



Inconstitucionalidad de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Impugnación

Hugo Alberto Arriaga Becerra *

* Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor por oposición de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho. Ex Profesor de Amparo en Materia Fiscal en la División de Estudios de Posgrado de la propia Facultad de Derecho. Presidente del Instituto Mexicano del Amparo. Profesor Visitante de la Universidad Católica de Colombia. Ex Profesor de Amparo en la Universidad Autónoma de Fresnillo, en el Instituto de Estudios Judiciales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en el Instituto Nacional de Desarrollo Jurídico, en el Instituto de Ciencias Jurídicas de Estudios Superiores; en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chihuahua y en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Ex Profesor de Amparo Indirecto en el Instituto Nacional de Ciencias Penales. Ex Profesor de Amparo Directo en la Universidad Panamericana, campus Guadalajara. Ex Profesor de Amparo en Materia de Trabajo y Práctica Forense de Amparo en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro. Ex Profesor de Amparo en Materia de Trabajo en la Universidad de Sonora, en la Universidad Autónoma de Durango y en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, campus Zona Huasteca, en Ciudad Valles. Ha sido Profesor de Amparo en Materia Agraria para la Secretaría de la Reforma Agraria, en el curso organizado por la Dependencia en conjunto con el Instituto Mexicano del Amparo, A.C. Conferencista en diversos temas jurídicos en la Facultad de Derecho de la U.N.A.M., en la Antigua Escuela Nacional de Jurisprudencia, en la Universidad Católica de Colombia, en la Universidad de Roma *La Sapienza*, en la Universidad Anáhuac, en la Universidad Autónoma del Estado de Campeche, en la Universidad de Colima, en la Universidad Autónoma de Chihuahua, en la Universidad Juárez del Estado de Durango, en la Universidad de Fresnillo, en la Universidad de Guanajuato, en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, en la Universidad Latinoamericana, en la Universidad Autónoma del Estado de México, en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, en la Universidad Panamericana campus Guadalajara, en la Universidad La Salle, en la Universidad de Sonora, en la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, en la Universidad del Tepeyac, en la Universidad Univer campus Los Cabos, en la Universidad del Valle de México, en la Universidad Veracruzana, en la Universidad Villa Rica; así como para el Instituto Mexicano del Amparo, el Consejo Nacional de Egresados de Posgrado en Derecho, la Comisión Jurisdiccional del Senado de la República, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, el Colegio de Magistrados y Jueces del Poder Judicial de la Federación, la Casa de la Cultura Jurídica del Poder Judicial de la Federación en Acapulco, Gro., en Aguascalientes, Ags., en Mazatlán, Sin., en Saltillo, Coah. y en Tlaxcala, Tlax., el Instituto de Estudios Sobre Justicia Administrativa del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la Secretaría de la Gestión Pública del Gobierno del Estado de Guanajuato, la Subsecretaría del trabajo y Previsión Social del Estado de Tabasco, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán, el Instituto de Enseñanza Práctica del Derecho en Guadalajara, Jal., el Ilustre Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Políticos y Sociales, la Federación Nacional de Colegios de Abogados, A.C., la Barra Mexicana Colegio de Abogados, la Federación de Colegios, Barras y Asociaciones de Abogados del Estado de Veracruz, A.C. y el Colegio de Abogados de Veracruz, A.C.

El día de ayer, lunes 5 de noviembre de 2018 se publicó en el Diario Oficial de la Federación 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.

I.- Violaciones Generales.- Dicha Ley resulta violatoria de lo dispuesto en los artículos 1º, 14, 16, 49, 123, apartado B, fracción IV; 127 y 133 Constitucionales; Tercero Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2009 y Segundo y Vigésimo, fracción II, Transitorios del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, porque se pretende reducir los salarios de los trabajadores del Gobierno Federal, *sin que exista una base para ello*, pues se deja en manos de autoridades administrativas tal determinación. En otras palabras, las normas en cuestión no precisan los elementos para un ejercicio de facultades discrecionales, sino que permiten la arbitrariedad, proscrita por la garantía de legalidad.

Además, según ha señalado el Poder Judicial de la Federación, la inconstitucionalidad de una ley puede derivarse de la demostración de incongruencias en el orden jurídico que revelen violación, entre otras, a la garantía de seguridad jurídica, como podría ser la contradicción de la ley impugnada con otra norma general o ley secundaria, en el caso de que regulen un mismo supuesto jurídico, de suerte que como las normas a combatir se contraponen con otras de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de la Ley Federal del Trabajo, tales elementos también abonan a la argumentación referente a su inconstitucionalidad.

Cabe acotar que ningún servidor público ha tenido jamás la remuneración que se otorga al Presidente de la República, porque la misma no se compone tan sólo con sus percepciones en numerario, sino que debe ser vista como salario integrado a la luz del artículo 84 de la Ley Federal del Trabajo, de suerte que como al Titular del Ejecutivo Federal se le conceden todos los elementos para que viva íntegramente del Estado Mexicano junto con su familia (casa, alimentación, vestuario, vehículos, personal, etc.), a más de que goza de la posibilidad de contar con partidas secretas del Presupuesto de Egresos de la federación, en términos del artículo 74, fracción IV de la Carta Magna, es irrefragable que para definir un salario menor al de dicho servidor público, se deben considerar todos los elementos que integran su remuneración y no sólo la que se señale de modo nominal.

II.- Violaciones específicas en referencia al Poder Judicial de la Federación.- En específico y por lo que atañe a los integrantes del Poder Judicial de la Federación, el artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2009, que fue en donde se generó el dispositivo constitucional que se pretende reglamentar en la ley que se analiza, excluyó de modo expreso a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los magistrados de Circuito, los

jueces de Distrito, los consejeros de la Judicatura Federal, los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral, al señalar de modo preciso que ***“Las retribuciones nominales señaladas en los presupuestos vigentes superiores al monto máximo previsto en la base II del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se mantendrán durante el tiempo que dure su encargo”***, autorizando solamente que las remuneraciones *adicionales* a las nominales, tales como gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones, y cualquier remuneración en dinero o especie, sólo se podrían mantener en la medida en que la remuneración total no excediese el máximo establecido en la base II del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III.- Violaciones específicas en referencia a Pemex.- Por su parte, los Artículos Segundo y Vigésimo, fracción II, Transitorios del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, eximieron textualmente a los integrantes de Pemex (al menos) de la observancia de la ley que se estudia, al establecer que los derechos laborales de los trabajadores que presten sus servicios en los organismos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal dedicadas a las actividades que comprende el Decreto mencionado, se respetarán en todo momento de conformidad con la ley y que el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para regular a las empresas productivas del Estado, y establecerá al menos que cuenten con autonomía presupuestal y estén sujetas sólo al balance financiero y al techo de servicios personales que, a propuesta de la Secretaría del ramo en materia de Hacienda, apruebe el Congreso de la Unión, exponiendo de modo expreso que ***su régimen de remuneraciones será distinto del previsto en el artículo 127 de esta Constitución.***

IV.- Juicio de Amparo a interponer.- En relación con tal problemática, se presenta la posibilidad de interponer juicio de amparo indirecto en contra de la Ley en cita y de los preceptos reformados del Código penal Federal.

Al impugnar la ley, en su momento el recurso de revisión que se interpusiere tendría que ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A) Oportunidad.- De conformidad con lo dispuesto por los artículos 17, fracción I y 18 de la Ley de Amparo, el plazo para la promoción de la demanda, tratándose de normas generales, será de **30 días** contados ***a partir del día de su entrada en vigor*** o ***15 días hábiles*** posteriores al primer acto de aplicación de las normas de que se trate. Cabe señalar que no son excluyentes las posibilidades mencionadas.

En esa tesitura, como la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos fue publicada el 5 de noviembre de 2018, y según su artículo Primero Transitorio entró en vigor al día siguiente de su publicación (martes 5 de noviembre de 2018), el plazo para interponer la demanda de amparo correría hasta el **jueves 6 de diciembre de 2018**, si se impugna como autoaplicativa, o dentro de los 15 días hábiles siguientes al primer acto de aplicación; esto es, cuando se produzca el primer acto de reducción del salario del quejoso.

B) Materia.- Como las normas a controvertir afectan derechos laborales de los Trabajadores al Servicio del Estado, la materia es de índole laboral, lo que condiciona la competencia de los juzgados federales por materia, tal como se apunta *ut infra*.

C) Suplencia de la queja.- Todos los tribunales de Amparo se encuentran legalmente obligados a suplir la queja en los casos en que se trate de quejosos trabajadores y cuando se haya dejado sin defensa al peticionario de garantías por afectar los derechos previstos en el artículo 1° de la Ley de Amparo.

En esa tesitura, y conforme a lo dispuesto por el artículo 79, fracciones V y VI de la Ley de Amparo, la autoridad que conozca del juicio de amparo ***deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios***, en favor del trabajador; y cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación evidente de la ley que lo haya dejado sin defensa por afectar los derechos previstos en el artículo 1o de la propia Ley. De consuno con los dos últimos párrafos de dicho numeral, ***la suplencia se dará aún ante la ausencia de conceptos de violación o agravios y la suplencia de la queja por violaciones procesales o formales sólo podrá operar cuando se advierta que en el acto reclamado no existe algún vicio de fondo***.

De lo dispuesto por el ordinal citado se desprende que en la especie es no sólo jurídicamente viable, sino *obligatorio* para todos los juzgadores federales el obrar de la siguiente forma:

1.- Suplencia total.- Se encuentran obligados a suplir la queja ***aún ante la ausencia de conceptos de violación y/o agravios***.

2.- Inordinación de la suplencia.- Deben suplir la queja ***en cuanto al fondo de modo preferente***, de suerte que sólo podrían suplir en cuanto a vicios formales, cuando no hubiere ningún vicio de fondo, siendo que en la especie claramente existen estos últimos.

3.- Integración de material probatorio.- En términos de lo previsto por el numeral 75 de la Ley de Amparo, el juez de amparo ***deberá*** recabar oficiosamente pruebas que estime necesarias para la resolución del asunto, siendo que ***tal dispositivo no resulta potestativo, sino obligatorio*** para los jueces de distrito.

D) Interés legítimo.- Sobre este punto es de acotar que en función de la Reforma a los artículos 103 y 107 Constitucionales publicada en el Diario Oficial de la Federación el día lunes 6 de junio de 2011, se ha ampliado la procedencia del juicio de garantías con base en el interés legítimo, este permite que los Sindicatos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal interpongan la demanda de amparo a nombre de sus agremiados, con esta base.

En ese sentido, los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han validado la posibilidad de ***impugnar leyes con base en el interés legítimo que le puede asistir al quejoso***, y ***aunque las normas no se encuentren dirigidas a quien promueve la demanda de garantías*** (lo que permite combatir las del Código Penal Federal), pues ***tratándose del interés***

legítimo de asociaciones civiles en defensa de derechos colectivos, el juzgador debe realizar un estudio integral de la naturaleza del derecho, el objeto social de la asociación y la afectación que se alega.

En esa tesitura, y como el objeto social de los Sindicatos incluye la defensa de sus integrantes, ante todas las autoridades, resulta viable esgrimir dicho interés legítimo para presentar una demanda de amparo.

E) Competencia.- En términos de lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley de Amparo, es competente para conocer del juicio, el juez de distrito que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclame deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado.

En ese sentido, y como los actos de aplicación podrían generarse en todos los Estados de la República, los juzgadores competentes serán los Juzgados de Distrito en Materia de Trabajo en los circuitos en que existen (Primer Circuito, Ciudad de México; Tercer Circuito, Jalisco; Cuarto Circuito, Nuevo León; Sexto Circuito, Puebla; y Vigésimo Cuarto Circuito, Nayarit) y los juzgados de Distrito que conocen de todas las materias en los demás circuitos.

E) Control de Convencionalidad Ex Officio.- Por otra parte y derivado de lo dispuesto por los artículos 1° y 133 de la Carta Magna, el Poder Judicial de la Federación ha señalado que constituye una **obligación ex officio** de ***todos los tribunales del país*** el realizar el control de convencionalidad, lo que les obliga a **aplicar las normas más benéficas para el gobernado en todos los casos**, siendo que incluso ***deben preferir las normas internacionales y su interpretación, sobre las normas mexicanas de índole ordinario.***

E) Suspensión.- Desde la presentación de la demanda se puede solicitar que se conceda la ***suspensión de los actos reclamados***, lo que implica que el juez federal puede ordenar que las cosas se mantengan en el estado que tienen; es decir, que no se apliquen los preceptos reclamados en detrimento de la parte quejosa (y/o sus agremiados si el quejoso es un Sindicato), hasta en tanto se resuelva sobre la suspensión definitiva.