con la legislación aplicable.

Artículo 16 . Las unidades de administración de los órganos públicos a que se refiere el artículo 2 de esta Ley dictaminan la compatibilidad entre funciones, empleos, cargos o comisiones conforme a lo siguiente:

a) Toda persona, previo a su contratación en un ente público, manifestará por escrito y bajo protesta de decir verdad que no recibe remuneración alguna por parte de otro ente público. Si la recibe, formulará solicitud de compatibilidad en la que señalará la función, empleo, cargo o comisión que pretende le sea conferido, así como la que desempeña en otros entes públicos, las remuneraciones que percibe y las jornadas laborales.

La solicitud de compatibilidad observará las determinaciones generales de la Secretaría de la Función Pública, conforme lo dispuesto por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

La compatibilidad se determina incluso cuando involucra la formalización de un contrato por honorarios para la realización de actividades y funciones equivalentes a las que desempeñe el personal contratado en plazas presupuestarias, o cuando la persona por contratar lo ha formalizado previamente en diverso ente público;

b) Dictaminada la incompatibilidad, el servidor público opta por el puesto que convenga a sus intereses, y

c) El dictamen de compatibilidad de puestos es dado a conocer al área de administración del ente público en que el interesado presta servicios, para los efectos a que haya lugar.

d) La falta de dictamen se subsana mediante el mismo procedimiento descrito, incluyendo la necesidad de optar por uno u otro cargo cuando se determina la incompatibilidad.

Cuando se acredita que un servidor público declaró con falsedad respecto de la información requerida para obtener un dictamen de compatibilidad favorable a sus intereses, queda sin efectos el nombramiento o vínculo laboral conforme a las disposiciones aplicables. Lo anterior, sin perjuicio de las acciones legales correspondientes.

Artículo 17. En ningún caso se cubre una remuneración con efectos retroactivos a la fecha de su autorización, salvo resolución jurisdiccional.

Artículo 18. Las contribuciones causadas por concepto de las remuneraciones a cargo de los servidores públicos se retienen y enteran a las autoridades fiscales respectivas de conformidad con la legislación aplicable y no son cubiertas por cuenta de los órganos públicos en calidad de prestación, percepción extraordinaria u otro concepto.

Artículo 19 . Los servidores públicos cuyas relaciones de trabajo se rigen de conformidad con condiciones generales de trabajo o contrato colectivo, se ajustan a lo dispuesto por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y en la Ley Federal del Trabajo, según corresponda.

Capítulo

De la presupuestación de las remuneraciones

III

Artículo 20 . La determinación de las remuneraciones a que se refiere esta Ley se realiza bajo los límites y parámetros dispuestos en la misma, mediante un sistema de valuación de puestos, expresado como una metodología que confiera valores por grupo y grado, de conformidad con las funciones que se desempeñan en cada puesto, el grado de responsabilidad que entrañan y la demás informaciones y características que determine mediante normas de carácter general la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en coordinación con la Secretaría de la Función Pública.

Para tales efectos, la metodología considera una organización conforme a 9 grupos jerárquicos, que podrán subdividirse en grados para efecto de mejorar la proporcionalidad entre la remuneración y la responsabilidad de la función desempeñada. El décimo nivel corresponde al Presidente de la República.

Artículo 21. La remuneración de los servidores públicos se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación o, para los entes públicos federales que no ejercen recursos aprobados en éste, en el presupuesto que corresponda conforme a la ley aplicable, los que contendrán:

I. Los tabuladores de remuneraciones mensuales, conforme a lo siguiente:

a) Los límites mínimos y máximos de percepciones ordinarias netas mensuales para los servidores públicos, las cuales incluyen la suma de la totalidad de pagos fijos, en efectivo y en especie, comprendiendo los conceptos que a continuación se señalan con sus respectivos montos, una vez realizada la retención de contribuciones:

- i. Los montos que correspondan al sueldo base y a las compensaciones; y
- ii. Los montos correspondientes a las prestaciones.

Los montos así presentados no consideran los incrementos salariales que se autoricen durante el ejercicio de conformidad con el mismo Presupuesto de Egresos, las condiciones generales de trabajo, el contrato colectivo correspondiente o las situaciones extraordinarias señaladas en la presente ley.

b) Los límites mínimos y máximos de percepciones extraordinarias netas que perciban los servidores públicos que, conforme a las disposiciones aplicables, tengan derecho a percibir las.

II. La remuneración total anual del Presidente de la República para el ejercicio fiscal correspondiente, desglosada por cada concepto que comprenda;

III. La remuneración total anual de los titulares de los entes públicos que a continuación se indican y los tabuladores correspondientes a las percepciones ordinarias y extraordinarias de los servidores públicos de éstos, conforme a lo dispuesto en la fracción I de este artículo:

- a) Cámara de Senadores;
- b) Cámara de Diputados;
- c) Auditoría Superior de la Federación;
- d) Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- e) Consejo de la Judicatura Federal;

- f) Banco de México;
- g) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- h) Tribunales administrativos de la Federación;
- i) Instituto Nacional Electoral;
- j) Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- k) Instituto Nacional de Estadística y Geografía;
- l) Comisión Federal de Competencia Económica;
- m) Instituto Federal de Telecomunicaciones;
- n) Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación;
- o) Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social;
- p) Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales;
- q) Fiscalía General de la República;
- r) Organismos de la administración pública paraestatal;
- s) Instituciones de educación superior de la federación, de carácter autónomo;
- t) Empresas Productivas del Estado;
- u) Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética,
- v) Cualquier otro ente público de carácter federal paraestatal, autónomo o independiente de los poderes de la Unión.

Para la determinación de la remuneración de los servidores públicos indicados en esta fracción, sin perjuicio de la naturaleza y atribuciones que correspondan a los entes públicos respectivos, a falta de superior jerárquico, se considerará como equivalente al Presidente de la República, y

IV. La remuneración total anual de los titulares de las instituciones financieras del Estado y de los fidecomisos públicos o afectos al Presupuesto de Egresos de la Federación, y los tabuladores correspondientes a las percepciones ordinarias y extraordinarias de los servidores públicos de tales ejecutores de gasto, conforme a lo dispuesto en la fracción I de este artículo.

Artículo 22. En la definición de las remuneraciones siempre debe existir una política de perspectiva de género, igualdad y no discriminación, a fin de que, en las mismas condiciones, las percepciones sean las mismas para mujeres y hombres.

Artículo 23. Bajo situaciones económicas extraordinarias, podrá determinarse una variación de la remuneración mayor a los límites dispuestos en la presente Ley. En este caso, la Cámara de Diputados deberá

aprobar el incremento de urgencia en las remuneraciones de todos los servidores públicos de la Federación. Dicha variación no podrá ser porcentualmente mayor que el ajuste simultáneo al salario mínimo general.

Artículo 24. El órgano técnico de la Cámara de Diputados especializado en finanzas públicas será responsable de emitir una opinión anual sobre los montos mínimos y máximos de las remuneraciones de los servidores públicos, y sobre los trabajos técnicos calificados o por especialización en su función a que hace referencia el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para la elaboración de la opinión referida en el párrafo anterior, dicho órgano técnico solicitará y tomará en cuenta las consideraciones y propuestas que al efecto emitan por lo menos tres instituciones académicas de educación superior a nivel nacional o centros de investigación nacionales de reconocido prestigio.

Dicha opinión será remitida a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, dentro de los quince días posteriores al que la Cámara de Diputados haya recibido del Ejecutivo Federal la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Artículo 25. Durante el procedimiento de programación y presupuestación establecido en el Capítulo I del Título Segundo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los entes con autonomía o independencia reconocida por la Constitución, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuesto los tabuladores de las remuneraciones que se propone perciban los servidores públicos que prestan sus servicios en cada ejecutor de gasto.

Artículo 26. El manual de remuneraciones de los servidores públicos que emiten la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, por conducto de sus respectivas unidades de administración u órganos de gobierno, se apegarán estrictamente a lo aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Las reglas establecidas en los manuales a que se refiere el párrafo anterior, así como los tabuladores contenidos en los proyectos de presupuesto de cada ente, se apegarán estrictamente a las disposiciones de la presente Ley.

Artículo 27. Las remuneraciones y sus tabuladores son públicos, por lo que no pueden clasificarse como información reservada o confidencial, y especifican la totalidad de los elementos fijos y variables, tanto en efectivo como en especie.

Para los efectos del párrafo anterior, los ejecutores de gasto público federal y demás entes públicos federales publicarán en sus respectivas páginas de Internet, de manera permanente, las remuneraciones y sus tabuladores.

Las contribuciones que generan las remuneraciones se desglosan en los tabuladores a efecto de permitir el cálculo de la cantidad neta que conforma la percepción.

Capítulo

IV

De las percepciones por retiro y otras prestaciones

Artículo 28. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones, haberes de retiro o pagos de semejante naturaleza por servicios prestados en el desempeño de la función pública sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. **En consecuencia, son nulas de pleno derecho las jubilaciones o pensiones, los haberes de retiro o pagos semejantes que se hubieren concedido sin estar explícitamente establecidas en los instrumentos jurídicos señalados.**

Artículo 29. El Presupuesto de Egresos de la Federación deberá establecer, en su caso, y bajo las mismas bases señaladas en el **artículo 21** de esta Ley respecto a las remuneraciones y sus tabuladores, en lo que resulte aplicable, las jubilaciones, pensiones, compensaciones, haberes y demás prestaciones por retiro, distintas a las contenidas en las leyes de seguridad social, otorgadas, a quienes han desempeñado cargos en el servicio público o a quienes en términos de las disposiciones aplicables sean beneficiarios. Lo mismo es aplicable a todo ente público no sujeto a control presupuestal directo.

Las jubilaciones, pensiones, compensaciones como haberes y demás prestaciones por retiro, a que se refieren el párrafo anterior, deberán ser reportadas en el Informe sobre la situación de las finanzas públicas y la deuda pública, así como en la Cuenta Pública.

Artículo 30. Las liquidaciones al término de la relación de trabajo en el servicio público sólo serán las que establezca la ley o decreto legislativo, el contrato colectivo de trabajo o las condiciones generales de trabajo y no podrán concederse por el solo acuerdo de los titulares de los entes públicos ni de sus órganos de gobierno. Los servidores públicos de elección popular no tienen derecho a liquidación o compensación alguna por el término de su mandato.

Tampoco tendrán derecho a liquidación o compensación por el término de su periodo, renuncia, remoción o separación los secretarios y subsecretarios de Estado, directores de organismos descentralizados y de empresas productivas del Estado, titulares de organismos u órganos autónomos, estén o no incorporados al Presupuesto, así como ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación e integrantes del Consejo de la Judicatura Federal.

Los recursos efectivamente erogados por los conceptos definidos en este artículo se harán públicos con expreso señalamiento de las disposiciones legales, contractuales o laborales que les dan fundamento.

Artículo 31 Los créditos y préstamos sólo podrán concederse cuando una ley o decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo así lo permiten. Los recursos erogados por estos conceptos se informan en la Cuenta Pública, haciendo expreso señalamiento de las disposiciones legales, contractuales o laborales que les dan fundamento.

Los conceptos descritos en el párrafo precedente no se hacen extensivos a favor de los servidores públicos que ocupen puestos de los niveles de mando medio o superior o sus equivalentes a los de la Administración Pública Federal, salvo en los casos en que así lo dispone expresamente la legislación de seguridad social y laboral aplicable.

Las remuneraciones, incluyendo prestaciones o beneficios económicos, establecidas en contratos colectivos de trabajo, contratos ley o condiciones generales de trabajo que por mandato de la ley que regula la relación jurídico laboral se otorgan a los servidores públicos que ocupan puestos de los niveles descritos en el párrafo anterior se fijan en un capítulo específico de dichos instrumentos y se incluyen en los tabuladores respectivos. Tales remuneraciones sólo se mantienen en la medida en que la remuneración total del servidor público no excede los límites máximos previstos en la Constitución y el Presupuesto de Egresos.

Capítulo

Del control, las responsabilidades y las sanciones

V

Artículo 32. Cualquier persona puede formular denuncia ante el sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción o ante el órgano de control interno de los entes definidos por el artículo 2 de esta Ley respecto de las conductas de los servidores públicos que sean consideradas contrarias a las

disposiciones contenidas en la misma, para el efecto de que se inicie el procedimiento de responsabilidad correspondiente, en términos de lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Cuando la denuncia se refiera a servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, puede presentarse también ante la Secretaría de la Función Pública.

Cuando la denuncia se refiera a alguno de los servidores públicos definidos en el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podrá presentarse también ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para efecto de iniciar el procedimiento del juicio político.

Artículo 33. Cuando los órganos a que se refieren los párrafos primero y segundo del artículo anterior advierten la ejecución de una conducta contraria a esta Ley dan inicio inmediato a la investigación o al procedimiento correspondiente.

Artículo 34. La Auditoría Superior de la Federación, ejercerá las atribuciones que le confiere la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para procurar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley y sancionar su infracción, por lo que es competente para investigar y substanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves por actos u omisiones derivadas de la aplicación de esta Ley.

En caso de que la Auditoría Superior detecte posibles faltas administrativas no graves por actos u omisiones derivadas de la aplicación de esta Ley, dará cuenta de ello a los Órganos internos de control, según corresponda, para que éstos continúen la investigación respectiva y promuevan las acciones que procedan.

En los casos de presunta comisión de delitos, la Auditoría Superior presentará las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público competente.

Artículo 35. La investigación, tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos no penales que se siguen de oficio o derivan de denuncias, así como la aplicación de las sanciones que corresponden, se desarrollarán de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Artículo 36. Si el beneficio obtenido u otorgado en contradicción con las disposiciones de esta Ley no excede del equivalente de mil veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización, se impondrá destitución e inhabilitación de seis meses a cuatro años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Y si excede del equivalente a la cantidad antes señalada se impondrá destitución e inhabilitación de cuatro a catorce años.

Siempre procederá el resarcimiento del daño o perjuicio causado a la Hacienda Pública Federal, aplicado de conformidad con las disposiciones conducentes en cada caso.

La omisión a que se refiere el **artículo 8** de esta Ley se considera falta administrativa grave, para efectos de lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y se sancionará en términos de lo dispuesto por este artículo.

Cuando la falta se produce de manera culposa o negligente, no hay reincidencia y el monto del pago indebido mensual no excede de cien veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, la falta administrativa es considerada no grave. En tal caso, si el daño producido a la Hacienda Pública es resarcido, la autoridad resolutora puede abstenerse de imponer la sanción correspondiente.

Las sanciones administrativas se impondrán independientemente de aquéllas civiles o penales a que haya lugar.

Artículos Transitorios

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

Segundo. Se exceptúa de la aplicación del artículo 9 de la presente Ley a los servidores públicos aludidos en el Artículo Tercero Transitorio del 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2009, que se encuentren en funciones a la entrada en vigor del presente decreto y hasta la conclusión de su respectivo periodo.

Tercero. Al momento de la entrada en vigor de la presente Ley quedan sin efectos todas las disposiciones contrarias a la misma.

Cuarto. Se abroga la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de noviembre de 2018.

Notas

1 Robles, Héctor y Pérez, Mónica, “Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2018. Educación Básica y Media Superior”, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México, 2019, p. 166.

2 CEFEP, *Opinión que emite el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados sobre los montos mínimos y máximos de las remuneraciones de los servidores públicos, y sobre los trabajos técnicos calificados o por especialización en su función a que hace referencia el Artículo 127 Constitucional*, Cámara de Diputados, Cámara de Diputados, México, septiembre de 2019, p. 39.

3 *Ibíd.*, p.17

4 *Ibíd.*, p. 11.

5 *Ídem.*

6 *Ibíd.*, p. 39.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de noviembre de 2019.

Diputado Pablo Gómez Álvarez (rúbrica)