

# Comentarios a la iniciativa presidencial sobre el régimen constitucional de la austeridad republicana, de las remuneraciones de las personas servidoras públicas y de la contratación pública

Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Austeridad republicana*. III. *Remuneraciones de los servidores públicos*. IV. *Contratación pública*. V. *Conclusiones*.

27

## I. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo analizaremos una de las veinte iniciativas de reforma constitucional presentadas al Congreso de la Unión por el presidente de la República; específicamente, la que propone que se reformen los artículos 73, 94, 116, 122, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; nuestro objetivo es aportar unos breves comentarios, acerca del tema, desde la perspectiva de los derechos humanos.

Nuestros comentarios versarán sobre los temas de la austeridad republicana, las remuneraciones de las personas servidoras públicas y la contratación pública, que son en los que principalmente impacta la iniciativa.

Textualmente, la iniciativa señala, que

es necesario llevar el principio de austeridad republicana al texto constitucional para que este valor fundamental del servicio público pueda permear en todos los Poderes de la Unión y de las entidades federativas, en todos los niveles de gobierno, y en todos los órganos, dependencias

---

\* Investigador titular “C” de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID: 0000-0003-0617-6616.

y organismos públicos, incluso a través de la expedición de una ley general en la materia por parte del Congreso de la Unión que retome las bases hoy vigentes en la Ley Federal de Austeridad Republicana.

Como se puede apreciar, el término “austeridad republicana” es el eje rector de la iniciativa; por ello, es importante analizar las posibles consecuencias jurídicas que tendría la incorporación del vocablo en nuestra carta fundamental.

## II. AUSTERIDAD REPUBLICANA

La palabra “austeridad” es definida por el *Diccionario de la lengua española* como “Cualidad de austero”. Y austero significa “Severo, rigurosamente ajustado a las normas de la moral”, o “Sobrio, morigerado, sin excesos”.

Otra cuestión es el concepto político-jurídico “austeridad republicana”, que tiene un significado con una gran carga ideológico-política, cuyo contenido se va construyendo con base en el pensamiento que sobre la gestión pública tiene el presidente de la República.

El concepto “austeridad” no aparece en el texto constitucional. Tampoco el de “austeridad republicana”. Es un término nuevo que se ha utilizado en los discursos de las personas que apoyan el movimiento ideológico-político-social denominado “Cuarta Transformación”, encabezado por el partido político Morena, especialmente por el presidente de la República.

En el lenguaje personal y cotidiano del presidente de la República éste es común que utilice el término “austeridad”; es su estilo personal para expresarse públicamente.

Ahora, con esta iniciativa, se pretende llevar al texto constitucional el término “austeridad republicana”, y elevarlo a la categoría de principio constitucional.

La iniciativa señala:

La austeridad como eje de gobierno brinda capacidad, eficiencia y suficiencia en el gasto público, y da legitimidad a las administraciones que lo aplican ante la sociedad en general. Precisamente cuando el actual titular del Ejecutivo Federal fue Jefe de Gobierno en el entonces Distrito Federal, se implementó un programa de austeridad para liberar recursos que fueron destinados a los programas sociales, como los de adultos mayores y becas a madres solteras.

La denominada “Cuarta Transformación”, como le denomina el presidente de la República a la gestión administrativa que encabeza para el periodo que resultó electo de 2018-2024, utiliza el concepto “austeridad republicana”.

John Ackerman<sup>12</sup> explica que

*La austeridad de la Cuarta Transformación* no es gastar menos sino más. No es para limitar la acción del Estado, sino para fortalecerlo. No es para ampliar el ámbito de acción de los poderes privados, sino para ensanchar cada vez más la esfera de lo público, lo colectivo y lo comunitario. *No es para recortar los apoyos para los pobres, sino limitar los excesos de los potentados.*

La apuesta del [presidente de la República] por una verdadera austeridad entonces no lo acerca al esquema (neo)liberal, sino justo lo contrario. Su rescate de la definición profunda y originaria de la palabra es una de las claves de su rompimiento con la ideología del viejo régimen.

A pesar de que el concepto no se establece en el texto constitucional, tanto la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria como la Ley Federal de Austeridad Republicana lo citan y lo definen, respectivamente.

El artículo 1 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria dispone que “Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, *austeridad*, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género”.

Por su parte, la fracción I del artículo 4 de la Ley Federal de Austeridad Republicana define a la austeridad republicana como

Conducta republicana y política de Estado que los entes públicos así como los Poderes Legislativo y Judicial, las empresas productivas del Estado y sus empresas subsidiarias, y los órganos constitucionales autónomos están obligados a acatar de conformidad con su orden jurídico, para combatir la desigualdad social, la corrupción, la avaricia y el despilfarro de los bienes y recursos nacionales, administrando los recursos con

<sup>12</sup> Ackerman, John, “La apuesta de AMLO por una verdadera austeridad”, *Hechos y derechos*, México, IJJ, 17 de junio de 2019. Consultado el 14 de marzo de 2024 en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/13590/14955>

eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

Es importante precisar también, que los términos “austeridad” o “austeridad republicana” ya se ha utilizado en otras regulaciones, como el Código de Ética o el Decreto de medidas de austeridad. Al respecto, Antonio Fernández Fernández<sup>23</sup> opina que

Desde luego, es sano que la Administración Pública cuente con un Código de Ética, pero ligarlo con la Ley de Austeridad Republicana me parece un exceso, puesto que la ética y la austeridad son dos cosas que no necesariamente caminan juntas; se puede ser ético sin ser austero y viceversa.

La Ley de Austeridad Republicana habla de los principios de austeridad y ahorro dentro de la administración pública, que no tiene nada que ver con la ética, por ello resulta una extrapolación inadecuada relacionar en el Código de Ética la austeridad que enarbola la Ley de Austeridad Republicana, con lo que le resta rigor profesional al Código.

Consecuentemente, el término es impreciso y ambiguo, así como se pretende incorporar al texto constitucional, de tal manera que no recomendamos su establecimiento, ya que por su amplitud e imprecisión jurídica su aplicación y utilización generaría controversias no deseables.

### III. REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El estatuto de las relaciones laborales entre el Estado y las personas servidoras públicas está compuesto por los derechos humanos y las garantías señaladas en el artículo 123, apartado B, de la Constitución, además de lo dispuesto en los tratados internacionales en materia laboral burocrática y en materia anticorrupción.

En cuanto al derecho a la remuneración, éste está reconocido en las fracciones IV y V del apartado B del artículo 123 constitucional, en los siguientes términos:

<sup>23</sup> Fernández Fernández, Antonio, “El Código de Ética de la Administración Pública Federal”, *Hechos y derechos*, México, IJ, 14 de febrero de 2022. Consultado el 14 de marzo de 2024 en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/16690/17288>

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

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en las entidades federativas.

V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo.

Por su parte, el artículo 127 constitucional establece las bases a las que se sujetarán el legislador (federal y local) y los órganos encargados de la elaboración y ejecución de los respectivos presupuestos, para fijar las remuneraciones de los servidores públicos.

Asimismo, se establece que

La remuneración o salario que se asigna en los tabuladores regionales para cada puesto, según lo establece el artículo 32 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, constituye el sueldo total que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados, sin perjuicio de otras prestaciones ya establecidas.

31

Pero además de considerarse a la remuneración de las personas servidoras públicas como un derecho humano, los instrumentos internacionales de combate a la corrupción, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, obligan a adoptar una política de profesionalización, es decir, que deben de establecer sistemas de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de empleados y empleados públicos; entre las medidas que se deben establecer en el ordenamiento interno está la de fomentar “una remuneración adecuada y escalas de sueldo equitativas, teniendo en cuenta el nivel de desarrollo económico del Estado Parte”.

Adicionalmente, y en el mismo sentido que la disposición anterior, el artículo 25 de la Constitución federal señala que el Estado debe fomentar “el empleo y una más justa distribución del ingreso”.

Recordemos que la Constitución debe interpretarse armónicamente con todas sus disposiciones, para el establecimiento de una legislación adecuada y acorde con su texto.

Otra de las bases para fijar las remuneraciones de los servidores públicos, que se señala en el artículo 127, es que “Ningún servidor público po-

drá 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”.

Desde luego que esa disposición amerita una interpretación armónica por parte del legislador, ya que no se puede utilizar como base un cargo para fijar el sueldo del resto las personas servidoras públicas, ya que el trabajo que realiza el presidente de la República es diferente al que desempeña un juez o un legislador, o un titular de un órgano constitucional autónomo, y lo que señala la propia Constitución es que “A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo”.

Hugo Alejandro Concha Cantú explica en su comentario al artículo 127 constitucional, que

Al marcar la condición de que las remuneraciones sean equitativas; se busca que los sueldos sean iguales para el mismo tipo de función o nivel administrativos. Es decir, lo que se busca en primer lugar es una equidad horizontal, que se basa en que los sueldos estén fijados de acuerdo a las diferentes categorías y distinciones que se establecen en los tabuladores de puestos, para que estos correspondan a los puestos sin importar la persona que desempeña un cargo en particular. Adicionalmente se busca una equidad vertical, que significa que las personas que prestan servicios diferentes sean tratadas adecuadamente conforme a sus diferencias.<sup>34</sup>

Debería adecuarse el texto del artículo 27 constitucional a las reglas, derechos, garantías y principios del artículo 123, apartado B, y 25, constitucionales, así como a los de los tratados internacionales, ya que no se puede considerar, en un Estado de derecho y de derechos humanos, que el cargo de presidente de la República sea el más importante, y que las remuneraciones deben tener como base la posición política, jurídica, laboral, administrativa y jerárquica de un órgano del Estado.

La Constitución no es un instrumento ideológico; la Constitución es una norma jurídica que debe establecer objetivamente los derechos humanos, los principios y las bases que el legislador interpretará y dotará de contenido acorde a lo que se establece en el bloque de constitucionalidad.

<sup>3</sup> Concha Cantú, Hugo Alejandro, “Artículo 127”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, IJ-Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2021, p. 1044.

## IV. CONTRATACIÓN PÚBLICA

En nuestro régimen constitucional, las bases de la contratación pública encuentran su fundamento en el respeto a los derechos humanos (artículo 1o.), la protección al medio ambiente (artículos 4o. y 25), el respeto a la transparencia, el acceso a la información pública y la protección de los datos personales (artículo 6o.), la protección a los derechos laborales y de seguridad social (artículos 5o. y 123), la competitividad, el fomento del empleo, la justa distribución de la riqueza, así como el impulso a las empresas (artículos 25 y 26), la aplicación de las mejores prácticas internacionales (artículo 25), la ética pública y el combate a la corrupción (artículos 73, fracción XXIX-V, 109 y 113), la fiscalización de los recursos públicos (artículo 7o.), así como los principios y bases propios de la contratación pública (artículo 134).

La contratación pública es una de las actividades más importantes que desarrolla el Estado, ya que con ella se satisfacen los fines que establece la Constitución, entre los cuales se encuentran la promoción, el respeto, la garantía y la protección de los derechos humanos.

El sistema de contratación pública mexicano se encuentra actualmente inserto en el contexto internacional bajo los principios de no discriminación, trato nacional y equidad procedimental, donde se obliga a seguir los procedimientos acordados multilateralmente bajo parámetros de coherencia regulatoria y de bienestar económico.<sup>45</sup>

Sin embargo, sabemos que en la actualidad la contratación pública se ha convertido en el principal caldo de cultivo de actos y hechos de corrupción, ya que no es difícil desviar recursos económicos bajo el actual modelo de contratación pública establecido en las miles de regulaciones que rigen a la contratación pública en el país. Existe una sobrerregulación, que genera inseguridad jurídica y corrupción.

La iniciativa señala que

La austeridad republicana abona no sólo a la construcción de una sociedad más justa y equitativa, sino que sienta las bases para garantizar el derecho al buen gobierno, el cual implica que la administración pública

<sup>4</sup> Cancino Gómez, Rodolfo y López Olvera, Miguel Alejandro, *La contratación pública*, Madrid, Wolters Kluwer, 2019, p. 19.

actúe de manera óptima y eficiente en el cumplimiento de sus funciones a fin de generar un estado de bienestar y alcanzar el bien común. Cabe recordar que la buena administración pública debe ser entendida no sólo como un derecho, sino también como un principio y un deber ético, lo que implica la determinación de los fines y los medios adecuados para alcanzarlos. Para ello, la ética puede ayudar a calificar el ejercicio de la función administrativa conforme a lo que está bien, más allá de las opiniones subjetivas de cada persona, conforme se satisfagan los intereses generales de la comunidad y se obtenga un bien común.

La buena administración pública implica el respeto a un conjunto de derechos componentes, garantías y principios, tales como la profesionalización, el debido proceso, a vivir en un ambiente libre de corrupción, a la tutela judicial efectiva, entre otros.

La iniciativa motiva sus argumentos en la idea de la buena administración, pero normativamente, es decir, las disposiciones propuestas son contratorias a ese fundamental derecho, ya que la pretensión es que el legislador, en una ley en sentido formal y material, le dé contenido al principio de “austeridad republicana”, debido a que en la propuesta de reforma al artículo 134, primer párrafo, se señala que el “principio de austeridad republicana” será la base para la administración de los recursos económicos; pero ese principio se le da el estatus de materia autónoma constitucional, ya que la propuesta de adición al artículo 73, fracción XXIX-W, segundo párrafo, le otorga la facultad y obligación al Congreso para expedir la ley general en materia de austeridad republicana.

Esa propuesta no es acorde con el propio texto constitucional, ya que no se puede expedir una ley que regule un principio constitucional, que no es un derecho humano; tampoco es una materia que constitucional, social, económica u otra, tenga la relevancia y el alcance para ser dotado de contenido en una ley en sentido formal y material.

Se estaría utilizando a la Constitución para cumplir fines que no se establecen en su texto, el establecimiento y desarrollo legislativo del denominado principio de “austeridad republicana” sería contrario a la Constitución y a los principios de división de poderes, reserva de ley, legalidad, mejores prácticas y jerarquía normativa.

En su lugar, la iniciativa debería incorporar las directivas y obligaciones que nos imponen los instrumentos internacionales en materia de contratación pública, para hacerla eficiente, transparente, competitiva,



incluyente, inclusiva, estratégica, que fomente el desarrollo económico, distribuya la riqueza y los recursos económicos; además, que garantice y proteja los derechos humanos de las personas.

## V. CONCLUSIONES

Después de haber presentado nuestros comentarios a la iniciativa de referencia, podemos hacer algunas breves consideraciones a manera de conclusiones.

*Primera.* El concepto “austeridad republicana”, tal como se utiliza en la terminología del presidente de la República, y se pretende incluir en el texto constitucional, generaría inseguridad jurídica para los servidores públicos, así como para las personas, ya que su contenido no es claro ni preciso, dado que se le concibe como un valor, como un principio, como una conducta y como una garantía.

*Segunda.* Las remuneraciones de las personas servidoras públicas son un derecho humano; por lo tanto, deben regirse por los principios, reglas, derechos y garantías inherentes a ese derecho humano, y no a criterios políticos, administrativos y jerárquicos. Deben ser acordes al modelo de Estado diseñado y establecido en la Constitución y a las condiciones económicas del país.

*Tercera.* La contratación pública es una garantía para la protección y garantía de los derechos humanos; es un mecanismo de desarrollo económico del país, y debe regirse por las mejores prácticas, para asegurar los fines que se señalan en la Constitución. La iniciativa no asegura el cumplimiento de los fines constitucionales, al introducir, como eje rector de la contratación pública, el principio de “austeridad republicana”.

*Cuarta.* La Constitución no es el espacio jurídico para introducir conceptos indeterminados que posteriormente abonarán a la discrecionalidad administrativa o hasta a la arbitrariedad en la aplicación de la ley.