

## CAPÍTULO VIGESIMOCTAVO

### LA AUSTERIDAD REPUBLICANA Y SU INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL\*

Hugo A. CONCHA CANTÚ\*\*

SUMARIO: I. *Introducción: la relevancia del seguimiento jurisprudencial.* II. *Antecedentes: la austeridad como principio legal.* III. *Análisis: los controles sobre las leyes de austeridad.* IV. *Conclusión y perspectiva.*

#### I. INTRODUCCIÓN: LA RELEVANCIA DEL SEGUIMIENTO JURISPRUDENCIAL

Un seminario de seguimiento jurisprudencial es una muy buena y muy importante noticia. Se trata de la creación de un espacio de divulgación y análisis de las complejas relaciones entre el derecho y la política, de la cual tanto se ha escrito. En una democracia constitucional, las decisiones políticas de diferente nivel y alcance pueden llegar ser sometidas a la revisión de los órganos encargados de interpretar la Constitución. Se trata de un tema que normalmente se plantea como la intervención de la justicia constitucional en políticas públicas, lo cual es algo que cada día se presenta con mayor frecuencia. En este tipo de revisiones a las acciones o decisiones del Estado a través de sus órganos políticos, Ejecutivo y Legislativo, se abre a la reflexión todo un conjunto de temas de análisis relevante, como son la justificación democrática para llevar a cabo este tipo de revisión por órganos judiciales, el medio de impugnación óptimo o idóneo para hacer esta revisión y los actores legitimados para hacerlo, la existencia o no de excepciones a esta revisión, la forma

---

\* Análisis de las sentencias que resuelven la Acción de inconstitucionalidad 139/2019, las controversias constitucionales 218/2021 y 219/2021, así como la Acción de inconstitucionalidad 105/2018 y sus acumuladas 108/2018.

\*\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

de ejecución de la resolución por parte del tribunal constitucional, entre las más relevantes.

En nuestro caso, este tipo de revisiones se han presentado de manera muy frecuente en los últimos años, en buena medida por las pretensiones del actual gobierno, de llevar a cabo una transformación histórica que cambie instituciones, principios y formas de actuación de los órganos del Estado. Cuando muchos de estos cambios se han promovido por vía legislativa sin haber modificado los parámetros fundacionales que se encuentran en la Constitución, surgen cuestionamientos respecto a su validez, de los cuales, muchos de ellos son canalizados a través de los tres diferentes medios que existen para ello, como son las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales o los juicios de amparo.

Es importante mencionar que en el conjunto de casos que han sido recurridos ante la justicia constitucional se han presentado muchas impugnaciones cuyos orígenes carecen de un trabajo jurídico sólido que les permitan ser validadas; es decir, algunas provienen de ocurrencias y de planteamientos un tanto ignorantes frente al marco jurídico existente. Este problema se confronta con otro por parte de la Suprema Corte de Justicia, consistente en la adopción de decisiones eminentemente formalistas en su forma de entender y abordar los problemas políticos, y durante la administración del ministro Arturo Zaldívar al frente de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura Federal (2019-2022), se adoptaron también conductas evasivas para no resolver asuntos controversiales que llegaban a la Corte.

El examen de la jurisprudencia de la Corte nos permite entender en lo individual, en cada tema, o bien en su conjunto, la manera en que la Suprema Corte de Justicia, en su papel de tribunal constitucional, ha decidido abordar los planteamientos de política pública y de derechos más trascendentes para el país en un momento histórico de enorme relevancia para la determinación de nuestro futuro constitucional. Es a través de este estudio en que tenemos la posibilidad de ver que tanto la política del Estado busca fortalecer y desarrollar la estructura constitucional o bien se trata planteamientos que buscan confrontar al órgano encargado de vigilar la Constitución, y de esta manera debilitarlo, como una forma de control democrático. A final del día, por más cuestionamientos que se le hagan a la Corte en su papel de tribunal constitucional, los órganos políticos pueden buscar el camino político de la reforma constitucional para enmendar todo aquello con lo que no están de acuerdo, siempre y cuando cuenten con los consensos necesarios. El presente estudio sobre el principio de “austeridad” republicana, promulgado por el presidente López Obrador desde su campaña, es un claro ejemplo de este tipo de controversia político-constitucional.

## II. ANTECEDENTES: LA AUSTERIDAD COMO PRINCIPIO LEGAL

La austeridad es un concepto que se refiere a la sencillez y moderación, particularmente en el gasto del dinero. Como tal, se ha buscado convertirlo en un principio ordenador del gasto público desde hace varios años, para evitar que las instituciones y oficinas de gobierno gasten recursos de manera innecesaria. Visto así, como un principio ordenador de la actividad pública, y específicamente gubernamental, justificado por las necesidades apremiantes de pobreza, desigualdad, y tradicionalmente la existencia de un gasto público exacerbado por parte de los diferentes gobiernos en turno, este principio ha cobrado enorme legitimidad por los diferentes actores sociales. Es prácticamente absurdo oponerse al significado y objetivos generales de este principio, sobre todo en el contexto del país. La frase de campaña repetida por el presidente lo resume muy bien, al decir que “no puede haber gobierno rico y pueblo pobre”.

Más aún, un programa razonable de austeridad gubernamental podría ser un instrumento efectivo incluso de combate a la “alta” corrupción, al no dejar espacio para que existan fondos no destinados a programas específicos, o bien al evitar excesos en un manejo presupuestal. En este sentido, tomando en cuenta que la lucha contra la corrupción es también uno de los objetivos primordiales del gobierno de la 4T, la austeridad parece inevitable.

No obstante su aparente y contundente legitimidad por el objetivo que busca, en el sentido de evitar dispendios o gastos innecesarios con dinero público, el establecimiento del principio de austeridad, al traducirse en la realización de ahorros de gasto, conduce a cuatro preguntas: ¿para qué se quiere ahorrar?, ¿cuánto hay que ahorrar?, ¿qué se puede ahorrar y qué no?, y de manera fundamental, ¿cómo se debe ahorrar en todos los ámbitos del quehacer público?

Este principio, más allá de ser una buena intención o una buena idea, tiene que ser justificado y desarrollado, para que coincida con los parámetros legales en materia de gasto, con las prioridades presupuestales existentes, y para que cuente con mecanismos para su operación. Por ello, debe ser articulado por una estrategia gubernamental, por una serie de políticas públicas sectoriales o, en su defecto, por programas gubernamentales específicos, para que la austeridad no sólo se justifique, sino que se desarrolle de manera específica y con parámetros racionales para su establecimiento en situaciones generales predeterminadas.

El gobierno actual, encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador, buscó materializar la austeridad a través de diferentes instrumen-

tos normativos. En un primer momento aprobó, en noviembre de 2019, una Ley Federal de Austeridad Republicana, una Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y reformas a otros dos ordenamientos: la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Federal de Presupuesto y Racionalidad Hacendaria.

En un segundo momento, después de reveses de la Suprema Corte de Justicia, que prácticamente invalidó la ley, el gobierno buscó fortalecer el principio en mayo de 2021, con una nueva Ley Federal de Remuneraciones de Servidores Públicos. Por razones relacionadas con el objetivo del seminario, y de espacio, en estas reflexiones analizamos básicamente la primera ley de austeridad y hacemos un comentario general a la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos en las conclusiones.

Todos estos cambios legislativos presentaron, desde su inicio, un problema, al no dejar de manera clara en sus exposiciones de motivos el modelo de austeridad que se buscaba con los parámetros antes señalados, desarrollados de manera convincente para establecer un vínculo entre estos y los objetivos de los instrumentos. Al contrario, todos los cambios parecieron no tener una clara dirección y ser un conjunto de ocurrencias plasmadas en leyes. Lo que quedó claro es que se buscó responder a dos objetivos hechos por el propio Ejecutivo Federal: fijar un límite para las remuneraciones de los servidores públicos, y, segundo, evitar lujos y gastos innecesarios.

Estos objetivos se plantearon con simpleza y sin articular la racionalidad que los justificaba ni la manera de implementarlos en los diferentes espacios del quehacer público. Al contrario, la regla derivaba de una idea, ya planteada en el artículo 127 constitucional desde una reforma de 2009, bajo el gobierno calderonista, que establece que ningún servidor público puede recibir una remuneración mayor a la establecida para el presidente de la República.

Esta idea, como referente de la austeridad, presenta tres problemas: en primer lugar, se trata de un concepto que no es suficiente, por sí solo, para el desarrollo del modelo de austeridad que requiere el país en todos los ámbitos del gasto público. En segundo lugar, no es coherente para un sistema basado en el principio de división de poderes y la naturaleza federalista del Estado mexicano. Y finalmente, no conlleva el desarrollo de lo que implica un modelo basado en las remuneraciones tanto en efectivo como en especie, por parte del presidente de la República.

Por lo que respecta al primer problema, la austeridad gubernamental tiene que desplegarse de diferentes formas de acuerdo con los múltiples espacios de acción gubernamental donde hay erogaciones de gasto público.

Un planteamiento general origina más problemas y preguntas que una directriz plausible y eficaz.

El segundo problema radica en que el planteamiento que coloca a la remuneración del presidente de la República como parámetro superior y referencial de cualquier servidor público desconoce el principio de división de poder, que colocaría en un mismo nivel jerárquico al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al presidente del Congreso de la Unión. Esto significaría que estas tres cabezas de los poderes públicos deberían ganar lo mismo y ser el referente de los servidores públicos de cada una de sus estructuras. Si a esta situación agregamos el principio federalista, entonces también las cabezas de los poderes públicos estatales se deberían encontrar en el mismo supuesto. Mas aún, los titulares de órganos constitucionales autónomos también deberían formar parte de este argumento. El planteamiento del artículo 127, y que se relanzó con la modificación de las leyes mencionadas, fortalece al presidencialismo mexicano, un esquema personalista que tiende a la concentración de poder y consecuente e inevitablemente al autoritarismo, en lugar de buscar un mecanismo racional y equitativo que distribuya mejor competencias, facultades y posicionamientos.

El tercer problema de establecer la remuneración del presidente como techo para el resto de los servidores públicos radica en la necesidad de hacer un detallado recuento de todos los elementos que el Ejecutivo Federal tiene como remuneración en especie, que van desde el lugar donde residen él y su familia, la alimentación, los gastos de manutención y mantenimiento de esa estructura, la transportación de todo tipo que utilizan, los gastos que se absorben cotidianamente para sus viajes, su seguridad y protocolo, etcétera. Aun sin contar con la información, no es descabellado pensar que el sueldo en efectivo del Ejecutivo Federal en el presupuesto de egresos debe ser como mínimo apenas la mitad de todo lo que se añade en especie.

### III. ANÁLISIS: LOS CONTROLES SOBRE LAS LEYES DE AUSTERIDAD

Tras la aprobación de las distintas reformas, un grupo de senadores de distintos partidos políticos presentó a la Corte la Acción de inconstitucionalidad 139/2019 en contra de la Ley Federal de Austeridad Republicana,<sup>1</sup> a la cual

---

<sup>1</sup> Garza Morales, Luisa y Torres Checa, Daniel, “La Suprema Corte y la austeridad republicana: notas de discusión y decisión”, *Nexos, El Juego de la Suprema Corte*, abril 20, 2022, disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-suprema-corte-y-la-austeridad-republicana-notas-de-la-discusion-y-decision/>.

en poco tiempo se unirían dos controversias constitucionales, la 205/2021, promovida por el Banco de México, y la 218/2021, promovidas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, y por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, IFT. Estas dos controversias se promovieron en contra del presupuesto de egresos de la federación 2022, en específico en lo concerniente al cálculo de la remuneración de diversos servidores públicos.

Adicionalmente a estos recursos, se presentaron múltiples juicios de amparo por funcionarios de distintos poderes y órganos constitucionales autónomos, donde resaltaron servidores del Poder Judicial de la Federación, así como del Instituto Nacional Electoral.

La propuesta de resolución de la acción de inconstitucionalidad fue elaborada por la hoy presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ministra Norma Piña. Este recurso estudió generalidades de la Ley Federal de Austeridad Republicana, particularmente las facultades que le son asignadas al Congreso para legislar en materia de austeridad (facultades implícitas), y en qué medida estas facultades significaban una invasión a la autonomía del Poder Judicial y a los entes constitucionales autónomos. De la misma manera, la resolución examina cuestiones específicas de la Ley, como la creación de un comité de evaluación diseñado para revisar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley, el establecimiento de sanciones por no acatar las obligaciones establecidas, así como facultades de la Secretaría de la Función Pública en materia de fiscalización y de revisión del gasto público.

Por lo que toca al primero de estos puntos, la mayoría de los y las ministras coincidieron en que lo que la Constitución faculta al Congreso a regular de manera efectiva es todo lo relacionado con el gasto público, y el destino de éste, incluido el presupuesto que se destina a otros poderes y órganos autónomos, en una interpretación de la facultad establecida en el artículo 134 constitucional. En la segunda parte de este primer razonamiento se analizó si cuando la ley habla de “entes públicos” puede involucrar a otros poderes y órganos constitucionales autónomos, es decir, si una ley federal puede tener el alcance de una regulación sobre estos órganos. En este apartado, los ministros y ministras determinaron que tratándose de gasto público, sí se trata de un ámbito que involucra también a estos poderes y órganos autónomos, pero que las facultades del Congreso establecidas en la ley no pueden incidir en la manera en que estos otros entes pueden determinar de manera independiente la adecuación que harán en su normatividad interna, es decir, lo establecido por la ley no puede afectar el ámbito de gestión presupuestaria o sus funciones sustantivas para la administración de sus recursos.

En cuanto a los otros puntos, como el referente al Comité para evaluar el cumplimiento de la ley, la mayoría de los integrantes de la Corte deter-

minaron que se trata de un órgano que sólo puede recomendar, pero que carece de facultades de control sobre los demás órganos y entidades, particularmente todos aquellos que no se encuentran en la esfera del Ejecutivo Federal.

La Ley Federal de Austeridad Republicana también establecía una restricción para los servidores públicos, mandando que éstos no podrían ser contratados durante los siguientes diez años a que dejaron ser desempeñarse en el cargo público y en empresas o sociedades que fueron supervisadas o reguladas por la entidad pública donde trabajaron. Para los ministros y ministras, se trató de una medida desproporcional y excesiva, lejos del parámetro de medida idónea y necesaria, por lo que fue declarada inconstitucional.

El artículo 7 de la Ley Federal de Austeridad Republicana permitía al presidente de la República, determinar con absoluta discrecionalidad el destino de los recursos ahorrados a partir de las medidas de austeridad que se implementaran en el gobierno federal o en los otros poderes y entes públicos. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia consideró que ese tipo de facultades corresponden a la Cámara de Diputados, por ser el único órgano facultado de manera exclusiva para aprobar el presupuesto anual de egresos, por lo que permitir al Ejecutivo Federal llevar a cabo dicha atribución implicaría una violación a un control democrático constitucional sobre el gasto público. Llama la atención que la Corte no abordó el tema de que a lo largo del ejercicio anual la legislación permite la reconducción presuestal por parte de la Secretaría de Hacienda, con base en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, por lo que la negativa a autorizar al Ejecutivo parece ser una cuestión meramente formal, ya que de cualquier manera se trata de una situación que ya existe. Aun cuando los integrantes de la Corte señalaron que dicha facultad discrecional iría en contra de los principios presupuestarios de eficacia, eficiencia y transparencia, así como de controvertir uno de los más importantes controles democráticos constitucionales, la realidad desde hace varios años es que esta situación existe.

#### IV. CONCLUSIÓN Y PERSPECTIVA

En síntesis, esto fue lo acontecido en la principal impugnación a la Ley Federal de Austeridad Republicana a través de la acción de inconstitucionalidad mencionada. La Ley sigue siendo válida, con un ámbito de aplicación material amplio sobre todos los poderes y órganos autónomos, aunque desarticulada en sus mecanismos de control y seguimiento, y en cuanto a las restricciones a los servidores públicos cuando terminan su encargo.

En mi opinión, es un error derivar la aplicación de una ley federal a poderes con autonomía constitucional. Para esos casos deberían ser los propios poderes los que expidieran normas en ese sentido, tras establecer el principio de austeridad y sus principales ejes en la propia Constitución, para volverlo obligatorio a los diferentes ámbitos de autonomía institucional. En el caso de los poderes federales, ahí sí el Congreso de la Unión podría legislar lo relativo a ese tema, pero con leyes específicas para cada uno de ellos, y no a través de una ley que aplica eminentemente a la administración pública federal. Nuevamente, para que este supuesto se diera, debería existir la reforma constitucional aludida.

Dicho de otra manera, para que la austeridad tuviera el impacto que se desea debería necesariamente convertirse en un principio ordenador a nivel constitucional, y no un principio establecido en una ley secundaria con un amplísimo ámbito de aplicación, pero sin el debido fundamento y objetivo común.

Por lo que toca a los otros medios de impugnación, las controversias constitucionales interpuestas por el Banco de México y por el IFT fueron sobreesídas. Los amparos, o una buena parte de ellos, ganaron, al establecer que los sueldos de diversos funcionarios no podían reducirse para todos aquellos que ya se desempeñaban en un cargo. De manera ejemplificativa, los servidores públicos judiciales lograron mantener sus remuneraciones de conformidad con lo establecido en el artículo 94, en su párrafo décimo tercero, reformado en 1994 y 1996, que específicamente menciona la prohibición de reducir sus remuneraciones durante su encargo.

La Ley Federal de Remuneraciones corrió una suerte diferente a la de austeridad republicana. La primera versión de esta ley, aprobada el 5 de noviembre de 2018, fue parcialmente sobreesída por la Acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, así como invalidada en sus artículos 6 y 7, pero en una compleja discusión y resultados, que prácticamente hacían inaplicable la ley hasta que el legislador superara omisiones relevantes para determinar el sueldo del presidente como referente de las remuneraciones federales.<sup>2</sup> La sentencia ordenó al Congreso que legislara un procedimiento objetivo y racional sobre la remuneración del Ejecutivo Federal en el Presupuesto de Egresos, para poder utilizarlo como referen-

---

<sup>2</sup> Véase el interesante artículo de Conesa Labastida, Luisa; Gamboa Aguirre, Diana y Peniche Baqueiro, Jorge, sobre la complejidad y los efectos que tuvo esta sentencia en “La Suprema Corte y el saldo de la discusión respecto de la Ley Federal de Remuneraciones II/II”, *Nexos, El juego de la Suprema Corte de Justicia*, mayo 24, 2019, disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-suprema-corte-y-el-saldo-de-la-discusion-respecto-de-la-ley-federal-de-remuneraciones-ii-ii/>.



te, de acuerdo con lo establecido en el artículo 127 constitucional. Ante los efectos paralizantes que recayeron sobre esta ley y las omisiones señaladas al Congreso, éste decidió abrogar la ley y publicar una nueva en su totalidad en mayo de 2021.

Como conclusión, lo que se puede observar es que aún con ciertas decisiones heterogéneas entre los integrantes de la Corte, al analizar los elementos de estas controvertidas leyes, la austeridad como principio jurídico ordenador del quehacer gubernamental tanto careció de una definición clara, como de bases sólidas que la justificaran, así como de parámetros que la articularan en un modelo aplicable al ambicioso ámbito material personal que pretende cubrir.

Frente a la pregunta de qué tanto se aplicó el principio a través de estas leyes, que finalmente son válidas, la realidad es que poco ha cambiado la racionalidad del gasto público. El gasto público en buena medida sigue siendo altamente irracional y discrecional. Aunque los lujos y excesos más visibles en ciertas áreas gubernamentales se redujeron, existe enorme dispendio en programas sociales que no cuentan con reglas o no son transparentes en su ejecución. Sería muy importante poder contar con una evaluación sobre el nivel de calidad del desempeño gubernamental actual para saber si esta forma de entender la austeridad mejoró el cumplimiento de tareas y objetivos públicos o lo dejó en peores circunstancias, y sólo se trató de una narrativa política específica.