



DOCUMENTOS DE TRABAJO

Límites del poder ejecutivo y/o constitucional para modificar las remuneraciones a las que todo servidor público tiene derecho

783

Fabiola Alejandra Pazos Arce

Agosto 2019

Límites del poder ejecutivo y/o constitucional para modificar las remuneraciones a las que todo servidor público tiene derecho

Fabiola Alejandra Pazos Arce *

Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.

Documento de Trabajo No. 783

Agosto 2019

Clasificación temática: Derecho

Resumen

En el presente trabajo se busca determinar los límites del poder del ejecutivo federal y del constituyente permanente, para poder modificar las remuneraciones a las que todo servidor público tiene derecho, en el cual se plantea la importancia y trascendencia de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

Advertimos en la presente tarea que existe una necesidad por parte del Estado para regular las remuneraciones que perciben cada uno de los trabajadores al servicio del Estado, es decir, los funcionarios públicos integrantes de los tres Poderes de la Unión, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin olvidar también que dentro de la clasificación de servidores públicos se encuentran los miembros de los órganos autónomos, y entidades públicas prestadoras de servicio, abarcando todos los organismos y dependencias del Estado.

* Correo electrónico: alfa7719@hotmail.com. Las opiniones contenidas en este documento corresponden exclusivamente al autor y no representan necesariamente el punto de vista de la Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.

ÍNDICE

I.	Introducción	1
II.	Justificación de la relevancia de la investigación	3
III.	Objetivos de la investigación	4
IV.	Planteamiento y delimitación del problema	6
V.	Marco teórico y conceptual de referencia	18
VI.	Formulación de hipótesis	20
VII.	Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis	28
VIII.	Conclusiones y nueva agenda de investigación	36
IX.	Bibliografía	41

I. Introducción

Determinar los límites constitucionales del poder del ejecutivo federal, para poder modificar las remuneraciones a las que todo servidor público tiene derecho

Aun cuando el tema principal son los límites que tiene el poder ejecutivo, debemos siempre tomar siempre en consideración que el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución su génesis refiere al propio Congreso de la Unión, en su carácter de Órgano Reformador de la Constitución y como tal su función es dar a las reformas o adiciones el carácter de Ley Suprema de la Unión en la medida en que no contravengan la parte dogmática.

Así, el Congreso de la Unión en sus dos cámaras y las legislaturas de cada Estado de la República Mexicana, cuando actúan en su carácter de Poder Reformador de la Constitución, respetan las normas del procedimiento de reforma contenidas en el artículo 135 constitucional, ya que es el Estado mexicano a través de las dos terceras partes de los individuos presentes en el congreso de la unión con la aprobación de la mayoría de la legislaturas locales en conjunto con la Ciudad de México, quienes tienen el mandato que la propia Ley Suprema otorga, de realizar todos los cambios y transformaciones que resulten necesarias, en su estructura económica, social, política y cultural del país.

Por ello, el presente trabajo tiene como objetivo principal el exponer una visión del constituyente permanente en el poder legislativo y como éste se encuentra limitado por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para no poder reformar la Norma Máxima que rige al Estado Mexicano y que únicamente a través de cierto mecanismo se puede llegar a la modificación de la Constitución Federal.

Es cuando, resulta necesario advertir la importancia y trascendencia de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, y comprobar si la misma cumple con un mandato constitucional establecido en los artículos 75 y 127, fracción VI, de la citada carta magna.

Así, se desarrolla la presente un marco constitucional abstracto, desde su propia génesis, pues para que se pueda modificar la Ley Suprema, resulta necesario saber cómo se integra el Congreso de la Unión así como la de las legislaturas locales y de la Ciudad de México, a fin de poder observar como se ve reflejadas las dos terceras partes de los individuos presentes en el congreso de la unión, y de ahí pasar al siguiente paso que resulta la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados como la de la Ciudad de México.

Con base en la exposición anterior, es que congratular la tarea realizada por el Poder Legislativo Federal ya que hasta el momento no existían reglas en materia de remuneraciones de los servidores públicos.

Ahora, el 24 de agosto de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformó la Constitución Federal para establecer los límites constitucionales a las remuneraciones a las que todo servidor público tiene derecho, el cual entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Así, el 13 de septiembre de 2018, la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, aprobó un ordenamiento cuyo contenido es trascendental para el Estado mexicano, como lo es la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

Debe enfatizarse que la tarea realizada por el Poder Legislativo Federal es de destacarse, pues hasta el momento había una ausencia de reglas en materia de remuneraciones de los servidores públicos que propiciaba que cualquier gasto que se hiciera en esta materia fuera potencialmente arbitrario, puesto que la inexistencia de una regulación no garantizaba que se cumpliera con los principios que deben disciplinar las retribuciones a las que tiene derecho todo trabajador al servicio del Estado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 75 y 127 de la Constitución General de la República.

Así, se podrá observar que el Decreto por el que se expide 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 y se adiciona el Código Penal Federal, en esencia contiene

- Fija los alcances de lo que se entiende por remuneración adecuada, irrenunciable y proporcional, en relación con las excepciones que prevé la fracción III del artículo 127 constitucional, por cuanto alude al trabajo técnico calificado o por especialización en su función; y,

Comprende la regulación particular que requieren las remuneraciones de los juzgadores pertenecientes al Poder Judicial de la Federación, Poderes Judiciales Locales y de órganos constitucionales autónomos.

II. Justificación de la relevancia de la investigación

Debemos apreciar que 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 previa a su aprobación, se ciñó a parámetros previamente establecidos en la Constitución Política de la Estados Unidos Mexicanos

Dicha legislación, se justifica por la necesidad del Estado en regular un tope máximo en las remuneraciones que perciben todos los trabajadores al servicio del Estado, por ello, a fin de evitar conductas indebidas y actos de corrupción es que se modifica también, y se adicionaron al Código Penal Federal los artículos 217 Bis y 217 Ter, cuyo objeto es regular las señaladas remuneraciones que perciben funcionarios públicos integrantes de los tres Poderes de la Unión, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como lo de los miembros de los órganos autónomos, y entidades públicas prestadoras de servicio, abarcando todos los organismos y dependencias del Estado.

Es evidente la necesidad de una norma que regule las percepciones y es por ello que se da con claridad la justificación en el esfuerzo de los legisladores para evitar los malos usos de atribuciones conferidas por diversas autoridades y señalar claramente la retribución a que deben de estar sometidos los servidores públicos del país.

III. Objetivos de la investigación

Considerar siempre que toda política pública o acto de gobierno para alcanzar el beneficio social, entre otros factores, debe contar con un marco normativo sólido que le permita alcanzar sus objetivos de una forma respetuosa y apegada al bloque de constitucionalidad prescrito en el artículo 1º de la Norma Suprema.

Ante lo anterior, apreciar claramente la importancia de la prestación de servicios de los servidores públicos y bajo este contexto, observar con toda claridad que resulta necesario establecer normas claras que regulen las remuneraciones que perciben todos los trabajadores al servicio del Estado, de forma que resulte compatible con el bloque de constitucionalidad que rige en nuestro país. Así, como lo manda el artículo 127, fracción VI, de la Constitución Federal.

Observar que para la expedición de una Ley Federal, el legislador tiene que ceñirse previamente a los parámetros establecidos en la Constitución Federal y advertir que 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 y se adicionaron al Código Penal Federal los artículos 217 Bis y 217 Ter, cuyo objeto es regular las remuneraciones que perciben los servidores públicos de los poderes de la Unión y todos los demás entes públicos federales incluidos aquellos resulta de un esfuerzo para evitar los malos usos de atribuciones conferidas por diversas autoridades y señalar claramente la retribución a que deben de estar sometidos los servidores públicos del país.

En el caso particular, el 5 de noviembre de 2018, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expidió 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 y se adicionaron al Código Penal Federal los artículos 217 Bis y 217 Ter, cuyo objeto es regular las remuneraciones que perciben los servidores públicos de los poderes de la Unión y todos los demás entes públicos federales incluidos aquellos dotados de autonomía constitucional, a la vez que sancionar los actos de remuneración ilícita.

Y con ello, apreciar el trabajo realizado por constituyente permanente y el esfuerzo realizado por el ejecutivo para cumplir el fin de un mayor beneficio social.

Se parte de la premisa de que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 Y 127 Constitucionales desarrolla las disposiciones establecidas en los artículos señalados los cuales derivaron de la reforma de 2009, la cual ordenó, en su artículo Cuarto Transitorio, que la ley reglamentaria fuera emitida dentro de los 180 días siguientes al día de su publicación, la que se dio el 24 de agosto de 2009. Es decir, el Congreso estuvo en mora desde marzo de 2010.

Así mismo, advertir que se estableció la obligación al Congreso de la Unión y los congresos locales en el ámbito de sus competencias, para expedir las leyes respectivas para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación respecto de las remuneraciones.

Por lo tanto, hay que observar que el salario tiene un papel primordial en la economía por varias razones.

1. Porque opera como referencia para el intercambio económico entre el sector laboral y el patronal.
2. Por la influencia que ejerce sobre otras variables económicas, tales como: el nivel de empleo, la evolución de los precios, el consumo, el ahorro y el nivel de vida.

3. Por la importancia que tiene en la determinación de la competitividad de un país, vía los costos de producción.

En el caso de nuestro País, diversas dependencias del gobierno tienen desde hace tiempo a su cargo la tarea de generar estadísticas sobre salarios y remuneraciones.

Por lo anterior, que México cuente con una diversidad importante de indicadores sobre ese concepto. Dichas guías cubren segmentos distintos del mercado de trabajo y representan medidas de fenómenos específicos relativos a la evolución del pago que reciben obreros y empleados por sus servicios.

IV. Planteamiento y delimitación del problema

¿Impone el artículo 127 de la Constitución Federal principios centrales a desarrollar en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos?

¿Existe libre configuración para el poder legislativo en el presente caso?

¿Qué Reglamentación que debe implementar el Congreso de la Unión para expedir normas, el caso específico la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos?

¿Cuál es una remuneración adecuada, equitativa y proporcional que deben tener los servidores públicos, como agentes activos que con su labor propician el Estado de Derecho?

1. El artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, así como los diversos 217 Bis y 217 Ter, adicionados al Código Penal, ¿resultan violatorios a los principios de legalidad penal en su vertiente de taxatividad, así como los derechos de igualdad y no discriminación?, ¿establecen una distinción injustificada e imponen una carga desproporcionada al tipificar diversas conductas constitutivas del delito de remuneración ilícita'. Así, en el presente análisis se advertirá la:

- a) Vulneración al derecho de seguridad jurídica y al principio de taxatividad por una redacción ambigua e imprecisa.
- b) Vulneración a los derechos de igualdad y no discriminación por la distinción injustificada entre trabajadores de base y personal de tropa y clases de las fuerzas armadas y los que no lo son.
- c) Vulneración al derecho fundamental a la seguridad jurídica y principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, por remisión errónea

2. El Capítulo V de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, denominado “*Del control, de las responsabilidades y las sanciones*” –artículos 13 al 17– ¿vulnera el derecho de seguridad jurídica? Analizando en el presente trabajo si en razón de que establece una doble regulación y/o genera un parámetro diferenciado respecto de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, pues las mismas ya fueron establecidas por el Congreso de la Unión, en uso de las facultades conferidas por el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal, al expedir la Ley General de Responsabilidades Administrativas se podrá advertir el:

- a) Derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.
- b) Parámetro constitucional en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

3. El artículo 12 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos contiene una redacción ambigua e imprecisa, de manera que permite la discrecionalidad en su aplicación, aunado a que engloba los préstamos y créditos otorgados a los trabajadores como elementos de las remuneraciones de los servidores públicos y restringe el acceso a dichas prestaciones contrario al texto constitucional, aunado a que realiza una distinción injustificada respecto de su concesión a favor de los trabajadores de mando y de enlace, por

lo que vulnera los derechos de seguridad jurídica, seguridad social, igualdad, no discriminación, así como de los principios de previsión social y legalidad.

4. La Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, en su totalidad, carece de bases y parámetros objetivos y diferenciados para establecer una remuneración anual, adecuada, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades de los servidores públicos de los entes y poderes del Estado en los presupuestos correspondientes, lo que podría dar pauta a la discrecionalidad y arbitrariedad en la fijación de la misma; por lo tanto, incumple con el mandato del artículo 127 71 constitucional y transgrede los derechos de seguridad jurídica; y la garantía de irreductibilidad salarial de los trabajadores al servicio de los tres órdenes de gobierno.

- a) Omisión legislativa parcial que se traduce en una afectación al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad.
- b) Transgresión a los derechos fundamentales de irreductibilidad salarial y remuneración en términos de lo principios establecidos en el artículo 127 constitucional.
- c) Incumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano previstas en el artículo 1º47, párrafo tercero de la Constitución, de promover proteger respetar y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Para ello, debemos de partir de los antecedentes más próximos que resulta el proceso legislativo de los artículos 75 y 127 de nuestra Constitución Política Federal.

A saber, el 9 de noviembre de 2006, a iniciativa de diversos senadores de múltiples grupos parlamentarios, se presentó una propuesta de una nueva política de sueldos en la administración pública.

Dicha propuesta, contenía como objetivo principal el de fijar una remuneración neta máximo para todos los servidores públicos del país, en la cual se incluía también a muchos funcionarios de organismos, empresas e instituciones de cualquier género que participaban del erario público.

En efecto, la Ley es aplicable a todos los funcionarios públicos integrantes de los tres Poderes de la Unión, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, miembros de los órganos autónomos como el Instituto Nacional Electoral (INE), Banco de México (Banxico), Universidades Autónomas como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Politécnico Nacional (IPN), paraestatales como Petróleos Mexicanos (PEMEX) y Comisión Federal de Electricidad (CFE), y entidades públicas prestadoras de servicio como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* (ISSSTE), abarcando todos los organismos y dependencias del Estado.

Respecto de los servidores públicos de los Estados se les aplicaría los límites por mandato de la propia Constitución Federal, sin embargo, cada legislatura local, tendría que hacer diversa reglamentación expedida por su propia Legislatura.

La remuneración que ahí se propuso incluiría todo tipo de percepción en dinero o prestación ya sea en especie o material, de tal manera que se pudiera combatir el uso de los recursos públicos para gastos que, en realidad, según criterio establecido eran para uso o de carácter personal.

Así también, se propuso un emolumento anual que no fuera más allá de treinta y tres mil veces el salario mínimo general diario determinado para el Distrito Federal, hoy ciudad de México al considerar que las condiciones reinantes en el país y que, previsiblemente, no cambiarán totalmente durante algunos lustros, esa remuneración máxima resultaba suficiente, decorosa, moderada, equilibrada, aun cuando para algunas personas podría ser todavía demasiado alto e inverosímil.

Dicho en otras palabras el sueldo consistente 120 mil pesos mensuales equivalente a treinta y tres mil veces el salario mínimo, más aguinaldo, da un total cercano al millón seiscientos mil pesos al año, el que de ninguna manera de una media nacional, en el entendido que únicamente los más altos rangos y jefes de Estado percibían tal numerario y de dicho rango los colaboradores o subordinados percibirían menor remuneración, sin rebasar jamás el tope máximo establecido antes señalado.

La iniciativa antes referida planteó la posibilidad de que ninguna autoridad pudiese conceder jubilaciones, pensiones o haberes de retiro a favor de persona alguna.

Lo anterior, considerando que se actuaría al margen de la ley, pues de facto ya existían en el Estado Mexicano, ciertas prestaciones como jubilaciones y pensiones concedidas por mandatarios a favor de sus antecesores y o de otras personas, destacando que eso ya no se podría generar en ningún ámbito del País. Aspecto en específico que la ley marca y en el cual quita las jubilaciones de funcionarios públicos que no tengan fundamento legal o determinado por contrato colectivo o establecido en las mencionadas condiciones de trabajo.

Lo anterior, lo podemos advertir de la siguiente transcripción:

“La política del sueldos en la administración pública, los poderes legislativo y judicial de la Federación, así como en las entidades públicas de todo género y los poderes de las entidades federativas e, incluso, en los ayuntamientos ha sido, hasta ahora, la discrecionalidad, es decir, la ausencia de una auténtica política que ordene un sistema de percepciones adecuado a la realidad económica del país y de las finanzas públicas.

A través de las leyes y de los presupuestos de egresos sería posible establecer criterios y crear, así, una política de sueldos públicos, pero es necesario fijar una percepción máxima para todas las esferas públicas de México, tanto de la federación como de las entidades federativas y los municipios, así como para toda clase de instituciones y organismos públicos de cualquier naturaleza jurídica.

En realidad, el establecimiento de un tope máximo en los sueldos es indispensable debido a que muchas remuneraciones son actualmente demasiado altas y a que, en numerosas dependencias y organismos, el sueldo es adicionado con otras percepciones que también se deciden con total discrecionalidad y muchas veces en violación de los presupuestos.

En el país sigue prevaleciendo la cultura del patrimonialismo de los recursos públicos en las altas esferas de la administración y en los poderes del Estado y otros organismos. Se ha sustentado, incluso, el criterio de que el sector público debe brindar sueldos iguales a los de grandes empresas con el propósito de contar con personas altamente capacitadas que, con percepciones menores, no aceptarían desempeñar cargos o empleos públicos. Este argumento es falaz, ya que en el país no existen tantos puestos de dirección de grandes empresas ni todas las personas altamente capacitadas están dispuestas a trabajar para tales grandes empresas.

En comparaciones internacionales, incluso con países ricos, México se encuentra entre quienes mejor pagan a quienes desempeñan altos cargos en el Estado. Esto se debe a que en muchos lugares del mundo la sociedad está vigilante y exige moderación en los sueldos de sus dirigentes y altos empleados.

Se ha dicho también que los altos sueldos de los jefes obedecen a la necesidad de evitar la corrupción, lo que no parece que haya funcionado en nuestro país, al tiempo que no se ha considerado necesario para combatir el fraude y el robo de los bienes públicos en otros países.

La dignificación de la función pública atraviesa por sueldos adecuados y transparentes, que no sean aumentados a través de argucias administrativas, las cuales son en realidad prebendas, canonjías, privilegios de los jefes.

Para establecer la base de una política de sueldos de carácter nacional es preciso modificar la Constitución, pues no existe otra forma de lograr que los estados y municipios deban acatar un tope máximo de percepciones.

Muchos políticos mexicanos se han pronunciado a favor de establecer un máximo en los sueldos, pero el Congreso no ha hecho hasta ahora el menor caso. Algunos han dicho que nadie debe ganar más que el presidente de la República, pero resulta que éste gana demasiado y cubre sus necesidades más mínimas con fondos públicos, lo que, en muchas ocasiones, también hacen sus colaboradores.

Lo que concluyó en la adición de dos párrafos al artículo 75 de la Constitución Federal el 24 de agosto de 2009, para quedar de la siguiente forma

Anterior	Modificación
<p><i>Art. 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.</i></p>	<p><i>Art. 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.</i></p> <p><i>(ADICIONADO, D.O.F. 24 DE AGOSTO DE 2009) 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.</i></p> <p><i>(ADICIONADO, D.O.F. 24 DE AGOSTO DE 2009) 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.</i></p>

Se advierte del artículo transcritto que tiene por objeto establecer una garantía de la función pública relativa a la continuidad presupuestal de las remuneraciones de los servidores públicos.

Se observa de igual manera que le fueron adicionados dos párrafos.

El párrafo segundo se liga con el texto del punto: el señalamiento de las retribuciones contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación deberá respetar las bases del artículo 127 y sujetarse a las leyes que en la materia expida el Congreso de la Unión.

Por lo que hace al último párrafo, señala un deber para todos los poderes y órganos: la inclusión de los tabuladores desglosados de las remuneraciones de los servidores públicos en los proyectos de los presupuestos.

En el caso particular del tercer párrafo, se especificó en él que el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, todos de la Federación, y los organismos constitucionales autónomos que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos, deberán incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos, dentro de sus proyectos de presupuestos.

Señalando además que dichas propuestas observarán el procedimiento señalado en la fracción IV del artículo 74 para la aprobación del presupuesto de egresos, así como las demás disposiciones legales aplicables.

En el tema en particular en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, se estableció que de ninguna forma se concederían ni mucho menos se cubrirían pensiones o jubilaciones, así como tampoco se cubrirían haberes de retiro o pagos de semejante naturaleza por servicios prestados en el desempeño de la función pública amén de que dichas prestaciones se encontraran asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo.

Tan situación quedó prevista de la siguiente manera:

“Capítulo IV

De las percepciones por retiro y otras prestaciones

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 12 DE ABRIL DE 2019)

Artículo 10. 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 diversa iniciativa que se publicó en la Gaceta del Senado el 25 de enero de 2007, se propuso también modificar el artículo 127 Constitucional, tal iniciativa se señaló en esencia que los servidores públicos percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función con base en diversos principios como lo serían, la equidad, igualdad, desempeño, fiscalización, rendición de cuentas y transparencia, lo cual se puede apreciar de la transcripción siguiente:

“No hay que olvidar que uno de los asuntos que mayormente indigna a la población está asociado con los ingresos extremadamente elevados y desproporcionados que se asignan a ciertos servidores públicos en algunos ámbitos de gobierno. Sobre todo tratándose de regiones en los que se viven condiciones de verdadera miseria y en donde la carencia de servicios públicos para diversos sectores es abrumadora.

Por ello, en la iniciativa se recoge, por un lado, el actual principio de que los servidores públicos percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función; pero, por otro lado, se establece que los límites mínimos y máximos de tales remuneraciones se deberán precisar, año con año, en los respectivos presupuestos de egresos.

Adicionalmente se elevan a rango constitucional los principios a los que habrá de sujetarse la asignación de remuneraciones, como lo serían, la equidad, igualdad, desempeño, fiscalización, rendición de cuentas y transparencia. Al efecto, en la iniciativa de ley, se desarrollan y se otorga de un contenido concreto a cada uno de tales principios.

Cabe señalar que el establecimiento de los criterios que definen los rangos sobre los cuales debe determinarse la remuneración en el artículo 127 de la Constitución es un paso de innegable importancia en el proceso de transparencia en el ejercicio del poder. Dichas regulaciones permitirán a los órganos encargados de fiscalizar el gasto y a los ciudadanos en general, tener conocimiento de los parámetros dentro de los cuales oscilan los ingresos de sus servidores.

Una parte fundamental de la propuesta de reforma consiste en que existan comités de expertos, tanto en el ámbito federal, como en el ámbito local, que participen en la fijación de las remuneraciones de los servidores públicos y los tabuladores que deben regularlos. Esto tiene como finalidad permitir la participación de la sociedad en un tema que le es particularmente sensible y, al mismo tiempo, contar con criterios técnicos en la elaboración de los manuales de remuneraciones, que incluyen los tabuladores de los trabajadores al servicio del Estado.”

Lo anterior, dio como resultado esta modificación al artículo 127 de la Constitución Federal:

Anterior	Modificación
<p>(REFORMADO, D.O.F. 10 DE AGOSTO DE 1987) <i>Art. 127.- El Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.</i></p>	<p>(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016) <i>Art. 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.</i></p> <p>(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 24 DE AGOSTO DE 2009) <i>Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:</i></p> <p>(REFORMADA, D.O.F. 24 DE AGOSTO DE 2009) <i>I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo</i></p>

	<p><i>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.</i></p> <p><i>(REFORMADA, D.O.F. 24 DE AGOSTO DE 2009)</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>(REFORMADA, D.O.F. 24 DE AGOSTO DE 2009)</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>(REFORMADA, D.O.F. 24 DE AGOSTO DE 2009)</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>(REFORMADA, D.O.F. 24 DE AGOSTO DE 2009)</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>(REFORMADA, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)</i></p> <p><i>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.</i></p>
--	--

Como se puede advertir el artículo 127 referido, se adapta a la nueva relación de entes públicos integrantes del Estado y detalla el régimen de las remuneraciones de los servidores públicos, mediante las bases que agrega.

Impone la prohibición de que ningún servidor público obtendrá una remuneración igual o mayor que la percibida por su superior jerárquico, con la salvedad de los casos en que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos

Se establece en él un amplio ámbito de aplicación:

- El universo de servidores públicos de la Federación, Poderes de la Unión, Ejecutivo, Legislativo y Judicial
- De los Estados, de la Ciudad de México
- De los municipios, de sus entidades y dependencias,
- De instituciones y órganos autónomos, y
- De cualquier ente público.

Los cuales recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, agregándose que será proporcional al grado de sus responsabilidades.

También, señala que los sueldos serán determinados anualmente en los presupuestos de egresos correspondientes, lo que viene a ser una orden para quienes deben preparar los proyectos de dichos presupuestos.

No hay que perder de vista que la fracción IV del artículo mencionado es acorde al diverso numeral marcado con el número 10 que se transcribió con antelación, en el cual se hace referencia a las pensiones y jubilaciones de Ley, ya que únicamente serán concedidas dichas prestaciones cuando estén asignadas por ley, decreto legislativo, contrato colectivo o

condiciones generales de trabajo, siendo excluidos los servicios de seguridad social que requieran los servidores públicos, en razón de su cargo.

La fracción V del citado artículo 127 de nuestra Carta Magna, obliga a la publicidad de las remuneraciones y sus tabuladores, los cuales deberán señalar puntualmente la totalidad de sus elementos fijos y variables, tanto en efectivo como en especie.

La última fracción del citado artículo determina una facultad coincidente para los poderes legislativos federal y de los Estados, así como para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a fin de que, en sus respectivos ámbitos competenciales, expidan las leyes reglamentarias.

En la misma fracción se hace una reserva específica respecto a las sanciones penales y administrativas que repriman las conductas que incumplan o eludan los nuevos imperativos constitucionales en materia de remuneraciones de los servidores públicos.

V. Marco teórico y conceptual de referencia

Resulta necesario conocer desde su inicio la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como de las reformas que el mismo ha sufrido.

En nuestro sistema constitucional, la producción de las leyes es facultad exclusiva de los órganos legislativos; es un conjunto de actos del Congreso de la Unión quien actúa como representante de la voluntad general y de las entidades federativas.

El trabajo analizara un tema solamente constitucional, sin abarcar ningún tema de convencionalidad, pues como se dijo en un principio es de congratular al poder legislativo ya que es hasta este momento histórico que se regula el salario de los trabajadores al servicio del estado como funcionarios de él, ya que no existían reglas en materia de remuneraciones

de los servidores públicos. Así no se transcriben los artículos 217 y 75 de la Constitución Federal, debido a lo extenso de los mismos y por ello se sintetizan únicamente.

Ahora, con la precisión realizada, en el análisis que se hará más adelante en el presente libelo, nos basaremos en:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 1°, 75, 115, 116, 122, 123 y 127),
- Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos,

Derechos que se analizan.

- Derecho igualdad y no discriminación.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho a una remuneración, anual, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades.
- Principio de taxatividad.
- Principio de legalidad.
- Principio de progresividad.
- Principio pro persona.
- Garantía del debido proceso en materia de responsabilidades administrativas.
- Obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Obligación de prevenir violaciones a los derechos humanos.

VI. Formulación de hipótesis

En la Ley Fundamental que se analiza se fija en su texto constitucional que el titular del Ejecutivo Federal constituye el parámetro máximo del salario que recibirá la totalidad de los servidores públicos en los Estados Unidos Mexicanos.

Así, se advertirá de la trascipción de diversos artículos constitucionales que nuestra máxima Ley no establece parámetros objetivos que de alguna manera garantice el derecho de todas y todos los trabajadores al servicio del Estado a una remuneración acorde al bloque de regularidad constitucional.

Del artículo 127 de la Constitución federal en esencia puede advertir lo siguiente:

- 1.** Que los servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades (párrafo primero);
- 2.** La remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, según las bases contenidas en sus seis fracciones (segundo párrafo);
- 3.** Se entiende por 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 (base primera, fracción I);
- 4.** Ningún servidor público podrá recibir remuneración mayor a la establecida para el presidente de la República en el presupuesto consiguiente (base segunda, fracción II);

5. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que:

 - a. El excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos;
 - b. Su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo;
 - c. La remuneración sea derivada de un trabajo técnico calificado;
 - d. O por especialización en su función;
 - e. La suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el presidente de la República (base tercera, fracción III);
6. 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, además de que estos conceptos no formarán parte de la remuneración (base cuarta, fracción IV);
7. 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 (base quinta, fracción V); y,
8. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del precepto y las disposiciones constitucionales relativas; así como para sancionar penal y administrativamente las conductas que

impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido (base sexta, fracción VI).

De los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta precisar en el presente trabajo que los objetivos buscados son los siguientes:

- La política de sueldos en la administración pública, los Poderes Legislativos y Judicial de la Federación y otros, siempre ha sido discrecional, de ahí la importancia de que en las leyes y en los presupuestos de egresos se establezcan criterios para evitar dicha discrecionalidad;
- El servicio público debe ser remunerado de manera tal que el Estado cuente con ciudadanos preparados, capaces y honestos, que puedan ejercer con eficacia y profesionalismo las responsabilidades conferidas, por lo que deberán obtener un ingreso digno;
- La ley que emita el Congreso definirá directamente el sentido y alcance de las disposiciones constitucionales, por lo que deberá establecer bases uniformes para la fijación de remuneraciones;
- Los principios a que se sujetarán las remuneraciones, consisten en que éstas serán adecuadas, irrenunciables y proporcionales; por lo que estarán sujetas a los diversos principios de equidad, igualdad, desempeño, fiscalización, rendición de cuentas y transparencia, los que deberá desarrollar la ley;
- Se procurará la existencia de comités de expertos tanto en el ámbito federal, como en el local, que participen en la determinación de las remuneraciones y los tabuladores correspondientes, a fin de contar con criterios técnicos en su elaboración;

- Dentro de los límites y controles impuestos, las remuneraciones se deben formular de acuerdo a las disposiciones aplicables a cada ente público, según su normativa;
- La remuneración del titular del Poder Ejecutivo Federal será el referente máximo para la fijación de remuneraciones, lo que no significa una preeminencia de ese Poder frente a los otros;
- Este referente debe considerar, necesariamente, el total de percepciones que más allá de lo nominal, recibe el Presidente de la República, esto es, toda asignación que en efectivo o en especie, se incluya por dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones o cualquier otra, con excepción de los apoyos y gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo de su trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales, monetizándolos para alcanzar integralmente el monto real total que por ingreso se le entrega o devenga en cualquier forma;
- La remuneración debe responder a criterios objetivos y de grado de responsabilidad y nivel jerárquico;
- Las leyes que regulen los salarios de los servidores públicos contemplarán las políticas de salarios, lo que no restará a la facultad de la Cámara de Diputados de señalar la retribución de un empleo que haya sido creado por ley, pues en realidad se busca crear un mecanismo para que en esas leyes se preserve el derecho de todo servidor público a recibir una justa remuneración;
- La determinación de los sueldos debe responder a criterios técnicos que conjuguén el nivel de responsabilidad y cargas de trabajo asociados al empleo público, así como el costo de vida real;

- Los servidores públicos tienen derecho a percibir un salario digno que les permita desarrollar sus planes de vida y garantizar lo mismo para su familia;
- Se debe fijar un tope máximo a los salarios de todos los servidores públicos y que ninguno de ellos pueda asignarse un salario como producto de su apreciación personal;
- Para las remuneraciones de los juzgadores pertenecientes al Poder Judicial de la Federación se debe atender a lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución Federal que señala que no podrán ser disminuidas durante el tiempo de sus encargos;
- Relacionado con el párrafo que antecede se subrayó la necesidad de incluir a los juzgadores de los Poderes Judiciales locales; y,
- Una norma constitucional no puede estar por encima de otra de la misma naturaleza, por tanto, la reforma no afecta a lo dispuesto en el artículo 94 constitucional, y obliga a los servidores públicos del Poder Judicial a recibir una retribución acorde a lo que contendrá el diverso 127.

Resulta trascendental observar que la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos amplía, la competencia del órgano legislativo local y de la Ciudad de México en materia de responsabilidades administrativas

Lo anterior, ya que en dicha materia la Ciudad de México a través de su poder legislativo únicamente podía legislar en el caso de los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia de la Capital de la República

Como ya se expuso en líneas precedentes, el artículo 127 de nuestra Constitución Política Federal, recoge una facultad coincidente que involucra a la Federación, los Estados y el

Distrito Federal, a efecto de que emitan las correspondientes leyes reglamentarias de las disposiciones incorporadas a la Ley Suprema.

Así también, completan imperativos a los poderes y órganos encargados de formular los proyectos de presupuestos de egresos, de agregar tabuladores desglosados de las remuneraciones que deberían percibir sus servidores públicos.

Específicamente los artículos 116, 115, 122 y 123, podemos advertir en esencia lo siguiente:

- **Artículo 115**

Por lo que hace al régimen constitucional municipal, fue reformado el párrafo cuarto del inciso c) de la fracción IV del artículo 115, a fin de agregar a la atribución de los ayuntamientos de aprobar sus presupuestos de egresos, que en éstos deberán incluirse los tabuladores desglosados de las remuneraciones de los servidores públicos municipales, sujetándose a las disposiciones del artículo 127.

- **Artículo 116**

Por lo que hace al espacio de la estructura constitucional de los Estados de la Federación, se adicionó un cuarto y quinto párrafo a la fracción II, del citado artículo de nuestra Constitución Federal, dedicado al poder legislativo de cada uno de los Estados, recorriéndose en su orden los actuales cuarto y quinto.

El cuarto párrafo prevé la suposición ya existente en las Constituciones Locales de cada uno de los Estados, la cual radica en que las legislaturas locales tienen a su cargo la aprobación del presupuesto de egresos.

Dicha manifestación expresa deberá vincularse con el artículo 127 de la Ley Suprema, cuando los poderes legislativos señalen las remuneraciones de los servidores públicos, y de

forma similar al tercer párrafo del numeral 75, se ordena a los poderes locales y a los órganos constitucionales autónomos de los Estados que incluyan los tabuladores desglosados de las remuneraciones de sus servidores públicos en los proyectos de presupuestos a su cargo y que sus propuestas deberán observar el procedimiento para la aprobación de los presupuestos de egresos, conforme a lo establecido en las Constituciones y leyes de los Estados.

- **Artículo 122**

Con relación a la Ciudad de México, el decreto de ley estableció la reforma del primer párrafo del inciso b) de la fracción V de la Base Primera del apartado C del artículo 122 y la adición de un párrafo segundo en dicho inciso b), recorriéndose en su orden los que eran los párrafos segundo a quinto.

Lo cual, en su conjunto, se ordena, en primer lugar, a la Asamblea Legislativa que, al señalar las remuneraciones de los servidores públicos de la ahora Ciudad de México, deberá sujetarse a las bases contenidas en el artículo 127, y, en segundo término, a los órganos locales de gobierno y a los organismos con autonomía reconocida en el Estatuto de Gobierno del entonces Distrito Federal a que incluyan en sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones de sus servidores públicos.

Todas y cada una de las propuestas de remuneraciones y tabuladores tienen que observar el procedimiento para la aprobación del presupuesto de egresos de la capital del país, hoy Ciudad de México, conforme las normas previstas en el Estatuto de Gobierno y en las leyes aplicables.

Así, de dicha reforma y adiciones al artículo 122 resalta la mención expresa, por vez primera, de los organismos con autonomía reconocida en el Estatuto de Gobierno de la Ciudad de México, lo cual abre la posibilidad de instituir dichas figuras para el ámbito local.

También se reconoce en el Estatuto de Gobierno, como órganos dotados de autonomía de la Ciudad de México al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Instituto Electoral y el Tribunal Electoral.

Aun cuando el Estatuto de Gobierno sea omiso, sin duda la Comisión de Derechos Humanos también debe ser considerada como un órgano autónomo, conforme lo establecido en el apartado B del artículo 102.

• **Artículo 123**

En cuanto al citado artículo 123 de la Constitución Federal, se reformó el primer párrafo de la fracción IV del apartado B del artículo 123, que prevé el derecho social de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión y del gobierno de la Ciudad de México.

Se señaló en dicho apartado que los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, incorporando, mediante la reforma de agosto de 2009, que la fijación salarial deberá atender lo dispuesto en el artículo 127 y en la ley reglamentaria respectiva, que, para este caso, serían dos: una para el ámbito federal y otra para la Ciudad de México.

Así también, se indicó que la Asamblea Legislativa tiene competencia expresa para legislar sobre este particular, de acuerdo con lo que se prevé en la fracción VI del artículo 127 de la Constitución Federal.

Sin que pase desapercibido que las disposiciones del apartado B del artículo 123 se ven reflejadas en los ámbitos de los Estados y de sus municipios, conforme lo disponen los artículos 116, fracción VI, y 115, fracción VIII, de la propia Ley Suprema por lo que la reforma introducida a la fracción IV del apartado B también repercute en los regímenes burocráticos de esos ámbitos.

VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis

Llama la atención para este análisis, la significación que el Poder Reformador expresó sobre legislar en materia de remuneraciones de los servidores públicos para establecer criterios que eviten la discrecionalidad en la fijación de los montos respectivos, bajo los principios de que el sueldo del titular del Poder Ejecutivo Federal será el referente máximo y que toda retribución deberá ser adecuada, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades de cada servidor público.

Lo anterior, ya que el establecimiento de un límite en los sueldos resulta indispensable en virtud de que muchas remuneraciones en la actualidad son muy costosas ya que, en diversas dependencias y organismos públicos del gobierno, el sueldo es adicionado con otras percepciones que también se deciden con total discrecionalidad y muchas veces en violación de los presupuestos.

Los fines que buscó el Constituyente Permanente explican que en la fracción VI del artículo 127 constitucional se haya establecido que 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 propio artículo y de las disposiciones constitucionales relativas. Lo que significa que, sabedor de la importancia de lo dispuesto en la Constitución, puntualizó los principios que deben regir en el pago de toda remuneración en el servicio público y, por tanto, ordenó la expedición de leyes ordinarias para hacer efectivos éstos, ponderando lo dispuesto en esa norma con los demás artículos constitucionales que tienen impacto con la regulación del servicio público y su remuneración, entre otros, los diversos 94 y 123 de la propia Carta Magna.

En otras palabras, el Constituyente ordenó al Congreso de la Unión que emita una ley que haga efectivos los principios aludidos, en armonía con todo el esquema constitucional aplicable.

De los antecedentes antes descritos se observa que el 24 de agosto de 2009, se publicó la modificación al artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y gracias a dicho proyecto se modificó el marco constitucional hasta entonces establecido y fijo las remuneraciones de todos los servidores públicos del país -en los ámbitos federal, estatal y municipal-, a fin de crear un justo y verdadero equilibrio entre la realidad económica que viven los gobernados y el eficiente desempeño del cargo con la remuneración que reciben sus gobernantes.

Con base en dicho proyecto el 13 de abril de 2010, el grupo parlamentario del PRD, presentó como proyecto de Ley la “*INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS*”, la cual fue en esencia por la razón que siguiente:

“Advertimos entonces que un modo de dignificar la función pública es el otorgamiento de sueldos adecuados y transparentes, evitando las prebendas, canonjías y privilegios de los funcionarios de altos niveles, quienes con el establecimiento de sobresueldos y otro tipo de emolumentos eluden la aplicación de la Constitución y anulan el control que corresponde al poder legislativo de las entidades federativas y a la Cámara de Diputados al establecer la remuneración anual de los cargos creados por ley, como lo establece expresamente el artículo 75 constitucional.”

Así, el lunes 5 de noviembre de 2018, se publicó en el Diario Oficial de la Federación 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.

Ahora, del artículo 6 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos señala:

Artículo 6. Para la determinación de la remuneración de los servidores públicos se consideran las siguientes bases:

(REFORMADA, D.O.F. 12 DE ABRIL DE 2019)

I. 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.

IV. 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:

(REFORMADO [N. DE E. ESTE PÁRRAFO], D.O.F. 12 DE ABRIL DE 2019)

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.

(ADICIONADO, D.O.F. 12 DE ABRIL DE 2019)

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;

(REFORMADO, D.O.F. 12 DE ABRIL DE 2019)

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.

Del citado numeral se advierte que enumera entre otras cosas, las bases para la determinación de la remuneración de los servidores públicos.

Asimismo el citado precepto cita que ningún servidor público puede tener remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que el excedente sea consecuencia de: el desempeño de varios puestos, un contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, un trabajo técnico calificado y un trabajo de alta especialización, tal y como lo señala también el artículo 10 de la misma ley citado en el presente trabajo.

El diverso 7 de la misma Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, se observa lo siguiente:

Artículo 7. La remuneración de los servidores públicos se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación o, para el caso de los entes públicos federales que no ejerzan recursos aprobados en éste, en el presupuesto que corresponda conforme a la ley aplicable, mismos que contendrán:

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

(REFORMADO, D.O.F. 12 DE ABRIL DE 2019)

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

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; (entre otras)...

(ADICIONADO, D.O.F. 12 DE ABRIL DE 2019)

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.

(ADICIONADO, D.O.F. 12 DE ABRIL DE 2019)

En la definición de las remuneraciones se implementará una política de perspectiva de género, igualdad y no discriminación, a fin de que en igualdad de condiciones, los sueldos sean los mismos entre mujeres y hombres.

Como podemos ver en el mismo se ordena que la remuneración de los servidores públicos se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación o, para el caso de los entes públicos federales que no ejerzan recursos aprobados en éste, en el presupuesto que corresponda conforme a la ley aplicable, los cuales contendrán los tabuladores de remuneraciones mensuales, con los límites mínimos y máximos de percepciones ordinarias netas mensuales para los servidores públicos, los montos de sueldos, salarios y prestaciones.

Así como que el presupuesto de egresos contendrá la remuneración total anual del Presidente de la República para el ejercicio fiscal correspondiente, desglosada por cada concepto que la comprenda; y que la remuneración total anual de los titulares de las instituciones financieras del Estado y de los fideicomisos 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 del propio artículo.

Por ello, al disminuir el monto de la remuneración de los servidores públicos de los poderes de la Unión y todos los demás entes públicos federales incluidos aquellos dotados de autonomía constitucional se está ante una situación violatoria al principio de progresividad, reconocido en el artículo primero de la Constitución.

El principio de progresividad señala que todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementen, el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos.

El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso.

La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos.

Así cuando un Estado reconoce, respeta y satisface algún derecho fundamental, tiene prohibido reducir los niveles de protección de los derechos vigentes o suprimir los ya existentes.

Los montos de la remuneración de los servidores públicos no podrán ser disminuidos, si no progresivos, esto es el monto de la remuneración debe ser mantenido o incrementado gradualmente; pues, de considerar lo contrario se transgredaría los límites establecidos en el artículo 123 constitucional y en la legislación federal laboral, respecto a los cuales no se toca el tema más que de manera fortuita o casual, ya que tales derechos implican un estudio en sí mismo.

Lo anterior, ya que del artículo 123 que consagra los derechos laborales adquiridos existe una parte correspondiente a los trabajadores del Estado y otra en relación a los que laboran en la iniciativa privada, en dicho artículo se enuncian las bases mínimas para la seguridad social, los cuales se refieren a derechos, garantías y bases mínimas de los trabajadores en activo, tales como: duración de la jornada diaria, días de descanso, vacaciones, escalafón, salarios, etcétera, que en cada caso específico se debe tratar de manera particular.

Por otra parte, la fracción VI del artículo 127 constitucional, por cuanto prevé que el Congreso de la Unión debe expedir la ley que haga efectivo el contenido de esa norma y de las “disposiciones constitucionales relativas”, lo que nos lleva al principio de división de poderes, a la regulación en materia de remuneraciones para el Poder Judicial de la Federación y los órganos constitucionales autónomos.

Así, al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado en el sentido de que la autonomía de gestión presupuestal de los entes autónomos y de los poderes es una garantía institucional indispensable para lograr los fines para los cuales fueron constituidos.

En este sentido, tanto constitucional como convencionalmente, la independencia judicial se ha protegido como pilar de la democracia y como contraparte del derecho de toda persona a acceder a una justicia imparcial, llevando aparejada –entre otras garantías– la estabilidad en el cargo y la irredutibilidad del salario adecuado; y en lo que concerniente a los órganos constitucionales autónomos, la autonomía presupuestal y, por tanto, la capacidad de decidir la remuneración de sus servidores públicos responde también a la necesidad de garantizar la independencia de su funcionamiento interno para cumplir sus funciones técnicas especializadas.

Estas garantías que asisten tanto al Poder Judicial como a los órganos constitucionales autónomos, constituyen una obligación de contenido constitucional y también convencional que el legislador federal debió de observar en los preceptos que se analizan de la Ley reclamada; en otras palabras, el legislador debió armonizar el principio de división de poderes en las vertientes antes descritas en relación con el artículo 127 constitucional, para establecer

criterios objetivos para determinar cuánto debe ganar el titular del Poder Ejecutivo, pues de ello depende la remuneración que corresponde al resto de los servidores públicos que integran todos los Poderes de la Unión; y sobre esa base, señalar también, los criterios, elementos y metodología aplicables para las retribuciones del resto de servidores públicos.

Los elementos o criterios objetivos que, por ejemplo, pueden impedir el ejercicio discrecional de esa facultad, consisten en tomar en cuenta, según la Corte son las siguientes:

- *Funciones y nivel de responsabilidad asociado al perfil para cada puesto;*
- *Independencia para minimizar la probabilidad de captura por el poder político o económico;*
- *Especialización;*
- *Riesgo asociado al desempeño de las funciones;*
- *Costo de vida del lugar donde deberá desempeñarse el servidor público;*
- *Índice inflacionario;*
- *Costo de oportunidad de desarrollarse en el sector público en comparación con una responsabilidad similar en el sector privado;*
- *Posibilidad de percibir otros ingresos, sin que exista conflicto de interés; y,*
- *La integración de un órgano autónomo y objetivo que defina lineamientos y fórmulas de cálculo, así como la posibilidad de revisión de las retribuciones según las circunstancias de las funciones que se desarrollen.*

Los antes señalados únicamente son enunciados que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación señala en el marco de la Acción de Inconstitucionalidad que en su momento promovió tanto la comisión de derechos humanos como parte del poder legislativo (en contra del proyecto de la Ley) el de lo que permitiría definir las remuneraciones de la forma más objetiva posible, serían entonces algunos parámetros que permitan una base objetiva que garantice a todo servidor público recibir una remuneración adecuada y proporcional a sus responsabilidades; y, en consecuencia, son criterios que impiden que los sueldos se fijen de manera discrecional.

Por otra parte, como se advierte de lo reseñado lo establecido en el propio artículo 127 multicitado ordenó al Legislador prever en la ley de la materia:

- Los límites en las remuneraciones de los servidores públicos, en particular la remuneración total anual del presidente de la República.
- Un esquema transparente que establezca bases y parámetros objetivos y diferenciados para determinar una remuneración anual, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades de cada uno de los servidores públicos de los entes y poderes del Estado.
- Las reglas claras para que, con bases técnicas, se determinen las remuneraciones de acuerdo con el nivel de responsabilidad y funciones que realizan los servidores públicos, acorde inclusive a referencias internacionales, y
- Un esquema de sanciones, en el ámbito administrativo y penal, para aquellos que vulneren las disposiciones constitucionales en materia de remuneración de los servidores públicos.

VIII. Conclusiones y nueva agenda de investigación

Se advierte que el objeto de la ley es la regulación de las remuneraciones de todo servidor público y las cuales se otorguen en los órganos constitucionales autónomos y las empresas productivas del Estado, toda vez que el artículo 127 constitucional ordena la regulación de todo ente público en México.

La fracción VI del artículo 127 constitucional establece que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido de ese precepto y de las disposiciones constitucionales relativas, esto es, se trata de una reserva clara de ley, un mandato específico al legislador de desarrollar en

una ley reglamentaria lo dispuesto no sólo en el artículo 127, sino también lo previsto en los diversos 1, 94, 101 y 123 de la propia Constitución

Con base en lo dispuesto en los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal y otras disposiciones del mismo rango, se diera sentido y alcance a esos preceptos en la ley reglamentaria, a fin de establecer las bases uniformes para el cálculo de las remuneraciones en todos los poderes, unidades, y órganos propios del servicio público, para lo cual se previó que se debe partir de un referente máximo, en el caso, la remuneración del Presidente de la República, la cual debe observarse para la integración del resto de retribuciones del servicio público.

En los artículos 6 y 7 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos se introdujeron hipótesis normativas que simplemente aluden a ese referente máximo, pero no existen otras que contengan los elementos técnicos, bases, procedimientos o metodologías que permitan establecer la remuneración del titular del Ejecutivo Federal, cuando el mandato de la Constitución es que el Congreso de la Unión debía desarrollar las bases previstas en el artículo 127 constitucional, a fin darle eficacia al sistema de remuneraciones del servicio público; y si bien el hecho de que los preceptos cuestionados repitan lo que prevé la Constitución no hace a la ley ordinaria inconstitucional, también lo es que las órdenes fijadas en ese precepto constitucional son claras, por cuanto el legislador debía contemplar supuestos normativos que desarrollaran no sólo ese precepto constitucional, sino el resto de disposiciones del mismo rango que impacten en el servicio público.

El examen conjunto de los artículos 6 y 7 del ordenamiento impugnado acreditan que su texto no cumple los objetivos buscados por el Constituyente, pues finalmente sus hipótesis no contienen elementos, bases, o metodología alguna para conocer la cuantificación precisa del sueldo del Presidente de la República, sobre todo cuando su remuneración no sólo se integra por un salario bruto asignado en el presupuesto de egresos, sino que incluye todas las prestaciones en especie propias del cargo, entre otras, alimentación, transporte, habitación, menaje de casa, seguridad, servicios de salud, tan es así que la fracción I del artículo 127

constitucional incluye en el concepto de remuneración no sólo los pagos en efectivo, sino también en especie.

Así, el Constituyente Permanente tuvo como eje a observar, la proporcionalidad que debe existir entre las remuneraciones y las funciones y responsabilidades inherentes al cargo que se desempeñe en el servicio público, a fin de no provocar que el límite objetivo para evitar la discrecionalidad, se convirtiera en una barrera infranqueable que hiciera ineficaz el sistema de remuneraciones, lo que explica que en el primer párrafo del artículo 127 constitucional se estableciera que los servidores públicos recibirán una remuneración adecuada, irrenunciable y proporcional a sus responsabilidades. Pese a ello, los preceptos impugnados terminan inobservando esas características que la propia Constitución exige para toda remuneración.

Dicho en otras palabras resulta innegable que la retribución del Presidente de la República es el referente que irradiia 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, pero del examen integral de los artículos 6 y 7 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, se desprende que sus supuestos normativos no permiten lograr ese mandato constitucional

Lo anterior es de observarse claramente pues 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, según se desprende de lo expuesto en el dictamen de la Cámara de origen y discusión correspondiente en el Pleno de ésta, por cuanto se expuso la necesidad de que los sueldos respondan a criterios técnicos que conjuguén por una parte, el nivel de responsabilidad y cargas de trabajo asociados al empleo público, expresión ésta que subraya la importancia de haber introducido el término “*proporcional*” en el texto del artículo 127 constitucional y, desde luego, la necesidad de que la Ley Reglamentaria desarrollara esa expresión para que las retribuciones sean congruentes con los niveles de responsabilidad.

Se observa de lo anterior, que tiene una relación que sobresale con un diverso mandato que permite que existan servidores públicos que puedan obtener una remuneración mayor a la de su superior jerárquico, para lo cual el Poder Reformador introdujo cuatro excepciones en la fracción III del artículo 127 constitucional, a saber, que el excedente de la remuneración:

- 1.** Sea consecuencia del desempeño de varios cargos públicos;
- 2.** Sea producto de las condiciones generales de trabajo;
- 3.** De un trabajo técnico calificado; o
- 4.** Por especialización en la función, con la condición de que la suma de esas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente y, desde luego, de que ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico.

A pesar de lo palpable de los objetivos buscados con la reforma constitucional y los mandatos y bases plasmados en el artículo 127 constitucional, la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos en los preceptos motivo de análisis, contiene hipótesis que no desarrollan el principio de proporcionalidad y las cuatro excepciones a la regla general de no percibir una remuneración mayor a la del superior jerárquico; ni se regulan las otras características consistentes en que debe ser adecuada e irrenunciable por el desempeño de la función, empleo, cargo o comisión que se desempeñe.

Se desprende que una de las finalidades del Estado es el manejo de los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una circunscripción territorial para posibilitar una gestión más eficaz de los servicios públicos.

La Constitución ordena que las remuneraciones deben ser adecuadas y proporcionales a las responsabilidades encomendadas, además de que no pueden ser disminuidas, como se señaló en relación con el artículo 123 de la propia Constitución.

Se tuvo como finalidad que el servicio público cuente con personal calificado e idóneo que acredite las habilidades requeridas para las funciones a desempeñar, pues también buscó

eficacia y calidad en el ejercicio de la función pública, de ahí la importancia de cerrar espacios a la arbitrariedad o discrecionalidad.

Ello, ya que todo servidor público tiene derecho a una remuneración, así como los elementos que la integran, en los que se consideró que toda percepción que ingresa al peculio de una persona determinada como en el caso, un trabajador al servicio del Estado excluyendo los gastos que son propios de la labor que desarrolla y no ingresan a dicho fortuna.

Sin que pase desapercibido que un aspecto específico de la Ley es que disolvió las jubilaciones de funcionarios públicos que no tengan fundamento en el presupuesto de egresos aprobado por la Cámara de Diputados, determinado por contrato colectivo o establecido en las mencionadas condiciones de trabajo. Lo cual afecta principalmente a todos los EX Presidentes de la República Mexicana, cuyas pensiones estaban basadas en un decreto expedido por el propio titular del Poder Ejecutivo.

Finalmente, considero que tanto las reformas como adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos resulta creadora de un nuevo régimen al cual deberá de sujetarse las remuneraciones de los servidores públicos del Estado mexicano, llegan en un momento difícil de la economía, tanto del país como del mundo.

A mayor abundamiento, el modelo constitucional analizado referente a las remuneraciones de los servidores públicos surge en una coyuntura de tipo restrictivo para la función pública.

Es evidente que hay afectaciones a la independencia de los poderes y entes públicos pretendiendo disminuir arbitrariamente sus remuneraciones, así como dejar de advertir tentaciones demagógicas de fijar dichos emolumentos en cantidades ínfimas, a efecto de ostentar una supuesta honestidad que puede demeritar la eficiencia en el desempeño de la función pública. Lo que se traduce en una cantidad de demandas para que en la persona que recaiga tal afectación y esta se encuentra en posibilidad de hacer valer los derechos que le competen a través de los medios de defensa implementados para ello.

IX. Bibliografía

- Aguilar, Luis María. *Elementos de derecho procesal constitucional*, Ciudad de México, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2018
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, y Carbonell, Miguel. *Compendio de derechos humanos: textos, prontuario y bibliografía*. Editorial Porrúa / Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2004.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). *Bibliografía general sobre derechos humanos. México*. Comisión Nacional de Derechos Humanos / Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa, 2007
- López Betancourt, Eduardo. *Derecho constitucional*, IURE Editores, 2018
- Navas, Antonia, and Castillo, Florentina. *Derecho Constitucional: estado constitucional*, Dykinson, 2005.
- De Vega, Pedro, *La Reforma Constitucional y el Poder Constituyente*, Editorial Tecnos, 2000
- Salazar, Abaroa, Enrique Armando. *Derecho político parlamentario: principios, valores y fines*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2005.
- Uribe, Arzate, Enrique, et al. *Génesis y prospectiva del poder constituyente en México*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2009.

Documentos de Trabajo es una investigación de análisis de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C.

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

Ángel Urraza No. 812, Col. Del Valle, C.P. 03100, Ciudad de México

Documento registrado ante el Instituto Nacional del Derecho de Autor

D.R. © 2019, Partido Acción Nacional