

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
105/2018 Y SU ACUMULADA 108/2018.**

**PROMOVENTES: COMISIÓN NACIONAL DE  
LOS DERECHOS HUMANOS Y SENADORES  
INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA CUARTA  
LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA  
UNIÓN.**

**PONENTE:  
MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.**

**SECRETARIA:  
GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ.**

**Vo. Bo.  
Sr. Ministro.**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día

**VISTOS**, para resolver la acción de inconstitucionalidad y su acumulada identificada al rubro; y

**RESULTANDO:**

**PRIMERO. Demandas.** Mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintidós de noviembre de dos mil dieciocho, Luis Raúl González Pérez, con el carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Congreso de la Unión y del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, respecto del 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de noviembre de dos mil dieciocho.

Posteriormente, el cinco de diciembre siguiente, Mayuli Latifa Martínez Simón, María Guadalupe Murguía Gutiérrez, Nadia Navarro Acevedo, Gloria Elizabeth Núñez Sánchez, Raúl Paz Alonso, Julen Rementería del Puerto, Alejandra Nohemí Reynoso Sánchez, Indira de Jesús Rosales San Román, María Guadalupe Saldaña Cisneros, Josefina Eugenia Vázquez Mota, José Erandi Bermúdez Méndez, Gina Andrea Cruz Blackledge, Víctor Oswaldo Fuentes Solís, Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz, Marco Antonio Gama Basarte, Ismael García Cabeza de Vaca, Minerva Hernández Ramos, Mauricio Kuri González, Kenia López Rabadán, Gustavo Enrique Madero Muñoz, Martha Cecilia Márquez Alvarado, Juan Antonio Martín del Campo Martín del Campo, Noé Fernando Castañón Ramírez, Alejandra del Carmen León Gastélum, Rogelio Israel Zamora Guzmán, Alejandra Lagunes Soto Ruíz, Carlos Humberto Aceves del Olmo, Claudia Edith Anaya Mota, Manuel Añorve Baños, Eruviel Ávila Villegas, Sylvana Beltrones Sánchez, Ángel García Yáñez, Verónica Martínez García, Nuvia Magdalena Mayorga Delgado, Miguel Ángel Osorio Chong, Beatriz Elena Paredes Rangel, Jorge Carlos Ramírez Marín, Vanessa Rubio Márquez, Claudia Ruiz Massieu Salinas, Mario Zamora Gastélum, Juan Manuel Fócil Pérez, Antonio García Conejo, Miguel Ángel Mancera Espinosa, Ma. Leonor Noyola Cervantes, Juan Manuel Zepeda Hernández, José Clemente Castañeda Hoeflich, Verónica Delgadillo García, Dante Alfonso Delgado Rannauro, Samuel Alejandro García Sepúlveda, Indira Kempis Martínez, Dora Patricia Mercado Castro, Juan Quiñonez Ruiz, Verónica Noemí Camino Farjat y Emilio Álvarez Icaza Longoria, Senadores integrantes de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, promovieron acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto referido.

**SEGUNDO. Artículos constitucionales que se estiman vulnerados.** En las demandas correspondientes, los promoventes de la acción expresaron que los ordenamientos reclamados son violatorios de los artículos 1, 3, 5, 6, 14, 16, 26, 28, 49, 72, 75, 94, 102, apartado B, 110, 116, fracción III, 122, apartado A, fracción IV, 123, apartado B, fracción IV, y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 8, 9, 21, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

**TERCERO. Conceptos de invalidez.** En las acciones de inconstitucionalidad se expresaron los conceptos de invalidez que a continuación se resumen.

**Conceptos de invalidez de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

**1. Violación a los principios de legalidad penal en su vertiente de taxatividad, así como los derechos de igualdad y no discriminación.** Argumenta que los artículos 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, 217 Bis y 217 Ter, adicionados al Código Penal Federal, resultan violatorios de los principios de legalidad penal en su vertiente de taxatividad, así como los derechos de igualdad y no discriminación, en virtud de que hacen remisiones erróneas, establecen una distinción injustificada e imponen una carga desproporcionada al tipificar diversas conductas

constitutivas del delito de remuneración ilícita, ya que contienen una redacción indeterminada e imprecisa, lo que constituye una carga desproporcional y excesiva para el trabajador; además de que vulneran el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, pues contienen una distinción injustificada entre trabajadores de base y personal de tropa y clases de las fuerzas armadas, respecto de aquellos servidores públicos que no lo son, transgrediendo el derecho de igualdad y no discriminación.

Adicionalmente, los artículos del Código Penal Federal contienen una remisión incorrecta, por lo que devienen en disposiciones imprecisas que dejan a los gobernados y a las autoridades encargadas de aplicar la norma en un estado de incertidumbre, vulnerando los derechos ya referidos.

De acuerdo con esos enunciados el concepto de invalidez lo divide en tres apartados y son los siguientes:

**A. Vulneración al derecho de seguridad jurídica y al principio de taxatividad por una redacción ambigua e imprecisa.**

Precisa que el artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y el diverso 217 Bis, fracción II del Código Penal Federal, deben ser interpretados de forma sistemática, ya que leídos de forma armónica, demuestran que contienen hipótesis imprecisas, al imponer una carga desproporcionada a los servidores públicos quienes, incluso sin ser conocedores de cualquier pago excedente que pudiera llegarse a presentar, son susceptibles de ser responsables penalmente por el delito de remuneración ilícita; es decir, incluso los servidores públicos que, actuando de buena fe, y sin tener

conocimiento de cualquier pago en demasía que se les haya podido otorgar, pueden ser sancionados penalmente.

Por tanto, aduce, el artículo 217 Bis, fracción II del Código Penal Federal, adicionado en el Decreto reclamado, con relación en el diverso 5 de la Ley Federal impugnada, carece de la precisión necesaria en la redacción del tipo penal, e impone una carga desproporcionada a los servidores públicos, de manera que el destinatario de la norma se encuentra en un estado de incertidumbre que deviene de la indeterminación normativa en la cual incurrió el legislador federal.

Que lo anterior es así, porque la norma sanciona la simple recepción de un pago en demasía y la omisión de reportarlo al superior jerárquico, sin embargo, el legislador perdió de vista que los servidores públicos no necesariamente son partícipes de dicho pago en demasía, ya que éste puede devenir de un error no imputable al trabajador y que no le sea notificado con oportunidad, no obstante, la norma lo posiciona en una situación susceptible de ser sancionado penalmente. De esta manera, impone al servidor público receptor del pago en exceso, una carga que no le corresponde, pues dicho trabajador no es responsable de los pagos que se realicen en su favor, en todo caso, la responsabilidad debe recaer sobre quien autoriza u otorga dichos pagos en demasía, como lo prevé el propio numeral impugnado. En otras palabras, no reportar cualquier pago excedente (esto es, desde la cantidad más exigua hasta la más elevada) en el plazo que señala el artículo 5 de la Ley combatida, automáticamente criminaliza al servidor público.

Agrega que la disposición no precisa si los treinta días naturales comienzan a correr a partir de que se realiza el pago en demasía, desde que el servidor público tiene conocimiento del pago efectuado, o bien, cuando el trabajador se percata de una percepción excedente; por lo tanto, al posibilitar la sanción penal de los servidores públicos por un acto que no es posible determinar a partir de cuándo se actualiza y que incluso puede ser ajeno a su conocimiento, deviene en una disposición contraria al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad.

Precisa que en materia penal existe una exigencia de racionalidad lingüística que es conocida precisamente como principio de taxatividad, que constituye un importante límite al legislador penal en un Estado Democrático de Derecho en el que subyacen dos valores fundamentales: la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho, por lo que tal principio se traduce en un auténtico deber constitucional del legislador, según el cual está obligado a formular en términos precisos los supuestos de hecho de las normas penales.

En atención a dicho principio, el órgano encargado de crear las normas jurídicas tiene la obligación de establecer disposiciones que sean lo suficientemente precisas, como lo ha sustentado la Suprema Corte, pues la exacta aplicación de la ley en materia penal obliga al legislador a señalar con claridad y precisión las conductas típicas y las penas aplicables, de ahí que el mandato de taxatividad obliga al legislador penal a una determinación suficiente. Por tanto, resulta evidente que del derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se desprende una vertiente consistente en un mandato de taxatividad, el cual implica que los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están

regulando y las sanciones aplicables a quienes las realicen, por lo que constituye una verdadera garantía de legalidad que conmina a que la ley punitiva sea previa, cierta, estricta y abstracta para el hecho que se trate, con el objeto de dar seguridad jurídica a los gobernados y evitar arbitrariedades en su aplicación.

Argumenta que con base en lo anterior, es claro que el artículo 217 Bis, fracción II, del Código Penal Federal, en relación con el numeral 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, resultan disposiciones que contienen una imprecisión tal que provoca en los destinatarios confusión o incertidumbre que les impide saber a ciencia cierta cómo actuar ante la nueva norma jurídica.

Subraya que en términos de la Ley impugnada los servidores públicos se encuentran obligados a reportar ante su superior jerárquico, todo pago en demasía, dentro de los treinta días naturales siguientes a cualquiera de los supuestos ya mencionados, exceptuando de dicha obligación al personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como al personal de tropa y clases de las fuerzas armadas; y que el incumplimiento a esta obligación actualiza inmediatamente la comisión del delito de remuneración ilícita, que genera diversas sanciones, de acuerdo con el monto que fue entregado en exceso y no haya sido reportado, en los términos siguientes:

- a) Si el beneficio otorgado no excede el equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal (sic), la sanción será de tres meses a dos años de

prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo vigente al momento de cometerse el ilícito;

- b)** Si el beneficio excede el equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal (sic), pero no es mayor que el equivalente a mil veces dicha unidad, se impondrán de seis meses a tres años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente;
- c)** Si el beneficio obtenido excede del equivalente a mil veces, pero no es mayor que el equivalente a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal (sic), se impondrán de tres a cinco años de prisión y multa de trescientos a tres mil veces el salario mínimo; y,
- d)** Si el beneficio excede el equivalente a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal (sic), se impondrá de cinco a catorce años de prisión y multa de quinientas a tres mil veces el salario mínimo.

Indica que además de las sanciones anteriores se prevé la destitución del servidor público de su empleo, cargo o comisión y la inhabilitación para ejercer cualquier otro cargo público por un periodo de seis meses a catorce años, según lo determine el juzgador al individualizar las penas; y que no obstante los términos en los cuales se encuentran redactados los artículos impugnados, resultan en un grado de indeterminación tal que constituyen una carga desproporcional y excesiva para los trabajadores, quienes incluso sin tener conocimiento del pago en demasía recibido, serán acreedores a una sanción penal, vulnerando el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad.

Agrega que debe tenerse en cuenta que son los entes públicos patronales, a través de las unidades correspondientes, quienes se

encuentran obligados a controlar, autorizar, aprobar y entregar las remuneraciones que recibe cada servidor o funcionario público, de conformidad con el presupuesto de egresos aprobado para tal efecto; es decir, estima que no debe corresponder al servidor público la totalidad del deber de verificar a profundidad que la remuneración otorgada sea la que legalmente le es propia, pues para ello existen diversos órganos estatales especializados que se encargan de fiscalizar la ejecución de los recursos públicos.

También argumenta que los términos en los que está redactado el artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, permite la actualización del tipo penal, incluso cuando el pago en demasía sea ínfimo, ya que las disposiciones impugnadas aluden a: “*cualquier pago en demasía*” y de “*un pago indebido*”, cualquiera que este sea.

En ese sentido, la disposición de mérito omite considerar que, atendiendo a diversas circunstancias, los servidores públicos pueden no advertir del pago en demasía que reciben, ya sea porque la cantidad resulta mínima en relación con los salarios que perciben, o bien por cualquier otra situación que se traducirá en el incumplimiento de la obligación señalada en el artículo; y que lo antedicho cobra relevancia porque los artículos adicionados al Código Penal Federal tipifican como delito la conducta consistente en aprobar o refrendar el pago o suscribir el comprobante, cheque, nómina u orden de pago de una remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por servicios prestados, préstamo o crédito no autorizado.

Sin embargo, aduce, la obligación de aprobar y efectuar los pagos a los trabajadores públicos son justamente los entes patronales,

a través de las unidades dedicadas ex profeso para ello, por lo que imponer obligación a los servidores públicos en lo individual, de verificar puntualmente que la cantidad que reciben les corresponde y dar aviso a su superior jerárquico sobre cualquier pago en demasía, independientemente de la cuantía, so pena de incurrir en responsabilidad penal, resulta una carga excesiva y desproporcional para éstos.

Aclara que reconoce que las normas impugnadas persiguen una finalidad constitucionalmente válida, como lo prevé el artículo 127, fracción VI, de la Constitución, para sancionar penalmente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en dicha fracción, sin embargo, lo cierto es que fijar como obligación de los servidores públicos el reportar cualquier pago en demasía, sin tener conocimiento de éste, no resulta ser una medida idónea para lograrlo.

Por tanto, se debe declarar la invalidez del artículo 217 Bis, fracción II, del Código Penal Federal adicionado en el Decreto impugnado, ya que contiene un tipo penal ambiguo e impreciso; aunado a que impone una carga desproporcionada a los servidores públicos, quienes incluso sin tener conocimiento de cualquier pago en demasía que se haga en su favor, son susceptibles de ser sancionados penalmente.

**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.** Argumenta que los artículos 5, último párrafo de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y 217 Bis, fracción II, en la porción normativa que expresa: “...*excepto quien*

*forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas...*” del Código Penal Federal, establecen una excepción injustificada respecto de la regla consistente en la obligación de reportar el pago en demasía a cargo de los servidores públicos, ya que el artículo 127 constitucional no hace distinción alguna.

Para verificar que dicha distinción y excepción carece de una justificación constitucionalmente válida y, por tanto, contiene un trato discriminatorio, sugiere formular un análisis integral de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, en sus artículos 1 y 2, para advertir que ese ordenamiento propone regular las remuneraciones que perciben los servidores públicos, para lo cual entiende como éstos a toda persona que de manera temporal o permanente desempeña una función, empleo, cargo o comisión en los órganos, unidades y demás áreas de los entes públicos enlistados, de donde se advierte que no distingue entre los distintos niveles jerárquicos del servicio público, al contrario, de forma homogénea regula las remuneraciones de todos los servidores públicos del ámbito Federal, sin excepción, tal como lo señala el artículo 127 constitucional; empero, las porciones normativas impugnadas contienen una distinción injustificada, incompatible con el trato igualitario que persigue la Constitución, por los puestos o cargos que se ocupen dentro del servicio público, en tanto presuponen que el personal de base y supernumerario, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas, son excluidos de la responsabilidad penal por la comisión del delito de recibo de remuneración ilícita, lo que sin lugar a dudas constituye un trato diferenciado que carece de justificación constitucional.

Agrega que si bien el principio de igualdad no implica que todas las personas deban encontrarse siempre y en cualquier circunstancia en absoluta igualdad, lo cierto es que el mismo hace referencia a la situación en la cual todos aquellos individuos que se encuentren en escenarios de hecho similares reciban siempre el mismo trato; por tanto, toda diferencia en el tratamiento a las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y no exista justificación razonable para tal distinción, será discriminatoria.

Argumenta que resulta conveniente señalar que es necesaria la tipificación del delito de recibo de remuneración ilícita o cualquier otro que garantice el adecuado ejercicio de los recursos públicos, ya que la Constitución mandata al legislador, sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en el artículo 127 constitucional; sin embargo, el ejercicio de esa facultad legislativa debe resultar acorde a los propios principios constitucionales.

En el caso, las porciones normativas: “...*excepto quien forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas...*”; y “*Se exceptúa de esta obligación al personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como al personal de tropa y clases de las fuerzas armadas*”, contenidas respectivamente, en la fracción II del artículo 217 Bis del Código Penal Federal y el último párrafo del diverso 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, contienen una distinción injustificada entre los trabajadores susceptibles de ser sancionados penalmente por el delito de recibo indebido de remuneraciones de los

servidores públicos, de aquellos que no contemplan las normas tildadas de inconstitucionales; que lo anterior es así, porque las disposiciones impugnadas, al excluir de su espectro sancionador al personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas, transgrede el principio de igualdad y no discriminación previsto en el artículo 1 constitucional, puesto que no existe una justificación constitucionalmente válida para realizar dicha distinción.

Por esos motivos, aduce, las disposiciones cuestionadas deben ser declaradas inconstitucionales por ser incompatibles con el principio de igualdad en la ley, toda vez que el artículo 127 de la Constitución Federal no realiza distinción alguna entre categorías de servidores públicos.

**C. Vulneración al derecho fundamental a la seguridad jurídica y principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, por remisión errónea.** Finalmente argumenta que la remisión errónea que prevén los preceptos impugnados, genera un grado de incertidumbre que vulneran el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad; y para demostrar ese extremo propone revisar la iniciativa presentada el trece de abril de dos mil diez, por el entonces Senador Pablo Gómez Álvarez, que proponía contemplar dentro del texto de la Ley Federal, un par de artículos para regular el tipo penal de remuneración ilícita; no obstante lo anterior, el Dictamen de cuatro de noviembre de dos mil once, de las Comisiones Unidas de Justicia, de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos, de la Cámara de Diputados, observó más conveniente incluir dichos tipos penales en el Código Penal Federal.

De lo anterior se observa que el texto de los artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal, contenidos en el Decreto cuestionado, corresponde de manera idéntica a los diversos 19 y 20 previstos en la iniciativa respectiva, sin que se hubiere contemplado ningún tipo de ajuste en el ordenamiento que finalmente se aprobó, ya que es claro que esos preceptos contienen una irregularidad porque disponen que la configuración del delito de remuneración ilícita se realizará de conformidad con lo dispuesto en la propia ley, cuando se trata de un Código. En otras palabras, existe una remisión errónea que vulnera el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, así como el derecho fundamental a la seguridad jurídica de los destinatarios de la disposición; aunado a que imposibilita la labor de los operadores jurídicos al momento de aplicar dicha normativa.

Esto es así, porque todas las fracciones de los artículos 217 Bis y 217 Ter impugnados, remiten a “la presente Ley”, pero suponiendo sin conceder que con “Ley” se refiere al propio Código Penal Federal, dicho artículo de ningún modo fundamenta o configura lo regulado en las fracciones indicadas; por el contrario, si con “la presente ley” se refiere a la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, existe entonces un error en la remisión a la misma, circunstancia que genera incertidumbre respecto de cuál es efectivamente el texto complementario a que se refiere, situación que no es susceptible de ser corregida por medio de una interpretación conforme, pues tal método es inadmisibles en materia penal, en atención a las particularidades del principio de legalidad que rige en esa materia, entre las cuales, se encuentra el principio de taxatividad.

Enfatiza que las disposiciones que contienen la remisión “de la presente Ley” devienen inconstitucionales y en virtud de que dichas

porciones normativas forman parte de la tipificación del delito y de sus sanciones, su declaración de invalidez provocaría la inconstitucionalidad de todas las normas, pues de lo contrario subsistirían tipos penales incompletos y aún más ambiguos e imprecisos.

Expresa que lo mismo sucede con la porción normativa “*no autorizado de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley;*”, de la fracción I, del artículo 217 Bis impugnado; y con las diversas porciones “*Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta Ley*”, contenidas en las fracciones I, II, III y IV de numeral 217 Ter también impugnado. Máxime que el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad o tipicidad, previsto en el artículo 14 de la Constitución, exige al emisor de la norma, en este caso, el Congreso de la Unión, definir de forma clara, limitada e inequívoca las conductas punibles, sin reenvío a parámetros extralegales, con el objeto de que no se impongan penas por analogía o por mayoría de razón, sino que sean fijadas con toda claridad las sanciones que habrán de imponerse en cada caso, lo que redundaría en la eficacia normativa.

Aclara que con la adición a los preceptos del Código Penal Federal el legislador federal no tomó en cuenta la obligación que le atañe de velar por la seguridad jurídica de las personas, como creador de normas, toda vez que hizo una remisión errónea al momento de establecer el tipo penal y sus sanciones, generando un espectro de inseguridad jurídica que da pauta a violaciones a derechos humanos, y todo porque trasladó los artículos que inicialmente estaban en el proyecto de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, a ese Código, sin llevar a cabo las adecuaciones necesarias

para la correcta remisión en la configuración del tipo penal de remuneración ilícita que pretende regular.

Por tanto, aduce, de las remisiones indicadas se desprende que la configuración del delito de remuneración ilícita se configura “*de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley*”, sin especificar si dicha Ley es el propio Código Penal Federal o bien a qué otra Ley dentro del sistema jurídico mexicano se refiere, de donde es claro que las porciones normativas aludidas no guardan congruencia con el texto adicionado a ese Código.

Patentiza que al margen de lo anotado, del análisis realizado por ese organismo, se desprende que previa la publicación del artículo 217 Bis adicionado al Código Penal Federal en el Decreto combatido, ya existía dentro de esa codificación penal una disposición con ese mismo numeral, relativa al uso ilícito de funciones de particulares que, en su carácter de contratista, permisionario, asignatario, titular de una concesión de prestación de un servicio público de explotación, aprovechamiento o uso de bienes del dominio de la Federación, busque como finalidad obtener beneficio propio o para un tercero, lo que abunda en la incertidumbre de la norma, puesto que existen dos artículos con idéntico numeral, por lo que cuando los operadores jurídicos quieran referirse al artículo 217 Bis del Código Penal Federal, no tendrán certeza respecto de a cuál de los dos artículos 217 Bis que existen en dicha codificación punitiva, se refieren.

**2. Violación al derecho de seguridad jurídica porque el Decreto reclamado establece una doble regulación respecto de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.** En este concepto de invalidez combate los artículos 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos,

porque generan un parámetro distinto al establecido por la Constitución General respecto de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, lo que conlleva la vulneración del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Para demostrar este argumento explica en primer término, los extremos de esos derechos fundamentales; así como explica el parámetro constitucional en materia de responsabilidades de los servidores públicos, en términos del Decreto de reforma constitucional en materia de combate a la corrupción publicado el veintisiete de mayo de dos mil quince, esto para enfatizar que en esa reforma se estableció el Sistema Nacional Anticorrupción y los principios por los cuales se regirá la materia de responsabilidades de los servidores públicos, así como se facultó expresamente al Congreso de la Unión para expedir una ley que desarrollara los mandatos de la reforma con la finalidad de dotar de armonía, congruencia y eficiencia ese Sistema; de ahí que el dieciocho de julio de dos mil dieciséis se publicara en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual se encarga de desarrollar los principios fundamentales en la materia que regula.

Precisado lo anterior, señala que la fracción III del artículo 109, clasifica las faltas administrativas en graves y no graves, respecto de las graves, precisa que serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda y deberán ser resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente; y por cuanto hace a las faltas administrativas no graves, indica que la Ley General establecerá los supuestos y

procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

Agrega que en lo relativo a las sanciones, la Constitución Federal establece en el primer párrafo de la fracción III de su artículo 109, que las sanciones que se les puede imponer a los servidores públicos como resultado de un procedimiento de responsabilidad administrativa, son las siguientes: amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, de carácter económico y su establecimiento será de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones; y que sobre esa base, el Título Tercero de la Ley General de Responsabilidades Administrativas en sus artículos 49 y 50 describen las conductas que configurarían una falta no grave y sus correlativas sanciones se indican en los diversos 75 y 76, las cuales pueden consistir en amonestación pública o privada, suspensión, destitución e inhabilitación del cargo, empleo o comisión, precisando que para el caso de la suspensión podrá ser de uno a treinta días naturales y tratándose de la inhabilitación será de tres meses hasta un año.

Además de que para el supuesto de las faltas graves, las posibles sanciones pueden consistir en suspensión, destitución del empleo, cargo o comisión, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el sector público y para participar en arrendamientos, servicios u obras públicas. Sin embargo, la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no hace ninguna distinción al respecto, ni precisa cuáles son las conductas que serán consideradas como faltas administrativas, ni mucho menos qué carácter de gravedad tendrán, según se aprecia de

su artículo 13; es decir, los servidores públicos desconocen con precisión las conductas que configuran una falta administrativa, o si la misma es calificada de grave o no, generándose así una carencia de seguridad jurídica pues los trabajadores a quienes se les inicie un procedimiento no pueden conocer la probable sanción que le será impuesta; y que lo anterior se agrava si se observa el artículo 78 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el cual establece como parámetro de las sanciones administrativas que, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, dicte el Tribunal Federal de Justicia Administrativa a los servidores públicos, que consisten, en suspensión del empleo, en inhabilitación, y otros.

Argumenta que contrario al parámetro referido, la Ley impugnada prevé en su artículo 17 las sanciones que serán aplicables a los trabajadores en caso de encontrarlos responsables de una falta administrativa, esto es, la autoridad competente en caso de determinar la imposición de una sanción a un trabajador por la comisión de una falta administrativa relativa a la regulación de las remuneraciones de los servidores públicos, carecerá de certidumbre respecto del parámetro sancionatorio, pues, al margen de que no se establece la diferenciación por gravedad, éste es distinto en términos generales respecto el establecido por la Ley General.

En consecuencia, las cuantías, los mínimos y máximos de las sanciones son totalmente distintas, sin dejar de mencionar que desde el año 2016, conforme al artículo 26 de la Constitución Federal, el valor de la Unidad de Medida y Actualización será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, no así los salarios mínimos vigentes en el Distrito

Federal, ahora Ciudad de México, y por lo tanto, la determinación de la cuantía a partir de la cual se podrá aplicar la sanción es distinta a la que mandata la Ley General.

De ahí que insiste en que las disposiciones impugnadas no dan certeza a los trabajadores sobre cuáles son las conductas que configuran una causal de responsabilidad administrativa ni la sanción correspondiente, existiendo así una falta de certeza jurídica y legalidad en los procedimientos que al efecto se sustancien, por lo tanto, deben retirarse del sistema jurídico federal a fin de salvaguardar el ejercicio de los derechos humanos.

En otro orden de ideas argumenta que la Constitución Federal en su artículo 109 mandata que la Ley General de Responsabilidades Administrativas establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones, asimismo, los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; y que la reforma constitucional que estableció el Sistema Nacional Anticorrupción, pretendió homologar acciones entre los diferentes órdenes de gobierno para la generación de mayores estándares de integridad pública y combate a la corrupción. No obstante, este objetivo no podrá alcanzarse sin mecanismos de coordinación efectivos. Con la finalidad de dotar al Sistema del marco jurídico necesario para su adecuado funcionamiento, se consideró indispensable complementar el marco constitucional con la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden

constitucional, de emitir una ley general que establezca las bases de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes.

Aclara que la peculiaridad de las disposiciones constitucionales respecto del Sistema Nacional Anticorrupción es que el Poder Reformador de la Constitución pretende asegurar que tanto en el ámbito federal como en los locales, los órganos pertenecientes al nuevo Sistema Nacional Anticorrupción y la distribución de competencias sobre responsabilidades administrativas y sus tribunales, se ajusten y adecuen no solamente a los artículos constitucionales relativos al nuevo sistema anticorrupción y a las nuevas responsabilidades administrativas, sino también al contenido de las leyes generales.

Bajo esas premisas, aduce, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en su Libro Segundo, estableció que las disposiciones adjetivas por las cuales han de regirse el procedimiento para la investigación y sanción de las infracciones que cometan los servidores públicos, sin embargo, para poder determinar que procedimiento ha de aplicarse es indispensable conocer si se trata de una falta administrativa grave o no grave, pues, en el primer caso, es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es quien impone la sanción y en el segundo supuesto tanto la investigación como la sanción, corresponde a los órganos internos de control; por tanto, es dable afirmar que el capítulo que se impugna genera inseguridad jurídica al no ser acorde al parámetro constitucional en la materia, pues hace referencia a la investigación y tramitación de los procedimientos, de forma diversa a la ya establecida por mandato

constitucional en la Ley General, según se aprecia del texto del artículo 16 del ordenamiento combatido.

Indica que si bien es cierto que pudiere considerarse que la norma combatida, al señalar que los procedimientos “*se desarrollan de conformidad con las leyes*”, podría subsanar el vicio de falta de seguridad jurídica, lo cierto es que la remisión en comento perpetúa la alegada violación a los derechos humanos, pues en la materia la Ley General precisa aspectos procedimentales en atención a la gravedad de la falta administrativa que se trate, por tanto, tal y como se precisó en el apartado anterior, de lo dispuesto por la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no es posible determinar la gravedad de las conductas contrarias a la misma.

Así como aduce que la falta de seguridad jurídica en los procedimientos administrativos de responsabilidades de los servidores públicos vulnera las garantías procesales establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que se está frente ante una manifestación del derecho administrativo sancionador, por lo que el Estado mexicano tiene la obligación de garantizar que se cumplan los principios de legalidad y seguridad jurídica; de ahí que es dable deducir que el Capítulo V “*Del control, las responsabilidades y las sanciones*” de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos vulnera el derecho a la seguridad jurídica, así como el principio de legalidad, lo que incide en las garantías al debido proceso.

**3. Inconstitucionalidad del artículo 12 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, por violación al principio de seguridad**

**jurídica.** Argumenta que ese precepto 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.

Que lo anterior es así porque contiene tres vicios que lo hacen incompatible con el parámetro de regularidad establecido en la Constitución Federal, los cuales pueden conceptualizarse en los términos siguientes:

- a) La redacción ambigua e imprecisa de la norma permite interpretar que las prestaciones consistentes en créditos y préstamos, establecidos en diversos instrumentos jurídicos, forman parte de la remuneración de los trabajadores al servicio del Estado, en contraposición a lo que dispone el artículo 127, fracción IV, de la Norma Fundamental;
- b) En virtud de lo anterior, se restringe el acceso a créditos y préstamos que se encuentren asignados en ley, decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, a los límites máximos establecidos en la Constitución Federal para las remuneraciones de los servidores públicos, situación que no se encuentra prevista en el texto constitucional;
- c) Al margen de lo antedicho, establece una distinción discriminatoria e injustificada respecto de los servidores

públicos que ocupan puestos de nivel de enlace, mando medio, mando superior o sus equivalentes de la Administración Pública Federal (*trabajadores de mando y enlace*), en razón de que los excluye de la posibilidad de disfrutar de los beneficios económicos indicados en el inciso precedente.

Por lo que hace a lo señalado en el inciso **a)** de los párrafos que anteceden, argumentan que el artículo impugnado engloba ciertos conceptos como parte de la remuneración de los servidores públicos que, por disposición expresa de la Constitución General de la República, no formarán parte de la misma, lo cual vulnera el principio de legalidad y genera incertidumbre jurídica, derivado de su redacción imprecisa; que esto es así porque el artículo 12 de la Ley cuestionada constituye una auténtica antinomia frente al mandato que establece la fracción IV del numeral 127 constitucional, precepto cuya eficacia pretende dicha disposición, por lo cual el legislador ordinario federal no siguió las bases que señala esa norma constitucional.

Esto es, confrontando esas disposiciones se desprende a contrario sensu, que el Poder Revisor estableció que es posible conceder o cubrir, sin que se considere que formarán parte de la remuneración, las siguientes prestaciones o beneficios económicos a los servidores públicos: 1. Jubilaciones; 2. Pensiones; 3. Haberes de retiro; 4. Liquidaciones por servicios prestados; 5. Préstamos; y 6. Créditos.

Que la única limitación que estableció el legislador constitucional para que sea posible otorgar las prestaciones mencionadas, es que las mismas se encuentren previstas en alguno de los instrumentos jurídicos que señala el texto constitucional, a saber: una ley, decreto,

contrato colectivo o condiciones generales de trabajo; y que a mayor abundamiento, es menester referir que el artículo 4 del propio ordenamiento legal en cuestión establece que se considerará remuneración “toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra” sin incluir gastos sujetos a comprobación o de viaje oficiales.

Sin embargo, dicho numeral excluye expresamente de esa naturaleza a “los recursos que perciban los servidores públicos, en términos de ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, relacionados con jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, liquidaciones por servicios prestados, préstamos o créditos” ni los servicios de seguridad requeridos para el desempeño del cargo.

Expone que el precepto en mención, es además, congruente con lo que establece el artículo 127 constitucional en su fracción I, pues prácticamente reproduce todos los elementos y conceptos que integran la remuneración de los trabajadores al servicio del Estado, cuyo texto no recoge en ningún momento a los créditos o préstamos como componentes de aquélla; por lo que es evidente que existe una consecuencia antinómica al pretender operar el sistema normativo que se encuentra instituido por la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, dado que al intentar aplicarse lo que disponen los artículos 4 y 12 del propio cuerpo legal no existe adecuación o coincidencia en cuanto a la calificación que realiza de los conceptos económicos indicados, situación que abona a la incertidumbre jurídica que produce el ordenamiento respecto de sus destinatarios.

Agrega de manera adicional, que esta situación obedece a una razón de fondo por un efecto económico-jurídico, toda vez que no podría considerarse que una prestación crediticia otorgada a favor de los trabajadores modifica su haber patrimonial de manera positiva, en virtud de que la naturaleza de aquélla implica la obligación del prestatario de reintegrar a la universalidad jurídica de bienes y derechos del acreditante (como acreedor en dicha relación jurídica) los recursos recibidos.

También expresa que para llegar a la conclusión anterior, es necesario realizar los siguientes apuntamientos:

- El primer párrafo del artículo 12 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos señala que pueden concederse créditos, préstamos y anticipos de remuneraciones cuando se prevén en un ordenamiento legal, un decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo;
- Enseguida, el segundo párrafo establece que los *trabajadores de mando* y enlace no serán beneficiados de los conceptos indicados en el párrafo anterior, es decir, de créditos, préstamos y anticipos de remuneraciones que se encuentren contenidos en los instrumentos jurídicos referidos;
- Posteriormente, el tercer párrafo del precepto de mérito refiere que las remuneraciones (incluyendo prestaciones y/o beneficios económicos) que se encuentren establecidas en contratos colectivos, contratos ley o condiciones generales de trabajo a favor de los *trabajadores de mando* y enlace que indica el párrafo anterior, deben contenerse en un capítulo específico del instrumento que corresponda e incluirse en los tabuladores respectivos; y,

- En su última parte, señala que tales remuneraciones sólo podrán mantenerse si el total de la remuneración del servidor público no excede de los límites máximos que prevé la Norma Fundamental y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Sobre esa base indica que la secuencia que siguen los diversos párrafos del artículo impugnado permite interpretar que el legislador ordinario considera a los créditos y préstamos, como parte integrante de las remuneraciones de los servidores públicos, en virtud de la mención expresa a la que alude en el último párrafo, ello en tanto que señala que diversas prestaciones y beneficios económicos establecidos a favor de los trabajadores de mando y enlace en instrumentos derivados de relaciones colectivas de trabajo, por lo cual es factible entender que hace clara referencia a los créditos, préstamos y anticipos mencionados en las líneas que le anteceden; y que esta situación se confirma con lo que menciona el artículo en la segunda parte de su tercer párrafo, al establecer que “*tales remuneraciones*” sólo se mantendrán en la medida en que la totalidad de la retribución del servidor público no exceda de los límites máximos previstos en la Constitución Federal y en el Presupuesto de Egresos.

Puntualiza que el legislador federal ordinario no precisó a qué se refiere con la porción normativa “*tales remuneraciones*”, de manera que por éstas puede entenderse cualquier de los siguientes supuestos:

- i) Los créditos, préstamos o anticipos concedidos por mandato legal, por decreto, por contratos colectivos o

condiciones generales de trabajo, todas señaladas en el primer párrafo;

- ii) Únicamente a las remuneraciones *per se* (inclusive prestaciones o beneficios económicos) otorgados a los *trabajadores de mando y enlace* en virtud de los diversos instrumentos de relaciones colectivas de trabajo, o bien; y,
- iii) A la totalidad de los conceptos indicados en las dos opciones anteriores, para cualquier categoría de trabajadores.

Lo anterior, aduce, viola los principios de seguridad jurídica y legalidad, en virtud de que podría propiciar la arbitrariedad y discrecionalidad en la interpretación del precepto por parte de los operadores jurídicos, dado que los servidores públicos no tendrán la certeza de cuáles de los conceptos enunciados en el artículo en comento serán considerados elementos que integran su remuneración; y que en caso de adoptar cualquiera de las interpretaciones propuestas, no obstante que en sí mismo crea incertidumbre jurídica en perjuicio de los destinatarios de la norma, se estará ante una incompatibilidad con las bases que se encuentran establecidas en el artículo 127, fracción IV, de la Constitución Federal.

Además, resulta evidente que el legislador estableció una norma contradictoria con lo previsto por la Constitución, lo cual no sólo conlleva que la disposición no encuentre sustento en el texto constitucional, sino que además afecta indebidamente el derecho de los trabajadores de beneficiarse de diversas prestaciones reconocidas en el artículo 123, apartado B, constitucional, las cuales el Poder Revisor de la Constitución no consideró como integradoras de las remuneraciones de aquéllos, ya sea que pertenezcan únicamente a la categoría de base o sean trabajadores de mando y enlace.

Máxime que el Capítulo IV de la ley en cuestión, en el que se incorporó el precepto controvertido, fue denominado como “De las percepciones de retiro y otras prestaciones”, cuyo contenido se encuentra diferenciado de los capítulos II y III, los cuales fueron nombrados como “De la determinación de las remuneraciones” y “De la presupuestación de las remuneraciones”, respectivamente, que a pesar de su denominación no contienen las reglas para la determinación de lo que se considera integra la remuneración de los servidores públicos, sin que sea óbice su deficiencia como se expresa en diversos conceptos de invalidez.

Por lo que hace a lo señalado con el inciso **b)** argumenta que derivado de la ambigua e imprecisa redacción de la norma impugnada, ésta permite la restricción en el acceso a créditos y préstamos que se encuentren asignados en ley, decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, en perjuicio de los derechos laborales adquiridos, de previsión y seguridad social de los trabajadores públicos, en virtud de que los sujeta a los límites máximos establecidos en la Constitución Federal, aunado a que ello no se encuentra previsto en el texto constitucional.

Esto es, derivado de la incertidumbre generada por la norma se afectan los derechos laborales y de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, pues dicha disposición limita los montos de los créditos y préstamos pues se podrían encontrar concedidos a su favor, en virtud de que el precepto combatido comprende dichas prestaciones como parte integrante de las remuneraciones de los servidores públicos; y que lo anterior es así, porque de la lectura al artículo 12 de la Ley impugnada que dispone que: “[t]ales remuneraciones sólo se mantienen en la medida en que la

*remuneración total del servidor público no excede los límites máximos previstos en la Constitución y el Presupuesto de Egresos.”*, se tiene que las remuneraciones concedidas en leyes, decretos y los instrumentos derivados de relaciones colectivas laborales, entre las cuales incluye a los créditos y préstamos, sólo podrán mantenerse en tanto no excedan de las restricciones señaladas en la Constitución Federal y en el presupuesto de egresos correspondiente.

Por tanto, en atención a lo que dispone el artículo 127, fracciones I, II y III, de nuestra Norma Fundante, los créditos y préstamos, sumados a los demás conceptos que configuran la remuneración de un servidor público, no pueden rebasar la cantidad establecida para el sueldo del Titular del Ejecutivo Federal y la diversa señalada para el superior jerárquico de cada trabajador.

Manifiesta que la norma controvertida afectaría la operatividad de los créditos y préstamos previstos por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, particularmente para adquirir una vivienda, por lo cual no sólo se vería vulnerado el derecho de seguridad social de los trabajadores que prestan sus servicios al Estado, sino también el diverso de éstos y su familia a disfrutar de una vivienda digna y decorosa que se encuentra consagrado en el artículo 4, séptimo párrafo, de la Constitución Federal, en virtud de que por la cuantía que supone la adquisición de un inmueble destinado a casa habitación por diversas razones sociales y económicas rebasan por mucho la capacidad de los servidores públicos; tan es así que la razón de ser de las prestaciones crediticias es precisamente que el monto de sus remuneraciones no es suficiente para dicha finalidad.

Cabe precisar que la norma puede ser interpretada en el sentido de que las remuneraciones a las que hace referencia – créditos y préstamos– sean las que corresponden a todos los trabajadores al servicio del Estado (en relación con el párrafo primero del numeral combatido), o bien, únicamente a las establecidas en beneficio de los trabajadores de mando y enlace (tercer párrafo); no obstante, en uno u otro caso, la norma resultaría inconstitucional, en virtud de que se establecen limitaciones no previstas en la Norma Fundamental.

Por lo que hace a lo aducido en el inciso **c)** indica que la disposición establece una distinción discriminatoria e injustificada respecto de los trabajadores de mando y enlace, en razón de que los excluye de la posibilidad de disfrutar de créditos, préstamos y anticipos, beneficios que sí operan en favor de las demás categorías de trabajadores. Esto es, el artículo 12 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos establece una exclusión injustificada respecto de los trabajadores de mando y enlace, ya que prevé que los préstamos y créditos que se encuentren asignados en ley, decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, no se harán extensivos a aquéllos; lo que carece de una justificación constitucionalmente válida, y por tanto constituye un trato discriminatorio.

En conclusión, el artículo 12 impugnado, derivado de su imprecisa redacción, por una parte, considera como remuneraciones conceptos que el propio texto constitucional no califica como tales; además, dicho precepto es susceptible de ser interpretado de manera que se entienda que los créditos y préstamos hipotecarios se encuentren limitados o restringidos a los máximos señalados en la

propia Constitución Federal; y finalmente, realiza una distinción injustificada entre los servidores públicos, que resulta discriminatoria, por lo cual debe declararse su invalidez.

**4. Violación al principio de seguridad jurídica porque el Decreto combatido carece de la regulación necesaria para establecer una remuneración anual, adecuada, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades de los servidores públicos.**

Argumenta la Comisión que en este concepto de invalidez demostrará las deficiencias 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, ya que busca la adecuada integración de toda norma en el sistema constitucional y convencional, de manera que se garanticen todos los principios y derechos fundamentales reconocidos en el orden jurídico nacional. Así como aclara que la impugnación de ninguna manera busca afectar los fines loables de esa Ley Federal, en virtud de que resulta necesario regular de forma clara y precisa las retribuciones que perciben los trabajadores al servicio del Estado, de una forma que resulte compatible con el bloque de constitucionalidad mexicano.

Explica que el parámetro de regularidad constitucional del concepto de invalidez lo constituyen los artículos 1, 14, 16, 75, 94, 102, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que los argumentos que se esgrimen van encaminados a plantear que la Ley Federal cuestionada en su totalidad no desarrolla el contenido de lo dispuesto en los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal, a fin de hacerlos efectivos, lo que deviene en una omisión legislativa parcial por parte del legislador, resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas. En otras palabras, se está ante un dispositivo jurídico ambiguo, impreciso e

indeterminado, que no encauza el ámbito de actuación de las autoridades a fin de que, por un lado, los gobernados conozcan cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice, ni permite que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado, dando pauta a afectaciones arbitrarias a la esfera jurídica de aquéllos, consecuentemente podría transgredir los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica reconocidos por los artículos 14 y 16 de la Norma Suprema.

Asimismo, el ordenamiento impugnado al no establecer las bases y parámetros objetivos y diferenciados que desarrollen el artículo 127 de la Constitución Federal, para determinar una remuneración en los términos de dicho precepto para cada uno de los servidores públicos de los diversos entes y poderes del Estado, incumple con las obligaciones del Estado mexicano previstas en el artículo 1, párrafo tercero de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Sobre esa base desarrolla sus argumentos en tres apartados que son los siguientes:

**A. Omisión legislativa parcial que se traduce en una afectación al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad.** La Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no desarrolla ni precisa de forma eficiente el contenido de los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal, por el contrario, se limita a reproducir el texto constitucional; establece disposiciones que generan incertidumbre por su redacción ambigua e imprecisa y no acota debidamente el actuar de la autoridad, por lo que se erige como

un ordenamiento deficiente que no cumple con su objetivo como Ley reglamentaria, motivo por el cual, el legislador federal ordinario incurrió en una omisión legislativa parcial, que impacta en el ejercicio de los derechos humanos de los servidores públicos.

Como punto de partida conviene recordar que el artículo 75 constitucional dispone que la Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto de egresos, no puede prescindir de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley (respetando las bases previstas en el diverso 127); y en caso de que por cualquier 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. Por su parte, el numeral 127 dispone que los servidores públicos de cualquier ente público tienen derecho a una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, misma que deberá ser proporcional a sus responsabilidades; así como ese numeral señala la obligación estatal, a través del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales, de expedir las leyes que hagan efectivas las disposiciones constitucionales relativas a las remuneraciones de los trabajadores que laboran a su servicio. Es decir, existe un imperativo categórico constitucional para que el legislador ordinario desarrolle los siguientes elementos constitucionales:

- Determinar las bases y reglas claras y precisas conforme a las cuales los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía deben elaborar sus propios proyectos de presupuestos, incluyendo los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos;

- Establecer los parámetros objetivos necesarios para determinar la cuantía del salario del Presidente de la República, de manera que, al ser éste el límite máximo, su salario no pueda ser disminuido hasta el punto en el que dejen de garantizarse remuneraciones por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, y proporcionales a sus responsabilidades del resto de los servidores públicos;
- Establecer las medidas, los criterios y las reglas objetivas para fijar la cuantía de las remuneraciones de cada uno de los servidores públicos pertenecientes a los tres niveles de gobierno, es decir, a la federación, entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México de sus entidades y dependencias; y,
- Atendiendo a que, cada ente público ejerce funciones y facultades diferenciadas y, por tanto, lleva a cabo tareas y actividades distintas, para determinar una remuneración deben establecerse parámetros diferenciados para cada actividad.

En contravención a lo anterior, el legislador ordinario federal 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, la cual no desarrolla las bases y principios constitucionales para hacer efectivo su contenido, configurándose en una regulación precaria, lo cual se traduce en incertidumbre jurídica, al no señalar los parámetros para fijar el sueldo que constituye el límite máximo para determinar el salario de todos los trabajadores al servicio del Estado; que ello es así, en virtud de que el pobre desarrollo del contenido de los principios constitucionales, otorga un alcance tan amplio a la discrecionalidad de las autoridades,

que da pauta a la arbitrariedad en la fijación del sueldo máximo (del Presidente de la República), que constituye el tope para la determinación de las remuneraciones de todas las personas servidores públicos; por lo tanto, vulnera los derechos a la seguridad jurídica y el principio de progresividad. Es decir, el Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa parcial, al no desarrollar las bases y parámetros constitucionales que permitan a la autoridad correspondiente fijar, sin incurrir en arbitrariedades o discrecionalidades, una remuneración de los trabajadores al servicio del Estado en los términos del artículo 127 de la Norma Suprema Federal, de manera que respeten los principios rectores que la constituyen.

Reitera que del análisis integral al texto de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, se desprende que se limita a reproducir el texto constitucional sin desarrollar los principios que establece la Norma Fundante, esto es, el ordenamiento es omiso en señalar los parámetros y límites para que las autoridades correspondientes fijen el monto de las retribuciones de los trabajadores al servicio del Estado, incluyendo la del Presidente de la República.

En efecto, el artículo 127 constitucional consagra los principios rectores bajo los cuales se rigen las remuneraciones de los servidores públicos, y señala como base o tope máximo la remuneración que se establezca para el Presidente de la República en el presupuesto que corresponda. Sin embargo, la deficiente regulación resulta evidente cuando retoma de forma íntegra el texto de los artículos 75 y 127 constitucionales, sin desarrollar su contenido para lograr su efectividad; esto es, el objeto de la norma que es reglamentar los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal, no se cumple porque el

ordenamiento no desarrolla su contenido, al no establecer las bases ni la metodología necesaria para determinar el salario de todos y cada uno de los trabajadores al servicio del Estado en el ámbito federal. Tal situación redundaría en una transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, los cuales garantizan que las autoridades no afecten de manera arbitraria la esfera jurídica de los gobernados.

Agrega que si bien el artículo 127 constitucional establece como límite a las remuneraciones de los servidores públicos el tope máximo de lo que percibe el Presidente de la República, también lo es que la obligación del Estado al momento de hacer efectiva dicha disposición, debe ser acorde con los principios rectores que para las remuneraciones de los trabajadores al servicio del Estado también reconoce dicho numeral, en armonía con las demás disposiciones constitucionales relativas; es decir, la correcta interpretación de dicho precepto constitucional debe ser aquella por virtud de la cual se concluya que, toda vez que el salario del Presidente de la República es el tope máximo para todo servidor público, la cuantía de la retribución que deba recibir debe ser tal que se garantice que todo servidor público goce de una remuneración en los términos señalados por el artículo 127 constitucional.

En consecuencia, la Ley Federal reclamada debía fijar las bases por virtud de las cuales de manera objetiva se fije el salario del Presidente de la República, sin que éste pueda ser aumentado o disminuido a discrecionalidad, de forma que se permita que su remuneración sea excesiva o tan escueta que afecte el derecho del resto de los servidores públicos a una remuneración adecuada y

proporcional a sus responsabilidades, pues de aquélla depende la cuantía de las retribuciones de todos los demás trabajadores.

Precisa como sustento de lo anterior, que debe acudir a la exposición de motivos de las iniciativas de reforma al artículo 127 de la Constitución Federal, de donde se desprende que la intención del Poder Reformador fue en el sentido de establecer la obligación del Congreso de la Unión de definir el sentido y alcance de las disposiciones constitucionales, para sentar bases uniformes para la fijación de las remuneraciones, sin violentar la autonomía de las entidades. En esta tesitura, en la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal se señaló como parte fundamental de la propuesta la existencia de criterios técnicos para el establecimiento de remuneraciones, así como recoger el principio de que los servidores públicos percibirán una remuneración proporcional, adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, por lo que las mismas se precisarían estableciéndose límites mínimos y máximos en los respectivos presupuestos de egresos. Por tanto, las remuneraciones de los servidores públicos deben responder a criterios de grado de responsabilidad y nivel jerárquico, por lo cual, si bien la reforma pretendió que se terminara con la asignación arbitraria de remuneraciones a ciertos funcionarios públicos, la Norma Suprema reconoce que debe existir proporcionalidad entre las remuneraciones y las funciones y responsabilidades inherentes al cargo; y que es así como debe interpretarse el artículo 127 constitucional, en el sentido de que el poder legislativo ordinario está obligado a que, al momento de dar efectividad a las disposiciones en él señaladas, no solamente debe tomar como tope máximo la retribución que percibe el Presidente de la República, sino además como una base o piso para las subsecuentes fijaciones que haga la autoridad correspondiente, pues ese fue el

espíritu de la reforma constitucional, establecer un monto de referencia del cual partir, lo que implica que no se puede retroceder el mismo.

Admitir lo contrario sería ir en contra de los principios constitucionales, pues la intención del Poder Reformador, al momento de modificar los artículos 127 y 75 de la Norma Fundamental, fue que la referencia que en ese momento se tomó sirviera para que desde que entraran en vigor dichas disposiciones, las remuneraciones de quienes percibían mayores ingresos al monto fijado para el Presidente de la República, fueran reducidas, mas no para que la remuneración que se tomó como referencia fuera de manera arbitraria reducida, en detrimento de las remuneraciones de los que ya de por sí reciben un pago menor a aquél y, por lo tanto, sean susceptibles de ser afectados.

En este sentido, al ser también el Presidente de la República un servidor público, su remuneración debe respetar los principios rectores señalados en el artículo 127 constitucional, por lo cual, se deben de establecer los parámetros y bases de acuerdo a la naturaleza de las responsabilidades y funciones que implica tal cargo, y al ser la referencia para la determinación de toda la escala de trabajadores al servicio del Estado, el Congreso de la Unión, al desarrollar el contenido de dicho numeral tiene la obligación de establecer esas bases mínimas o lineamientos que permitan la fijación del monto del sueldo y salario que deba percibir dicho mandatario, y no dejar al arbitrio de la autoridad su determinación, en detrimento del derecho a una remuneración adecuada del Titular del Poder Ejecutivo Federal, así como de todos los servidores públicos de la Federación.

**B. Transgresión a los derechos fundamentales de irreductibilidad salarial y remuneración en términos de los principios establecidos en el artículo 127 constitucional.** Aduce que de un análisis sistemático de las disposiciones constitucionales que reconocen el derecho humano de todas las personas servidores públicos a percibir una remuneración adecuada derivada de su trabajo, a saber, los artículos 5, 75, 123, apartado B, fracción IV y 127 de la Norma Fundamental, se desprende que los trabajadores al servicio del Estado tienen derecho a una retribución adecuada y proporcional.

Lo anterior es así en virtud de que la Norma Fundante establece, por una parte, que las remuneraciones de los servidores públicos no podrán ser disminuidas durante la vigencia de los presupuestos en los que se hayan fijado y, por otra, que en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que se hubiere fijado en el presupuesto anterior.

Así, la protección del servicio público y de sus trabajadores debe realizarse de tal forma que el Estado se cerciore que las remuneraciones de estos últimos, sea proporcional al desempeño de los servidores públicos a fin de contar con ciudadanos preparados, capaces y honestos, que puedan desempeñar con eficacia y profesionalismo las responsabilidades que les han sido confiadas, al mismo tiempo que puedan también obtener un salario con la protección que la Constitución Federal otorga al mismo. Aclara que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está consciente de que el desvío de recursos debe ser sancionado en atención al mandato del multicitado artículo 127 de la Constitución Federal, sin embargo, las medidas que al efecto se tomen no deben afectar los derechos de los trabajadores públicos y que en contraste la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, en los términos en los

que está planteada, genera un espectro de discrecionalidad de forma que se ven conculcados los derechos de los trabajadores al servicio del Estado.

**C. Incumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano previstas en el artículo 1, 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.** En concordancia con el artículo 1 de la Constitución Federal se establecen diversas garantías y mecanismos para hacer efectivo su contenido, destacando, entre otros, los artículos 94, 102, 103, 105 y 107. Es decir, los artículos mencionados contienen las garantías constitucionales consistentes en los sistemas de protección jurisdiccional y no jurisdiccional de los derechos humanos que, fundamentalmente se encuentran a cargo del Poder Judicial de la Federación y de los Organismos Públicos Autónomos de protección de los derechos humanos respectivamente.

En efecto, los sistemas jurisdiccional y no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, se erigen como garantías que posibilitan la vigencia y salvaguarda de los derechos fundamentales. Así, en nuestro sistema jurídico la Constitución Federal deposita el ejercicio de la función jurisdiccional, primordialmente, en el Poder Judicial, por conducto de los diversos órganos que lo conforman (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales de Circuito, Juzgados de Distrito, Sala Superior y Regionales especializadas en materia electoral) a través de la resolución de los mecanismos de protección de derechos fundamentales, cuyo conocimiento se le

asigna (juicio de amparo, acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y juicios electorales, primordialmente).

Por otro lado, los organismos constitucionales autónomos de protección de derechos humanos se encargan de garantizar la protección y promoción de derechos humanos, de permitir el acceso a la información, asegurar una educación de calidad, entre otros; y sus características esenciales han sido fijadas por la Suprema Corte al resolver las controversias constitucionales 32/2005 y 31/2006<sup>1</sup>.

De acuerdo a las funciones y atribuciones otorgadas por el propio texto constitucional para el correcto funcionamiento de ambos sistemas, éstos deben gozar de plena autonomía para que efectivamente garanticen la protección a los derechos humanos, permitiendo que a través del debido ejercicio de sus actuaciones pueda materializarse el mandato del artículo 1 de la Norma Fundamental. En ese orden de ideas, los órganos encargados de ese sistema al constituir un límite del poder público frente a los derechos humanos deben gozar de plena autonomía e independencia.

Ahora bien, por lo que respecta al sistema jurisdiccional de protección de derechos humanos, se reiteran dos principios que derivan directamente del texto constitucional, a saber: la autonomía y la independencia judicial, los cuales, garantizan que su labor se desarrolle sin que sean objeto de presiones de cualquier índole, las cuales constituyen máximas que aseguran una impartición de justicia adecuada, pronta, expedita e imparcial, en los términos señalados en el artículo 17 de la propia Carta Magna, a fin de preservar, reparar y

---

<sup>1</sup> Bajo las Ponencias de los Ministros Juan N. Silva Meza y José Ramón Cossío Díaz, sesiones de veintidós de mayo y siete de noviembre de dos mil seis, por mayoría de cinco votos y mayoría de nueve votos, respectivamente.

garantizar los derechos humanos de la sociedad en general mediante la resolución de medios de control sometidos a su consideración.

Además, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte y acorde con diversos instrumentos internacionales, la independencia judicial es la medida en la que los órganos jurisdiccionales deciden conforme a su propia certeza, sobre los hechos y convicción sobre el derecho, libres de toda coerción, castigo, interferencia, adulación o amenaza proveniente tanto de autoridades e incluso de particulares. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el caso *Camba Campos y otros vs. Ecuador*, reseñó la doctrina jurisprudencial que ha establecido sobre la independencia judicial, adoptando los principios básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura<sup>2</sup>.

En ese mismo sentido, el texto constitucional instituye en el artículo 94, párrafo undécimo, que los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, deben

---

<sup>2</sup> Del precedente de la Corte Interamericana se lee lo siguiente:

“(…).

188. En este apartado la Corte sistematizará en forma breve su jurisprudencia sobre el principio de independencia judicial. La jurisprudencia de la Corte ha señalado que el alcance de las garantías judiciales y de la protección judicial efectiva para los jueces debe ser analizado en relación con los estándares sobre independencia judicial. En el caso *Reverón Trujillo Vs. Venezuela*, la Corte precisó que los jueces, a diferencia de los demás funcionarios públicos, cuentan con garantías específicas debido a la independencia necesaria del Poder Judicial, lo cual la Corte ha entendido como ‘esencial para el ejercicio de la función judicial’. El Tribunal reiteró que uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia de los jueces. El objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación. Conforme a la jurisprudencia de esta Corte y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así como de conformidad con los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura (en adelante ‘Principios Básicos’), las siguientes garantías se derivan de la independencia judicial: un adecuado proceso de nombramiento, la inamovilidad en el cargo y la garantía contra presiones externas.

(…).

190. Respecto a la garantía contra presiones externas, los Principios Básicos disponen que los jueces resolverán los asuntos que conozcan ‘basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo’. Asimismo, dichos Principios establecen que ‘[n]o se efectuarán intromisiones indebidas o injustificadas en el proceso judicial’.

(…)”.

recibir una remuneración, en los términos del diverso 127 y no puede ser disminuida durante su encargo. En tal sentido, la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos debió haber previsto en su regulación tal mandato constitucional y establecer la forma en que se daría cumplimiento al mismo, respetando el texto de la Constitución y adecuando la ley a dicha disposición; y por tener un objetivo similar, vinculado al tema de los derechos humanos, a los demás órganos encargados de su defensa y protección.

Por otra parte, argumenta que es oportuno mencionar que dentro del sistema jurídico mexicano se han instituido órganos materialmente jurisdiccionales de naturaleza autónoma a nivel federal, como son, en específico, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y los Tribunales Agrarios; que la función materialmente jurisdiccional que desarrollan la llevan a cabo en ejercicio de la autonomía que la propia Constitución Federal les otorga, es decir, la función competencial que desarrollan dichos Tribunales dentro del sistema jurídico mexicano, está directamente relacionada con el derecho humano de acceso a la justicia, a través del cual se logra la salvaguarda de otros derechos fundamentales de las personas.

Aduce que, al respecto, conviene traer a colación el documento aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el cinco de diciembre de dos mil trece denominado “Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia. Hacia el Fortalecimiento del Acceso a La Justicia y el Estado de Derecho en las Américas”, en donde estableció que existen varios instrumentos de derecho internacional que se refieren a las remuneraciones de las y los operadores jurisdiccionales; que de conformidad con los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, la ley debe garantizar a los jueces “una remuneración, pensiones y condiciones de

servicio y de jubilación adecuadas”; y que en tal sentido debe señalarse la coincidencia de contenido del artículo 94 de la Constitución Federal y de ese documento, pues ambos garantizan una remuneración adecuada a los juzgadores, lo cual no opera con la norma ahora impugnada; es decir, en los términos en los que fue expedida la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, es claro que no desarrolla ni precisa el contenido de los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal, lo que podría dar lugar a un estado de cosas inconstitucionales que conforma una restricción a las garantías constitucionales que afecta el funcionamiento de los sistemas de protección jurisdiccional y no jurisdiccional de los derechos humanos.

Que lo antedicho tiene como consecuencia que las remuneraciones puedan ser determinadas a discreción, lo cual puede constituir una influencia, presión o intromisión indebida para las garantías constitucionales de protección de los derechos humanos y que permitir esto puede redundar en la ineficacia de las instituciones ya que no tendrían la capacidad de cumplir con su mandato de protección y promoción de los derechos humanos.

El Presidente de la Comisión enfatiza que ello podría devenir en detrimento de la función protectora de derechos humanos que cada uno de estos entes desarrolla, ya que se les obliga a tomar como referente límite para ello, el salario que se fije discrecionalmente para el Presidente de la República, sin parámetros y bases objetivas que hayan sido configuradas en el ordenamiento, a fin de procurar el orden constitucional, de manera que influye en el ejercicio de su autonomía presupuestaria, la cual es esencial para su funcionamiento. En otras palabras, la Ley impugnada no desarrolla la forma y términos en que

deberán operar los principios que derivan de los artículos 75 y 127 constitucionales que dice reglamentar, puesto que no establece los parámetros de proporcionalidad que cada órgano de gobierno del ámbito federal debe seguir para establecer sus correspondientes tabuladores salariales, conforme al grado de responsabilidad y especialidad de las funciones que desempeña cada categoría de servidores públicos en cada uno de esos órganos, lo que acredita que se está ante una labor legislativa deficiente e incompleta, que permite el establecimiento de remuneraciones de los servidores públicos pertenecientes a los diversos órganos federales sin parámetro objetivo alguno, lo que propicia el uso arbitrario que no guarda proporcionalidad con la autonomía funcional propia de cada órgano del Gobierno Federal.

Agrega que es importante destacar que 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 estará ante una situación violatoria al principio de progresividad, reconocido en el artículo primero de la Constitución, el cual 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. Máxime que ese principio de progresividad 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. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. 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.

Finalmente, expresa que el Poder Reformador de la Constitución al modificar el artículo 127 constitucional, fue cuidadoso de no afectar los derechos adquiridos de los juzgadores en funciones al momento de la reforma, por lo cual el legislador ordinario al emitir la ley, debió haber sido igualmente precavido, debiendo asumir esta previsión y hacerla extensiva a todos los servidores públicos que se encuentran en activo actualmente.

**5. Violación al procedimiento legislativo.** En la parte final de la demanda, la Comisión como órgano protector de los derechos humanos, solicita que al dictar sentencia se corrijan los errores que se adviertan en la cita de los preceptos invocados y, en consecuencia, se suplan los conceptos de invalidez hechos valer.

En este sentido enfatiza que del análisis al procedimiento legislativo del que derivaron los ordenamientos reclamados, se desprende que pueden existir violaciones a ese procedimiento que pueden derivar en la inconstitucionalidad de la totalidad del Decreto, lo que hacen del conocimiento de la Suprema Corte para que, por ser una cuestión de oficio, analice los antecedentes legislativos correspondientes, de manera que se garantice el principio de deliberación democrática y efectiva participación de todas las fuerzas políticas, argumentación que apoya en la tesis P./ L/2008 cuyo rubro es: **“PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL”**<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Ese criterio se encuentra publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tesis aislada, tomo XXVII, junio de 2008, P. L/2008, página 717, registro digital 169437.

**Conceptos de invalidez de la demanda promovida por el grupo de Senadores integrantes de la LXIV Legislatura.**

**1. Inadecuado entendimiento del contenido y alcance del artículo 127 de la Constitución Federal.** La Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, fue emitida a partir de una lectura aislada, incompleta e inadecuada de los mandatos y principios que se extraen del artículo 127 constitucional, disposición de la que se desprende que no hay libre configuración para el legislador por tanto, está constreñido por esos principios y mandatos, lo que cobra relevancia por lo dispuesto en el artículo 1 de la propia Constitución dada la obligación de prevenir violaciones a los derechos fundamentales. En otras palabras, contrariamente a lo legislado, la Constitución Federal en el artículo 127 adopta un modelo tasado y reglado en materia de remuneraciones de servidores públicos, indisponible para el legislador.

En efecto, el artículo 127 de la Constitución Federal impone dos principios centrales a desarrollar en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, a saber: **(i)** la función moduladora de la remuneración presidencial, en la medida en la que ésta informa a todas las remuneraciones públicas y el funcionamiento del aparato estatal, ya que es tanto la base como el límite máximo, de ahí que su establecimiento no es discrecional, sino que se guía por criterios de razonabilidad y proporcionalidad; y, **(ii)** la función de hacer efectivas las excepciones a la prohibición de que nadie gane más que el Presidente, informadas por la relevancia de algún aspecto constitucional que resguardan o garantizan.

Sin embargo, el ordenamiento reclamado no hace viable la subsistencia de estos principios en el orden jurídico mexicano, por

tanto, las violaciones que a continuación se describen son transversales porque impactan a todo el ordenamiento; aclaran, que no pretenden que la Suprema Corte defina cuánto debe ganar el Presidente de la República, sino que establezca el contenido de los principios que deben acatarse para llegar a esa determinación, a efecto de que se trate de un acto reglado y no caprichoso, de ahí que el concepto de invalidez se divida en tres apartados.

**A. La evolución del artículo 127 constitucional y su vocación como parte del parámetro de regularidad constitucional.**

Argumentan que una revisión al desarrollo histórico del artículo 127 constitucional deja ver que se erige en su núcleo como parte del estatuto jurídico de protección a los servidores públicos, en la especie, la vertiente relativa a la garantía de remuneración; además de que proyecta una doble dimensión: individual, es decir, teniendo como sujeto de protección al propio servidor público; y, social, como beneficiario general a la ciudadanía en la operación del servicio público.

La disposición ha tenido dos reformas y en la última, publicada en el Diario Oficial de la Federación de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, la intención del Poder Reformador fue el de regular con precisión la asignación de las remuneraciones de los servidores públicos conservando la garantía de que éstas sean adecuadas, irrenunciables y proporcionales. Asimismo, el Constituyente coincidió en la necesidad de fijar un referente máximo para el establecimiento de las remuneraciones de los servidores públicos, por lo que adoptó la propuesta del Ejecutivo consistente en que ese referente sea precisamente la remuneración del titular del Poder Ejecutivo Federal, cuestión central para efectos interpretativos, pues también se precisó

que esto no significa una preeminencia del Poder Ejecutivo sobre los otros Poderes de la Unión o el sistema federal, sino que se le tendría únicamente como un referente; incluso, en la Comisión dictaminadora de origen se reiteró que la reforma debía implementarse con apego a los principios federales y la independencia entre Poderes, así como la capacidad de gestión de los entes autónomos. Por tanto, en la reforma se convino en dos objetivos a amalgamar: **i.** Imponer límites a la discrecionalidad en las remuneraciones de la burocracia; y, **ii.** Reconocer la proporcionalidad que debe existir entre las remuneraciones y las funciones y responsabilidades inherentes al cargo que se desempeña.

En consecuencia, existen tres cuestiones centrales derivadas del procedimiento de reforma constitucional:

- De la interacción con otros preceptos constitucionales, es decir, a lo largo del procedimiento se estimó relevante hacer efectiva la sujeción a los nuevos lineamientos que prescribiría el artículo 127 constitucional, por ello, en su confección final el Decreto incluyó modificaciones y adiciones a los diversos 75, 115, 116, 122 y 123 de la propia Constitución;
- Del régimen de excepciones, esto es, las iniciativas no preveían la introducción de excepciones a la prohibición sino lo contrario, a saber, el establecimiento de una prohibición tajante; además de que el Poder revisor estimó pertinente introducir y después ampliar una serie de excepciones en la base tercera del párrafo segundo del artículo 127; y,
- De la especial deferencia a los Poderes Judiciales, ya que durante el procedimiento se discutió a profundidad cómo

amalgamar el tope máximo de remuneración que se pretendía introducir con la garantía de irreductibilidad en la remuneración prevista para los integrantes del Poder Judicial de la Federación en términos del artículo 94, párrafo noveno constitucional, y para los correspondientes de los Poderes Judiciales locales en el diverso 116, fracción III, párrafo sexto de la propia Constitución, ello sobre la base del respeto al principio de división de poderes y la garantía contra presiones externas.

Aunado a los antecedentes del procedimiento de reforma constitucional, el legislador ordinario debió tomar en cuenta otras dos reformas constitucionales paradigmáticas que informan la manera en la que debe ser interpretada la Constitución en el tema de remuneraciones y que no existían en agosto de dos mil nueve, es decir, la reforma en materia de derechos humanos de once de junio de dos mil once y la correspondiente al modelo del estado regulador de once de junio de dos mil trece.

**B. Precisión sustantiva del contenido del artículo 127 de la Constitución Federal.** El artículo 127 constitucional en su primer párrafo articula los principios de adecuación y proporcionalidad: la remuneración de los servidores públicos de todo el sistema jurídico mexicano debe, por un lado, ser adecuada en deferencia a la función que se desempeña; y, también proporcional de cara a las responsabilidades que se depositan en el respectivo servidor público.

El Poder revisor identificó la remuneración “adecuada” con el hecho de que el Estado cuente con ciudadanos que puedan desempeñar con eficacia y profesionalismo las responsabilidades que

les sean confiadas, a la par de garantizar la dignidad en el salario que se recibe, esto es, reafirmando su conexión con el derecho fundamental a recibir un salario digno.

Por lo que toca al principio de proporcionalidad, incorporado de manera expresa en la reforma de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, también adquiere una faceta sustantiva como manifestación del derecho fundamental a recibir un salario digno, pero con especial énfasis en las responsabilidades públicas que se depositan en el servidor, esto es, ese principio consagra a primera vista la máxima de que a mayor responsabilidad depositada en relación con la cosa pública, la remuneración deberá incrementarse proporcionalmente, de ahí que se afirme que el derecho fundamental a un salario digno adquiere un cariz o tratamiento específico en el estatuto de protección a los servidores públicos que tutela el artículo 127 constitucional en virtud de las funciones que desempeñan. En consecuencia, esta disposición central y los principios que enclava (a la que debe agregarse la garantía de que las remuneraciones serán determinadas anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, así como su carácter de irrenunciabilidad) informan la manera de entender las seis bases que el artículo desarrolla, a saber:

- Si bien pareciera que en este aspecto la Constitución se decanta por un sistema presidencialista (del cual la prohibición prevista en la base II puede entenderse como una manifestación remota) su implementación no puede vaciar de contenido a otras disposiciones constitucionales; Esto se corrobora al tener en cuenta el proceso de reforma constitucional, ya que ahí se precisó que este tope que tomaba como referencia al titular del Ejecutivo no podía ser

leído como la preeminencia de un poder sobre otro, sino más bien como un mero referente para imponer límites a la discrecionalidad; y,

- En la prohibición prevista en la base III se articulan cuatro excepciones a la regla general de no percibir una remuneración mayor a la del superior jerárquico, salvo que éstas sean consecuencia de: **(a)** el desempeño de varios empleos públicos; **(b)** las condiciones generales de trabajo; **(c)** un trabajo técnico calificado o **(d)** por especialización.

Aducen que como es lógico, los principios de adecuación y proporcionalidad se proyectan de forma diferenciada en cada uno de los Poderes, en atención al principio de división de poderes.

Máxime que el carácter sustantivo de la garantía de remuneración prevista en el artículo 127 constitucional (y los principios que de ella derivan) ha sido reconocido por la Segunda Sala del Alto Tribunal en el amparo directo en revisión 4310/2014<sup>4</sup>, señalando que constituye un derecho para los servidores públicos en activo.

Así este derecho fundamental de los servidores públicos se vincula concretamente con lo dispuesto, primero, por el artículo 123, apartado B de la Constitución Federal en su fracción IV, de la que se desprenden dos notas adicionales que informan al propio contenido del artículo 127 constitucional: **(i)** una garantía de irreductibilidad del salario establecido en un presupuesto durante el tiempo que éste sea aplicable; y **(ii)** un límite inferior para el establecimiento del salario burocrático: que éste no puede ser inferior al mínimo para los trabajadores generales en las entidades federativas.

---

<sup>4</sup> Bajo la Ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza, sesión de veintiocho de enero de dos mil quince, por mayoría de tres votos.

Asimismo, el artículo 75 constitucional relativo a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, impone a la Cámara de Diputados el deber de observar las bases establecidas por el artículo 127. Esto demuestra cómo todo el andamiaje que compone el artículo 127 constitucional incide en la operatividad de diversas disposiciones del texto constitucional y, por ello, su desarrollo no está disponible a la discrecionalidad configurativa del legislador.

Los promoventes de la acción enfatizan que el establecimiento de la remuneración del titular del Poder Ejecutivo Federal como referente del resto de salarios, no significa una preeminencia de dicho Poder sobre los otros o se pretenda en forma alguna, vulnerar la igualdad de los Poderes, simplemente es un referente con el que se buscó evitar que el tope máximo al que debe sujetarse todo servidor público recayera en la arbitrariedad de un acto materialmente administrativo que elabora el titular del Poder Ejecutivo y que aprueba la Cámara de Diputados; si bien es cierto que los mecanismos (para integrar las remuneraciones) propuestos en las iniciativas de reforma constitucional finalmente no se reflejaron explícitamente en la reforma constitucional, también lo es que es inconcuso que existe una obligación fundamental para que la legislación reglamentaria del artículo 127 constitucional desarrolle las bases o establezca los mecanismos para evitar que el sueldo del titular del Poder Ejecutivo Federal sea utilizado como una herramienta de presión. De tal suerte que se garantice la no vulneración a la autonomía de los demás Poderes, órganos constitucionales, entidades federativas y municipios; en otras palabras en la medida en que el salario presidencial es referente (base y tope) del de los otros Poderes que son independientes y de ninguna manera pueden sujetarse a aquél, ello implica que su integración no es subjetiva, unilateral, ni arbitraria, sino que se encuentra tasada y reglada, por lo que para evitar que lo

primero suceda, la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos debe dar operatividad y contenido a los principios y mandatos constitucionales en juego, lo que en el caso no ocurrió porque ese ordenamiento no contiene los supuestos normativos que den eficacia a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución Federal.

**C. Mandatos que el artículo 127 de la Constitución Federal impone al legislador.** Ese precepto constitucional impone diversos mandatos al órgano emisor de las normas reglamentarias. Unos, de carácter expreso y concreto y otros que subyacen a los primeros, según se explica a continuación:

**(i) Mandatos expresos.**

Como mandato dirigido al legislador se encuentra el deber de garantizar que la remuneración de los servidores públicos cumpla con los principios y parámetros referidos. Esto es, que sea adecuada por el desempeño de la función, empleo, cargo o comisión, que resulte proporcional atendiendo a las responsabilidades del servidor público y que resulte equitativa. En consecuencia, para dar contenido y alcance a los principios de proporcionalidad y adecuación, es pertinente atender a los lineamientos contenidos en las fracciones II y III del numeral constitucional objeto de estudio.

Así, la fracción II del artículo 127 constitucional establece el límite máximo de las remuneraciones de los servidores públicos, el “tope salarial presidencial”. Por su parte, la fracción III prevé el “principio jerárquico”, por virtud del cual ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico. En

adición a lo anterior, la misma fracción III prevé excepciones a la regla general, ya que dispone la posibilidad de un “excedente” como excepción al principio jerárquico que sea consecuencia de: **(i)** del desempeño de varios empleos públicos; **(ii)** de las condiciones generales de trabajo; o **(iii)** derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización. Además, se impone un límite a esa parte “adicional”, esto es, que no deberá exceder de la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República. De donde se tiene que los lineamientos en cita sirven como moduladores para cumplir con los principios de proporcionalidad, adecuación y equidad, así como para establecer un límite máximo para las remuneraciones.

Además, aducen, es pertinente esbozar las propiedades de las categorías de servidores públicos que pueden ubicarse en el régimen de excepción establecido en el principio jerárquico. Esto es, aquellos que pueden recibir una remuneración que se integra de dos partes: la primera, que se establece en términos de los principios referidos; y la segunda consistente en el excedente que no debe superar la mitad de la remuneración establecida para el Presidente. Así, las categorías de servidores públicos que pueden beneficiarse del régimen de excepción son:

- Aquellos con más de un empleo público, distintos de los servidores públicos que tiene prohibición normativa para desempeñar otro empleo, cargo o comisión;
- Los que se encuentren sujetos a las condiciones generales de trabajo, es decir, aquellos cuyos salarios se determinan por lineamientos pactados en contratos colectivos de trabajo;
- Trabajo técnico calificado, entendiendo como aquellas funciones que guardan un grado particular de complejidad o

que requieren conocimientos científicos o técnicos propios de alguna especialidad o de ciencias naturales o

exactas; y,

- Función especializada, categoría que durante el proceso legislativo que dio origen al texto vigente del artículo 127 constitucional, fue referida a aquellos servidores públicos que forman parte de un sistema de carrera profesional garantizado por la ley. Es decir, aquellos cuyo ingreso, permanencia, promoción y retiro se regulan por un régimen jurídico de especialización, conforme al cual se les exija contar con conocimientos especializados, así como desempeñar con exclusividad ciertas funciones técnicas, con exclusión de otras.

Ahora bien, la lectura integral a la Constitución Federal evidencia un deber del legislador de tomar en consideración la totalidad de disposiciones constitucionales que se relacionan de manera tangencial o directa con las previsiones relativas a remuneraciones de los servidores públicos, por lo que el legislador está constitucionalmente constreñido a tomar en cuenta en su integralidad el texto constitucional al emitir la normatividad secundaria relativa a salarios de servidores públicos.

**(ii) Mandatos derivados de las obligaciones en materia de derechos humanos.**

En efecto, en el sistema jurídico mexicano las normas constitucionales conforman la ley suprema de la Unión y los derechos fundamentales ocupan una posición central e indiscutible como contenido mínimo de todas las relaciones jurídicas que se suceden en

el ordenamiento. En tal sentido, a raíz de la función objetiva de los derechos fundamentales, éstos deben entenderse como elementos que informan o permean la totalidad del ordenamiento jurídico, lo que desde luego se extiende al proceso de producción normativa. Lo que de suyo implica por parte del legislador, el desarrollo de leyes que doten de contenido y eficacia este imperativo constitucional, que protejan y garanticen el cúmulo de derechos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales relativos, ya que el propósito detrás de este deber es hacer operativos, en el plano fáctico, los derechos humanos a través de leyes secundarias que recojan los valores, principios y fines de dichas prerrogativas fundamentales.

En este tenor, se advierte que el legislador tiene una obligación de emitir las normas de conformidad con los principios de: **a)** Universalidad; **b)** Interdependencia; **c)** Indivisibilidad; y, **d)** Principio de progresividad.

**(iii). Mandatos derivados del deber de respeto al principio de división de poderes.**

Por otra parte, el Pleno del Alto Tribunal ha concluido que la norma constitucional “exige un equilibrio entre los distintos Poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías”. Así como ha establecido su relación con el principio de supremacía constitucional, esto es, en términos de lo dispuesto por el artículo 133 constitucional todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el

ejercicio de sus atribuciones, deben sujetarse al principio de división de poderes consagrado en el texto fundamental.

En consecuencia, se advierte que el mandato subyacente derivado de la fracción VI del artículo 127 constitucional debe entenderse, en lo general, como un deber del legislador de atender al principio de división de poderes como parámetro de control de validez de sus normas. Esto es, emitir las normas secundarias relativas a dicha disposición constitucional ciñéndose a ella en su integridad, siendo cuidadoso de no vulnerar en la legislación respectiva los ámbitos competenciales y las garantías institucionales de los poderes públicos, pues, de lo contrario, estaría vulnerando el referido principio y generando desbalances y concentraciones de poder ajenas al texto constitucional y vulnerando con ello el principio de supremacía de la norma fundamental.

En tal sentido, de los mandatos subyacentes (derechos humanos y división de poderes) se desprende un deber concreto de modular el tope máximo, es decir, partiendo de que el salario presidencial es el límite, se impone al legislador el deber de regular cómo se va fijar éste, bajo la premisa de que constituye un primer parámetro que nutrirá el resto de los salarios y que permitirá garantizar a los servidores públicos que sus retribuciones cumplirán con los principios de equidad, adecuación y proporcionalidad.

En términos de lo expuesto, concluyen, la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no se ajusta a los lineamientos y mandatos (expresos y subyacentes) que se desprenden del artículo 127 constitucional, ello pues falla en reglamentar su contenido limitándose a replicar el texto constitucional

sin compaginar sus principios con “las demás disposiciones constitucionales relativas” como lo ordena la propia Constitución. En otras palabras, de su lectura se advierte que el legislador entendió el artículo 127 constitucional como una literalidad que puede hacerse efectiva por el Ejecutivo y la Cámara de Diputados al dejar absolutamente abierta la posibilidad de que emitan discrecionalmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y, concretamente, el límite máximo de remuneración (Presidente de la República); por tanto, derivado de la lectura parcial e inadecuada del referido numeral constitucional, el Congreso de la Unión emitió una ley que es deliberada y abiertamente omisa en agotar el mandato constitucional, concretamente, el ordenamiento impugnado falla al no disponer lineamientos de actuación para que, en la emisión del presupuesto, se tome en cuenta que la remuneración presidencial se determine haciendo efectivos:

- a. Los principios de equidad, proporcionalidad y adecuación, respecto de la totalidad de servidores públicos;
- b. El correlativo derecho de los servidores públicos a que se les garantice una remuneración que colme los citados principios; y,
- c. Los mandatos subyacentes consistentes en cumplir las obligaciones relativas a los derechos humanos impuestas en el artículo 1 constitucional, y el principio de división de poderes.

El legislador se abstuvo de establecer en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos lineamientos que permitieran modular la determinación de la remuneración presidencial de cara a los citados elementos. Abdica en hacer efectiva la función moduladora que tiene el salario presidencial como base y tope de las

remuneraciones públicas y en reglamentar las excepciones previstas por el propio artículo 127 constitucional. Es decir, en los términos que se encuentra redactada la Ley, que constituye una reproducción casi literal del artículo 127 constitucional, deja a los órganos encargados de hacerla efectiva (Ejecutivo y Cámara de Diputados) prácticamente en la misma situación que antes de su emisión, salvo las restricciones a la autonomía presupuestaria.

Como resultado de ello, se deja a los servidores públicos de todo tipo en un estado de inseguridad e incertidumbre jurídica en relación con el modo en que se harán efectivos los principios, derechos y mandatos constitucionales que se han venido exponiendo. Particularmente al no prever cómo hacer efectivo el principio de proporcionalidad de las remuneraciones, la Ley cuestionada vulnera en perjuicio de los servidores públicos el derecho a un salario que cumpla con los parámetros constitucionales establecidos (en lo general) en los artículos 123, apartado B y 127 constitucionales y garantizados por el diverso 75; lo anterior pues si bien existe una regla prohibitiva en el texto constitucional (ningún servidor público, podrá recibir una remuneración mayor a la establecida para el Presidente de la República), ella no está exenta de interpretación constitucional ni ubicada en un plano de absoluta discrecionalidad para el Ejecutivo y la Cámara de Diputados.

Por ende, el deber del órgano de producción normativa era establecer los lineamientos que acotaran la actuación de los referidos entes de los Estados, a efecto de evitar que, en la ejecución de la norma, se cometieran arbitrariedades y se contravinieran los principios y mandatos enunciados. Máxime que el texto del artículo 127 constitucional exige que la legislación que pretenda hacerlo efectivo

sea amalgamada de manera sistemática con otras cláusulas constitucionales, lo que no se hizo, reiterando la reducción al absurdo: ¿Qué sucede si el presupuesto de egresos establece que el Presidente percibirá un peso al mes? ¿Cómo impacta ello en otras disposiciones constitucionales que son influenciadas por esta prohibición?

De ahí que es claro que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos fue emitida sin atender a las bases constitucionales que debían nutrirla y darle un contenido acorde al texto fundamental, lo que tiene como consecuencia habilitar la comisión de violaciones constitucionales al emitir el presupuesto de egresos correspondiente en términos de la propia Ley reclamada; lo anterior pues, al no hacer la norma compatible con los mandatos y principios multicitados, se admite que el Ejecutivo y la Cámara de Diputados establezcan la remuneración del Presidente de manera arbitraria, con una amplia posibilidad de generar daños y perjuicios concretos tanto en los derechos fundamentales, como patrimoniales de múltiples servidores públicos, ello, en contravención a los artículos 75, 123, apartado B; y 127 de la Constitución Federal.

En consecuencia, solicitan declarar la invalidez 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, por haber sido emitida a partir de una lectura aislada, incompleta e inadecuada del artículo 127 y demás disposiciones constitucionales aplicables; esto, para el efecto de que la misma sea expulsada del orden jurídico nacional y, en consecuencia, se ordene al Congreso de la Unión la emisión de la legislación reglamentaria del artículo 127 constitucional, con apego a los lineamientos que se

desprenden no sólo de su literalidad sino del resto de disposiciones constitucionales pertinentes.

**2. Violación al procedimiento legislativo.** Argumentan que con la emisión 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, se transgredió el artículo 184 del Reglamento de la Cámara de Diputados y, en consecuencia, el principio de legalidad por violación indirecta al diverso 72 de la Constitución Federal; que lo anterior es así, porque el tres de septiembre de dos mil dieciocho los Coordinadores de varios Grupos Parlamentarios solicitaron a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados que, con fundamento en ese artículo 184 se acordara la presentación de la minuta ante el Pleno de la Cámara, conforme a lo dispuesto además, por el artículo 95, numeral 2, fracción II, de dicho Reglamento, empero, no se tomó en cuenta que el numeral 184 dispone que las proposiciones no dictaminadas dentro del periodo ordinario de sesiones en que fueron presentadas, se tendrán por desechadas, procediendo a su archivo como asunto total y definitivamente concluido. En otras palabras, la minuta que discutieron y aprobaron en la Cámara de Diputados estaba ya desechada, por lo que no podía ser ley, de ahí la violación al procedimiento legislativo; vicio de legalidad que se incorpora al acto legislativo y que no permite que la Ley combatida se adhiera al orden normativo mexicano.

Los promoventes de la acción aclaran que el vicio legislativo denunciado no es una cuestión superficial, ya que trasciende constitucionalmente al dar origen a una ley que es además, violatoria de derechos fundamentales, en virtud de que los legisladores no advirtieron que discutieron una minuta que contenía deficiencias

severas por el tiempo que transcurrió desde la fecha en que el dictamen de la Cámara de Senadores fue enviado a la de Diputados, violación que evidencia que no se está ante un procedimiento legislativo en el cual se hayan respetado las formalidades que le son propias.

**3. Violación al principio de autonomía presupuestaria.** El ordenamiento reclamado transgrede el principio de autonomía presupuestaria, el cual en tanto manifestación del principio de división de poderes, recorre transversalmente la Constitución y, en lo relativo al ámbito de las remuneraciones, encuentra especial referencia en el artículo 75 de ésta, en virtud de que la Ley cuestionada tiene el alcance de modificar el régimen de aprobación y ejercicio del presupuesto aplicable a los diversos Poderes Legislativo y Judicial y organismos con autonomía reconocida en la propia Constitución, los cuales tienen reconocida autonomía presupuestaria, y que la violación existe porque el Congreso de la Unión fue omiso en acatar el mandato del diverso 127 constitucional y las demás disposiciones constitucionales relativas. En otras palabras, el legislador se abstuvo de establecer o en todo caso reconocer que determinados entes públicos gozan de autonomía presupuestaria, ya sea derivado del texto constitucional o de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Es decir, del artículo 127 se desprende una dimensión sustantiva, particularmente por lo que hace a su incidencia en diversas reglas de organización del aparato estatal y la división de poderes, principio este último que a su vez es presupuesto fundamental para el goce efectivo de los derechos humanos, por tanto, no puede desvincularse el ejercicio competencial de cada órgano con el presupuesto que tiene asignado y, en esa medida, cuando un poder anula la autonomía presupuestaria de otro, incide indefectiblemente en su ámbito competencial violentando el principio de división de poderes.

También este ordenamiento es contrario entonces, a los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal porque crea un régimen que desconoce los lineamientos ahí contenidos para el establecimiento de remuneraciones de los servidores públicos, esto es, el Congreso de la Unión violenta la autonomía presupuestaria de los entes que cuentan con ella, al obligarlos a acatar un régimen inconstitucional para formular sus proyectos de presupuesto, en lo que toca a remuneraciones; y porque no prevé o reconoce esta facultad permitiendo que el Poder Ejecutivo y la Cámara de Diputados anulen la confección de éstos, cuando gozan de autonomía para su elaboración, sin que ello implique desconocer la facultad de esa Cámara prevista en la fracción IV del artículo 74 de la propia Constitución.

Para sustentar la argumentación subrayan que la autonomía presupuestaria emana del principio de división de poderes; autonomía que comprende diversas intensidades atendiendo al grado de independencia y autonomía de los ejecutores del gasto, concepto conocido como “margen de autonomía” en términos del artículo 5 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y que de este ordenamiento se advierte una deferencia en la ejecución del gasto público a los Poderes Legislativo y Judicial, así como a los entes constitucionalmente autónomos. En ese contexto precisan que la autonomía presupuestaria no implica desde luego que para los entes señalados, la Cámara de Diputados deba aprobar en sus términos el presupuesto propuesto, pues para ello existen una serie de disposiciones constitucionales y legales que disciplinan tal proceso, a saber, los artículos 74, fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Federal y la Ley Federal indicada, empero, el principio

trata en términos generales de excluir la intromisión, dependencia o subordinación de un poder sobre otro, al garantizar en distintos márgenes, un ejercicio independiente de una cuestión inherente a su funcionamiento, es, entonces una garantía institucional que transversalmente recorre al texto constitucional; y que esto se explica mejor en términos del siguiente argumento: si parte de las reglas del juego, en este caso, la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, no reconocen o se compadecen de la serie de protecciones constitucionales que operan a favor de dicho principio, es imposible que el acto que se desprende de ellas, en este caso, el Presupuesto de Egresos de la Federación, pueda respetarlas también.

Agregan que existe una especial vinculación entre los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal, ya que ambos fueron reformados en el mismo Decreto constitucional para articular un verdadero mecanismo constitucional en torno al estatuto de protección de los servidores públicos. Empero, a pesar de esto, el ordenamiento reclamado constriñe a los otros Poderes de la Unión y entes con autonomía reconocida en el texto constitucional a seguir un régimen que no respeta los lineamientos constitucionales para el establecimiento de las remuneraciones, esto porque la Ley no toma en cuenta que están facultados para autodeterminarse en materia de recursos públicos, lo que incluye las remuneraciones que reciben los servidores públicos que los integran; y, al respecto, los Senadores enfatizan que esta autonomía de ninguna manera significa que dichos entes puedan ejercer arbitrariamente y sin ningún tipo de control su presupuesto aprobado, ya que por un lado y tratándose de remuneraciones, se deben ceñir a los principios de proporcionalidad, adecuación y equidad; y, por otra parte, todos los órganos con autonomía presupuestaria son sujetos de fiscalización en el ejercicio de su presupuesto.

Los promoventes de la acción aclaran que si bien el artículo 8 de la Ley reclamada señala que la propuesta de las remuneraciones de los servidores públicos del Poder Judicial se hará a través de su unidad de administración u órgano de gobierno, en pretendida deferencia a su autonomía, también lo es que el ordenamiento reclamado subordina esa propuesta en el párrafo segundo a apegarse estrictamente a las disposiciones establecidas por la ley, pero insisten en que su argumentación no pretende desconocer que la facultad última para aprobar el presupuesto de egresos recae en la Cámara de Diputados, en términos de lo establecido en la fracción IV del artículo 74 constitucional.

Aclaran que no controvierten el Presupuesto de Egresos de la Federación, sino las reglas en materia de remuneraciones porque impiden el ejercicio de la autonomía presupuestaria; y que ejemplo de ello es el Poder Judicial, ya que se le obliga a observar un régimen inconstitucional para establecer las remuneraciones, pues el ordenamiento reclamado lo es, de ahí que es evidente que su facultad para autodeterminarse presupuestalmente se ve claramente erosionada; y que para mayor claridad se tiene que si la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, en abierta transgresión al artículo 127 constitucional, rechaza que ciertos funcionarios de ese Poder pueden constitucionalmente percibir una remuneración en cierto porcentaje mayor a la del Presidente de la República y, por el contrario, subordina a este Poder a la observancia de tope presidencial como prohibición absoluta, de donde es claro que al momento de realizar una propuesta de remuneración para sus titulares, la facultad de autonomía presupuestaria se ve afectada de forma inválida.

En otras palabras, la Ley reclamada rechaza que ciertos funcionarios del Poder Judicial pueden constitucionalmente percibir una remuneración en cierto porcentaje mayor a la del Presidente de la República y, por el contrario, subordina a ese Poder a la observancia del tope presidencial como prohibición absoluta, de donde es claro que al momento de realizar una propuesta de remuneración para sus titulares, la facultad de autonomía presupuestaria se ve afectada de forma inválida, lo que se agudiza si se toma en cuenta que el Congreso de la Unión partió de la premisa equivocada de que la determinación del salario del Presidente de la República le era una cuestión disponible y no reglada.

En consecuencia, es indudable que el ordenamiento reclamado vulnera los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal, en virtud de que los Poderes Legislativo y Judicial, así como los entes que gozan de autonomía presupuestaria, se ven imposibilitados para cumplir el mandato de fijar remuneraciones de conformidad con los lineamientos constitucionales realmente aplicables en sus respectivos proyectos de presupuesto; y que otro ejemplo de esa violación se refiere a la autonomía universitaria, pues de la lectura al ordenamiento reclamado se advierte que la intención del legislador fue incluir las remuneraciones de los funcionarios y empleados de la Universidad Nacional Autónoma de México, cuando el artículo 3, fracción VII de la Constitución Federal le otorga autonomía y responsabilidad para gobernarse, lo que incluye administrar su patrimonio; empero, el ordenamiento reclamado tiene el alcance de modificar el régimen de aprobación y ejercicio del presupuesto aplicable a los diversos entes públicos que tienen reconocida autonomía presupuestaria, como lo es el caso de esa Universidad, los Poderes referidos y los entes

autónomos, por ende, afecta las facultades que la Constitución les reconoce.

**4. Violación al principio de independencia del Poder Judicial de la Federación.** En un primer apartado de este concepto de invalidez se expresan ideas sobre la independencia judicial como figura central del Estado de Derecho, para acreditar la incompatibilidad del ordenamiento reclamado con el estatuto de protección a la función judicial en el ámbito federal que prevé la Constitución Federal, y protegen diversas normas convencionales, pues en opinión de los actores, esa Ley no reglamenta de manera efectiva el artículo 127 constitucional, lo que claramente se desprende del examen a los artículos 6, 7 y 8 del ordenamiento materia de la litis.

Posteriormente, en un apartado titulado “Parámetro de regularidad constitucional en torno al estatuto de protección al Poder Judicial de la Federación” especifican que el parámetro de confronta se integra por los artículos 1, 17, 49, 94, 99 y 127 constitucionales; 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de veinticuatro de junio de dos mil nueve; acompañado de precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como lo son entre otros, los casos Herrera Ulloa vs Costa Rica y Reverón Trujillo vs Venezuela, subrayando la importancia de las garantías judiciales, pero sobre todo la de autonomía e independencia judicial, que no solamente protegen al juzgador, sino que se convierten en instrumentos propios del derecho humano de acceso a la justicia.

Asimismo, proceden a la cita de distintos precedentes emitidos por este Tribunal Constitucional que enfatizan a la independencia

judicial como un principio de rango constitucional fundamental en la administración de justicia; y referencias a lo que ha establecido el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su Observación General número 32, sobre el derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales, que contiene a su vez, notas sobre la independencia e imparcialidad de los juzgadores; y al Estatuto Universal del Juez aprobado para la Unión Internacional de Magistrados en mil novecientos noventa y nueve y actualizado en dos mil diecisiete.

Expuesto lo anterior, se enfatiza la inconstitucionalidad de los artículos 6, 7 y 8 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, ya que una simple aproximación, evidencia que es violatoria del artículo 127 constitucional en conexión con el estatuto diferenciado de protección al Poder Judicial de la Federación, ya que prevé reglas de idéntica aplicación para todos los Poderes, lo que se traduce en una violación a los principios de independencia judicial y de división de poderes; en otras palabras, el ordenamiento reclamado es inconstitucional porque en esos preceptos el legislador no previó un régimen de trato diferenciado para el Poder Judicial de la Federación en el mecanismo de determinación de las remuneraciones.

En efecto, la Ley reclamada es inconstitucional porque no atiende al mandato contenido en la fracción VI del artículo 127 de la Constitución Federal, esto es, a la orden de reglamentar el texto constitucional con el fin de hacerlo efectivo de manera compatible con los principios de independencia judicial y de división de poderes, lo que claramente se acredita porque el ordenamiento contiene reglas de idéntica aplicación a todos los Poderes, sin que se advierta algún esfuerzo legislativo de acomodar las propiedades constitucionales que rodean al estatuto del Poder Judicial de la Federación, sobre todo

teniendo en cuenta las razones subyacentes que explican la relevancia nuclear de tales protecciones, de ahí la inconstitucionalidad de los artículos 6, 7 y 8 de la Ley cuestionada, pues para la determinación de remuneraciones no tomó en cuenta la distinción que debía hacer tratándose de los juzgadores federales; tan es así la violación que ni siquiera activa la necesidad de desplegar el examen de validez sustantiva conforme a los principios de división de poderes y de independencia judicial, ya que el legislador ordinario omitió prever formalmente un régimen diferenciado que pudiera ser sometido a escrutinio; de ahí el combate al Capítulo III de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, titulado “De la presupuestación de las remuneraciones”, pues de éste se desprende el otorgamiento de una facultad a la Cámara de Diputados para establecer en el presupuesto de egresos las remuneraciones del Poder Judicial sin atender a las garantías de irreductibilidad y estabilidad en sus condiciones.

Agregan que esto es así, pues por ejemplo, el artículo 6, fracción I, prevé la regla categórica de que ningún servidor público del ámbito Federal, puede recibir una remuneración mayor a la concedida para el Presidente de la República en el presupuesto de egresos; y aunque en la siguiente fracción se establecen categorías de excepción, en ninguna de ellas se incluye al Poder Judicial de la Federación; además de limitarse a enlistar excepciones a lo que se identifica con el principio de “superior jerárquico”, lo cual demuestra una mera repetición del artículo 127 constitucional, pero no una reglamentación que desarrolle su contenido de manera compatible con el resto de las normas constitucionales.

Argumentan que el artículo 7 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos prevé la facultad de la Cámara de Diputados de aprobar el presupuesto de egresos de una forma que no tome en cuenta las garantías de irreductibilidad de las remuneraciones de los titulares de la función jurisdiccional, ya que prescribe que en ese presupuesto se debe establecer “la remuneración total anual del Presidente de la República para el ejercicio fiscal correspondiente, desglosada por cada concepto que la comprenda”, así como la remuneración total anual de los titulares de la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura Federal, lo que supone la posibilidad de que la de éstos pueda fijarse por debajo de la aquél, conforme al artículo 8 impugnado, lo que agrava la inconstitucionalidad denunciada, ya que si bien este último precepto indica que el Poder Judicial de la Federación tiene facultades para emitir manuales para la determinación de los tabuladores de las remuneraciones, también lo es que las reglas y tabuladores deben apegarse estrictamente a las disposiciones de la Ley; por tanto, impide al Poder Judicial fijar tabuladores y manuales que respeten la estabilidad en las remuneraciones, como lo ordena el artículo 94 constitucional.

Enfatizan que conforme a la Ley reclamada la Cámara de Diputados tiene la obligación de aprobar el presupuesto de egresos en el cual deberá de fijar la remuneración del Presidente de la República, monto que bajo la Ley reclamada puede fijar discrecionalmente, pues no existen reglas que permitan hacerlo de manera objetiva, además de que no tomó en cuenta que las garantías de remuneración adecuada y proporcional se ven informadas bajo este estatuto, en específico por las garantías de irreductibilidad y estabilidad, en tanto manifestaciones del principio de independencia judicial. De ahí la transgresión incluso, de lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, que ordena

en lo que interesa, que las retribuciones nominales de los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura en funciones a la fecha de adopción del Decreto, que superen el límite previsto en la base II del artículo 127, se mantendrán durante el tiempo que dure su encargo; en consecuencia, el legislador no tiene libertad total para establecer cualquier monto de remuneraciones de manera discrecional, ya que esto incide en todo el entramado constitucional, de ahí que es susceptible de ser revisado constitucionalmente y, por lo mismo, es claro el actuar deficiente y en desacato al mandato constitucional de producción normativa conferido, lo que deriva en la inconstitucionalidad de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, en particular de sus artículos 6, 7 y 8.

Asimismo, los actores explican que tal y como se expuso en el primer concepto de invalidez, la reforma al artículo 127 constitucional introdujo el denominado mecanismo de protección a la remuneración de los servidores públicos, que ahora debe ser examinado de manera conjunta con la diversa reforma en materia de derechos humanos, pues por virtud de ésta el artículo 1 párrafo segundo constitucional mandata que tratándose de derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. En ese contexto, el artículo 127 constitucional establece pautas mínimas respecto de los sueldos de todos los funcionarios públicos del Estado Mexicano, por cuanto exige que recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades; por tanto, los sueldos deben aspirar a alcanzar un

doble fin constitucionalmente predeterminado, esto es, la remuneración debe ser adecuada y proporcional, lo que equivale a que son dos los principios rectores a observar, lo que quiere decir que no son de libre configuración legislativa, ya que en su desarrollo debe considerarse el principio constitucional de irreductibilidad de las remuneraciones de los juzgadores; máxime que los principios de remuneración adecuada y proporcional son demasiado amplios y pueden ser compatibles con una pluralidad de opciones, por ello, es que en la norma constitucional se ordena al legislador emitir una ley secundaria que reglamente su contenido, lo que no se llevó a cabo.

En otras palabras, el legislador debió estar atento a lo dispuesto en las fracciones II y III del artículo 127 constitucional, en cuanto a la remuneración máxima del Presidente de la República y la del resto de servidores públicos, sobre la base de que todas las remuneraciones deben considerar un tope mínimo y uno máximo y de que en la fracción III se describen excepciones al tope salarial, pues precisa que ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que: **(i)** el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos; **(ii)** que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo; **(iii)** derivado de un trabajo técnico calificado; o **(iv)** por especialización en su función. Empero, de esta fracción en específico el legislador no estableció su operatividad, cuando claramente contiene cuatro categorías de servidores públicos de excepción, categoría de la que destaca la de aquellos servidores públicos que desempeñan una función especializada, en la que podría incluirse a los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación que forman parte del sistema de carrera judicial, como a los que desempeñan sustantivamente la función judicial; máxime que la carrera judicial no

es disponible a la libre configuración legislativa, pues tiene fundamento en el artículo 97 de la Constitución Federal.

En consecuencia, el legislador debió atender al universo de servidores públicos que encuadran en alguna de esas excepciones, para precisar que pueden recibir una remuneración que se integra por dos partes, la primera de carácter “general” que se fija con las reglas generales del artículo 127 constitucional, esto es, por debajo del sueldo del Presidente de la República, pero proporcional a su organigrama y también por debajo de su superior jerárquico; y una segunda parte de sueldo al acreditarse alguno de esos supuestos de excepción de la fracción III de la norma constitucional, como un tanto adicional que no puede superar la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

Agregan que esta interpretación consistente en incluir en la excepción de especializados a los servidores públicos del sistema de carrera judicial, también es aplicable a quienes auxilian sustantivamente en la función judicial pero no están adscritos a esa carrera, porque finalmente forman parte del grupo de personas que tienen a su cargo la función especializada, en el caso, la de administrar justicia; por tanto, la lectura integral a la reforma constitucional de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, en relación con los diversos 94 y 97 de la propia Constitución demuestra que el legislador debió atender al tratamiento específico de los Ministros, Consejeros de la Judicatura, Jueces y Magistrados, la de los servidores públicos que formen parte de la carrera judicial y la del resto de personas que auxilian a esa función sustantiva, ya que ese

sistema constitucional protege a todo el Poder Judicial de la Federación en razón de la función jurisdiccional que le es propia.

De ahí que si el legislador ordinario no advirtió el mandato constitucional para legislar los principios previstos en el artículo 127 constitucional, es que se debe declarar la invalidez de todos los preceptos 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 ordenar al Congreso que legisle de nuevo, a fin de garantizar los principios que protegen a los juzgadores, en virtud de que soslayó:

- i. Que el artículo 127, fracción III contiene categorías de excepción en atención a la función especializada, a los miembros del Poder Judicial de la Federación que realizan una función judicial sustantiva;
- ii. Que respecto de la categoría especial de funcionarios judiciales previstos en el artículo tercero transitorio, inciso a) del Decreto de reforma constitucional, les asiste una garantía de irreductibilidad en las remuneraciones durante el ejercicio de su encargo que no puede ser trastocada por la Ley reclamada, sino reconocida y garantizada; y,
- iii. Para que los funcionarios judiciales que iniciaron su encargo a partir del veinticinco de agosto de dos mil nueve, no se entiendan excluidos de contar con el mismo trato que los funcionarios judiciales que iniciaron sus encargos de manera previa a la reforma constitucional, pues debe orientar el principio que a trabajo igual debe recaer una remuneración igual.

Por último, proponen, de manera precautoria que en el supuesto de que todo lo anterior se estime infundado, se debe elaborar una interpretación que proteja mejor a la persona humana a la luz del derecho internacional y a pesar de la restricción constitucional, es decir, que de acuerdo con el artículo 1 de la Constitución Federal y la doctrina sustentada por el Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 293/2011, se debe ponderar la prohibición prevista en la fracción II del artículo 127 constitucional para determinar: **i.** Si las garantías de no reductibilidad y remuneración similar forman parte del concepto independencia judicial; **ii.** Si la prohibición prevista en esa fracción II restringe expresamente ese derecho, sea para los usuarios del aparato de justicia como para los propios funcionarios judiciales; y, **iii.** Si una interpretación más favorable a las personas obligaría a preferir la protección de sede internacional, por satisfacer mejor tal derecho, a pesar de existir una restricción configurada en sede doméstica.

En este sentido, argumentan que las variables que informan el principio de independencia judicial en cuanto a la tutela efectiva de los derechos fundamentales y el propio funcionamiento del aparato estatal orillan a preferir los elementos que garanticen su mejor protección, incluyendo el extenso bagaje de estándares internacionales en la materia, en virtud de que los principios de adecuación y proporcionalidad en la remuneración, adquieren un carácter diferenciado cuando se proyectan en la garantía de independencia judicial.

Para apoyar esta petición aluden a la contradicción de tesis 293/2011; al artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; a sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; a la Observación General 32 del Comité de Derechos

Humanos de Naciones Unidas, esto para enfatizar que la independencia judicial es un derecho absoluto y preguntarse si la garantía de irreductibilidad se encuentra tutelada en sede internacional, lo que debe responderse de forma afirmativa.

**5. Violaciones al Pacto Federal y a la independencia judicial de los Poderes Judiciales Locales.** Los Senadores argumentan que el ordenamiento impugnado desconoce la independencia de los Poderes Judiciales locales, principio reconocido en los artículos 17 y 116, fracción III de la Constitución Federal, que contienen toda una regulación tendente a proteger ese principio y las garantías que lo integran.

Lo anterior es así, porque el artículo 127 constitucional en su fracción VI prevé la facultad reglamentaria en materia de remuneraciones para el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus competencias, sin embargo, el artículo 6 del ordenamiento reclamado en su fracción II, inciso a) indica que para la determinación de la remuneración se considerarán entre otras bases, que ningún servidor público puede tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios puestos, siempre que el servidor público cuente con el dictamen de compatibilidad correspondiente con antelación al desempeño del segundo o subsecuentes puestos, ya sea federales o locales, palabra final que evidencia que ese texto es invasor de competencias que corresponden a las autoridades legislativas estatales y resulta incongruente con el artículo 1 del propio ordenamiento reclamado.

**6. Régimen de responsabilidades penales y administrativas.** En este concepto de invalidez se cuestionan aspectos relativos al

régimen de sanciones administrativas y penales derivado del Decreto impugnado, por lo que se divide en dos apartados.

**A. Régimen de sanciones penales.** Argumentan que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos constituye un desbordamiento de la facultad del legislador para acuñar tipos penales, es decir, el Constituyente Permanente ordenó en la fracción VI del artículo 127 constitucional sancionar penalmente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en ese precepto, detallando en el quinto transitorio de la reforma constitucional que se debía sancionar penalmente únicamente la conducta de los servidores públicos cuya finalidad sea eludir lo dispuesto en dicho Decreto.

Es decir, se añade un elemento calificador al tipo de conductas que deben estimarse reprochables penalmente, ya que el Constituyente configuró un elemento específico (dolo calificado o típico) que debía observarse al momento de acuñar las conductas típicas.

En este sentido, las dos conductas consideradas reprochables rebasan el perímetro fijado por el Constituyente, esto es, requerir que se sancione penalmente a los servidores públicos cuya finalidad sea eludir precisamente el objeto al que sirve la reconfiguración del artículo 127 constitucional: eliminar la discrecionalidad y que las remuneraciones sean proporcionales; sin embargo, al no incluir el objeto o elemento volitivo prescrito como una especie de dolo específico (eludir por simulación) en la comisión de ambos delitos, los tipos se tornan sobre inclusivos en el tipo de conductas que sancionan, lo que transgrede frontalmente el mandato del

Constituyente Permanente, y permite un uso desproporcionado e innecesario del derecho penal, incompatible con el principio de intervención mínima en una sociedad democrática, por lo que debe declararse la invalidez de los delitos previstos en los artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal, incluidos en el Decreto cuestionado.

También argumentan que se viola el principio de taxatividad que protege el artículo 14 constitucional y obliga al legislador a que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.

Que el artículo 217 Bis, fracciones I y II del Código Penal Federal establece el tipo de pago indebido de remuneraciones a los servidores públicos, que ahí se prevé un elemento normativo para determinar qué constituye un pago no autorizado y con ello permitir la integración de la conducta típica; sin embargo, al utilizar la fórmula “de conformidad con lo dispuesto por la presente ley” sucede que el tipo inserto en el Código Penal remite realmente a esta codificación, la cual no regula tales cuestiones y se genera incertidumbre jurídica ya que no se precisa con claridad qué disposiciones legales regulan entonces tal cuestión, es decir, qué disposiciones determinan cuándo un pago habrá sido autorizado y, con ello, lícito y cuándo no, derivando en la comisión de la conducta típica.

Precisan que no es dable argumentar que como la modificación al Código Penal Federal fue realizada en conjunto con la expedición de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos entonces debe entenderse que dicha disposición se refiere a esa Ley, ya que esta carga de “debido cuidado” en la confección de tipos penales recae en el legislador y no en los gobernados, por lo que no

sería constitucionalmente admisible suplir interpretativamente la deficiencia del legislador, porque en materia penal rige la máxima de exacta aplicación de la ley.

En este sentido, al prever un elemento normativo como en qué consiste un pago “no autorizado por esta ley”, como parte necesaria para la integración del tipo, sin que el Código Penal Federal regule tales cuestiones, se violenta el principio de taxatividad; y que en la medida en que la fracción II del artículo 217 Bis remite a la fracción I para integrar qué se entiende por un pago indebido en relación a este tipo específico, esta fracción adolece por extensión del mismo problema constitucional.

También argumentan que el delito previsto en la fracción II del artículo 217 Bis que tipifica la recepción de pago indebido de remuneraciones públicas, es violatorio del artículo 1 constitucional, concretamente del principio de igualdad, porque la exclusión que genera a favor de ciertos servidores públicos de bajo rango jerárquico (personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas) no encuentra ninguna justificación razonable; máxime que no existe ninguna base objetiva ni razonable, porque debe declararse su invalidez.

En el mismo rubro de carácter penal se aduce que el catálogo de sanciones penales previsto en el artículo 217 Ter del Código Penal Federal transgrede el principio de proporcionalidad de las penas tutelado por el artículo 22 constitucional; esto es, de su lectura se tiene que las penas previstas se establecen de la siguiente manera:

- a) Si el beneficio otorgado u obtenido no excede las quinientas veces el salario mínimo en el Distrito Federal (sic), la pena será de tres meses a dos años de prisión;
- b) Si el beneficio otorgado u obtenido excede las quinientas veces el salario mínimo en el Distrito Federal (sic) pero no es mayor a mil veces el salario mínimo, la pena será de seis meses a tres años de prisión;
- c) Si el beneficio otorgado u obtenido excede mil veces el salario mínimo en el Distrito Federal (sic) pero no es mayor a tres mil veces el salario mínimo, la pena será de tres años a cinco años de prisión; y,
- d) Si el beneficio otorgado u obtenido excede las tres mil veces el salario mínimo en el Distrito Federal (sic), la pena será de cinco años a catorce años de prisión.

Agregan que observando los criterios de la Primera Sala de la Suprema Corte sobre el principio de proporcionalidad de las penas se advertirá la inconstitucionalidad del sistema, toda vez que incorpora una simple graduación numérica que subordina la pena únicamente al monto que se obtuvo u otorgó, sin embargo, el simple aumento de un centavo en el posible monto ubicaría a un sujeto en una categoría diametralmente distinta, sin que se incluya en el listado de factores a considerar la naturaleza del daño causado u otras circunstancias.

**B. Régimen de sanciones administrativas.** En este rubro se indica que el artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos prevé que los servidores públicos están obligados a reportar a su superior jerárquico, dentro los siguientes treinta días naturales, cualquier pago en demasía respecto de lo que les corresponda, según las disposiciones vigentes, en tal virtud, la disposición prevé una excepción a tal obligación en favor del personal

de base y supernumerario que no tenga puesto de mando o superior, así como al personal de tropa y clases de las fuerzas armadas, exclusión que viola el principio de igualdad jurídica, toda vez que excluye a una categoría delimitada de servidores públicos (de bajo rango en particular) sin ninguna base objetiva ni razonable.

Por otra parte, el artículo 16 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos señala que la investigación, tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos no penales que se siguen de oficio o derivan de denuncias, se desarrollarán de conformidad con las leyes federales de responsabilidades de los servidores públicos; sin embargo, de esa regla se aprecia una violación al principio de seguridad jurídica en el derecho administrativo sancionador, toda vez que en el marco de los procedimientos de investigación y sanción se prevé una cláusula de remisión indeterminada a las leyes federales de responsabilidades de los servidores públicos, siendo que dichas leyes se encuentra abrogadas, o al menos en lo que toca a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se han derogado las disposiciones aplicables al ámbito administrativo sancionador, en virtud de que el diecinueve de junio de dos mil diecisiete entró en vigor la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos, producto de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción.

Agregan que no puede considerarse que la remisión ahora se reconduce a la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos por mandato legal, en virtud de que el artículo tercero transitorio del Decreto por el cual se expide esta legislación, es explícito en limitar tal reconducción a las leyes previas a la entrada en

vigor de esta ley, es decir, dicha disposición no tiene aplicación para aquella legislación que haya sido expedida con posterioridad, por lo que debe determinarse la inconstitucionalidad del artículo 16 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

**7. Violaciones diversas a los principios de legalidad y seguridad jurídica.** En este concepto de invalidez se exponen diversas incompatibilidades que, en concreto se abstraen de las normas impugnadas en relación con diversos preceptos constitucionales relacionados con los principios de legalidad y seguridad jurídica, así como de fundamentación y motivación, para lo cual formula diversos argumentos en torno a esos principios, a la luz de criterios de la Suprema Corte, para evidenciar las inconsistencias advertidas, en los siguientes términos.

**A. Referencias normativas ajenas al texto constitucional vigente.** Aducen que tanto la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, como las disposiciones del Código Penal Federal vulneran los principios de legalidad y seguridad jurídica porque aluden a figuras y disposiciones que no se encuentran previstas en el texto constitucional, concretamente se advierten tres categorías que carecen de asidero normativo, a saber:

- i. Las referencias al Distrito Federal, considerando que, cuando se eliminó dicha denominación en el texto constitucional, se estableció una regla de referencia especial, esto es, la previsión de que a partir de la fecha de entrada en vigor del respectivo Decreto de reformas, todas las referencias que en la Constitución y demás ordenamientos jurídicos se hagan al Distrito Federal, deberán entenderse hechas a la Ciudad de México; en tal sentido, la disposición transitoria relativa no

puede entenderse como una facultad para que el legislador continúe, hacia el futuro, emitiendo normas en discordancia con lo dispuesto en el artículo 44 de la Constitución Federal, que claramente alude a la Ciudad de México como la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos;

- ii. Las referencias al salario mínimo ya que por Decreto de reforma constitucional de veintisiete de enero de dos mil dieciséis, en materia de desindexación del salario mínimo, dicho concepto dejó de tener sustento normativo constitucional, ya que al igual que en el punto anterior en el artículo tercero transitorio del respectivo Decreto de reformas se puntualizó que, a la fecha de su entrada en vigor, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes, se entenderán referidas a la unidad de medida y actualización; empero, es claro que la intención de esa previsión transitoria se hizo en referencia a dos supuestos concretos, es decir, las normas constitucionales a efecto de que no sea necesario modificar cada artículo que refiera al salario mínimo y, las disposiciones de rango inferior que hubieren sido emitidas con anterioridad a dicha reforma constitucional;
- iii. Las “leyes federales de responsabilidades de los servidores públicos” esto es, de acuerdo con el Decreto de reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince, el Congreso tiene facultad para expedir una ley general en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, por tanto, la referencia a “leyes federales” contenida en el artículo 16 del ordenamiento reclamado

confirma la discordancia existente entre éste y el régimen jurídico actual.

**B. Régimen transitorio del Decreto.** Expresan que las disposiciones transitorias del Decreto reclamado resultan contrarias a los principios de legalidad y seguridad jurídica, con el riesgo de que su aplicación genere un colapso del régimen salarial de múltiples servidores públicos debido a la falta de precisión en cuanto a los efectos de las normas, concretamente se refieren a los artículos transitorios primero y segundo, de los que afirman incumplen con el deber de generar certidumbre a los gobernados; que lo anterior es así, ya que las omisiones relativas expuestas en la acción de inconstitucionalidad frente a los mandatos del Constituyente Permanente equivalen a una violación a esos principios, en virtud de que el legislador incumplió la obligación de acotar normativamente las facultades de las autoridades; y que ejemplo de ello, esto es de lo inadecuado de esos transitorios se advierte de lo siguiente:

- Si diversos funcionarios se encuentran actualizando culposamente los delitos que se añaden al Código Penal Federal;
- Si, en perjuicio del principio de autoridad formal de la Ley, una “derogación genérica” como la prevista en el referido transitorio puede considerarse suficiente para superponer o eliminar los delitos que hoy se encuentran establecidos en los numerales 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal. Ello, pues no resultan materialmente “contratos” a los establecidos en el Decreto, por lo que los términos de la derogación genérica no resultarían suficientes para eliminarlos;
- Si la injustificada exclusión de determinados servidores públicos de las obligaciones contenidas en la Ley, conlleva la

correlativa exclusión de cumplir las obligaciones genéricas que se regulan en las Leyes de Responsabilidades de Servidores Públicos vigentes o si dicha exclusión en realidad es aparente porque las referidas obligaciones genéricas abarcan las específicas impuestas en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos que se reclama; y,

- Si la previsión de “contrato colectivo” dentro de las excepciones al principio jerárquico resulta en una ampliación de la excepción constitucional o no.

Agregan que la previsión de entrada en vigor al día siguiente de su publicación y la vaga “derogación genérica” contenidas en el régimen transitorio vulneran flagrantemente los principios de legalidad y seguridad jurídica principalmente en perjuicio de los servidores públicos que se colocan automáticamente en una situación de indefensión por no tener certeza: **i.** de los respectivos regímenes normativos aplicables; **ii.** de los contenidos obligacionales a los que se encuentran sujetos; y, **iii.** de cuáles son las normas jurídicas que se encuentran vigentes o derogadas en términos del artículo segundo transitorio.

**C. Prohibición respecto de los servidores públicos de elección popular.** El segundo párrafo del artículo 11 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica en relación directa con el principio de igualdad y no discriminación de los servidores públicos de elección popular. Ello, al excluirlos injustificadamente y de manera expresa de la posibilidad de obtener pensiones o haberes de retiro, es decir, el referido numeral resulta discriminatorio en relación con los servidores

públicos de elección popular, pues establece una diferencia injustificada entre los servidores públicos que pueden verse beneficiados por prestaciones como pensiones o haberes de retiro al término de su empleo, cargo o comisión.

En el caso, la porción normativa cuya invalidez se demanda, genera una situación de discriminación normativa injustificada. Al respecto, es necesario tener presente el contenido de las normas a partir de las cuales se demuestra la diferenciación injustificada de trato, esto es, entre los artículos 10 y 11 se genera una diferenciación no justificada entre servidores públicos, de modo más concreto, el parámetro de comparación es la categoría servidor público, y el trato injustificado el permitir que unos tengan derecho a liquidación o compensación y otros no. En consecuencia, ese trato diferenciado que se hace valer en la especie, es la privación de los beneficios relativos a pensiones, compensaciones o haberes de retiro, respecto de los servidores públicos de elección popular. A modo más concreto, extraer a este tipo de sujetos de la norma de un beneficio que se otorga al resto sin que ello encuentre sustento constitucional o normativo alguno; de ahí que la privación del referido beneficio genera una discriminación normativa que carece de justificación, pues reduce sus derechos laborales en relación con el resto de los sujetos de la norma.

Por tanto, lo válido sería que la regulación de las remuneraciones de aquellos servidores públicos que, como los de elección popular, no se encuentran sujetos a un régimen constitucional particular fuera la misma, esto, al encontrarse en una situación análoga al resto de servidores públicos que no cuentan con un estatuto constitucional especial.

**D. Facultad de la Auditoría Superior de la Federación para formular denuncias de juicio político.** De acuerdo con el artículo 15, fracción IV de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, la Auditoría Superior de la Federación está facultada para promover juicio político, esto en abierta contradicción con el diverso 109 constitucional que sólo legitima a los ciudadanos para que bajo su más estricta responsabilidad y presentando elementos de prueba, denuncien ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión las conductas que dan origen a ese juicio; por tanto, el legislador amplió la categoría de sujetos legitimados para formular denuncias de juicio político, lo que no tiene asidero constitucional y, por tanto, viola los principios de legalidad y seguridad jurídica. Y que esto se torna más reprochable si se toma en cuenta que las denuncias se formulan ante esa Cámara y que la Auditoría Superior de la Federación es órgano desconcentrado de ésta, por lo que una misma instancia tendría el carácter de juez y parte en el procedimiento respectivo, lo que también vulnera el principio de imparcialidad.

**E. Garantía de audiencia en procedimientos de compatibilidad.** Finalmente aducen que de acuerdo con el penúltimo párrafo del artículo 6 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, los servidores públicos podrán perder su vínculo laboral por actualizarse contradicciones en las declaraciones que se presentan para la dictaminación de compatibilidad de dos servicios públicos, esto es, la disposición determina la pérdida de un derecho como consecuencia automática ante la actualización de un supuesto normativo concreto, esto sin dar al servidor público la oportunidad de defenderse, es decir, sin notificarle que se advierte una irregularidad en la declaración respectiva, ni darle oportunidad de ofrecer pruebas que desvirtúen la pretendida irregularidad, negándole también el

derecho a formular manifestaciones y a recibir una resolución debidamente fundada y motivada en la que se le imponga como sanción la terminación de la relación laboral; por ello, se está ante una violación de los principios de legalidad y seguridad jurídica y de la garantía de audiencia.

Aunado a que esa terminación de la relación de trabajo es una rescisión laboral que no tiene sustento constitucional, ni legal, por lo que también contraviene el artículo 123 constitucional.

**CUARTO. Registro del expediente y turno de la demanda de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** Por acuerdo de veintidós de noviembre de dos mil dieciocho el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad con el número 105/2018; y, por razón de turno, correspondió al Ministro Alberto Pérez Dayán la tramitación del proceso y formulación del proyecto de resolución respectivo.

**QUINTO. Registro del expediente, turno de la demanda de los Senadores y acumulación de las acciones de inconstitucionalidad.** El seis de diciembre siguiente el Ministro Presidente ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por diversos Senadores con el número 108/2018; así como decretó la acumulación de ésta a la acción de inconstitucionalidad 105/2018; y la turnó al Ministro Alberto Pérez Dayán, al haber sido designado como Ministro instructor en el primero de los expedientes de que se trata.

**SEXTO. Admisión de las demandas.** El Ministro instructor dictó acuerdos el veintitrés de noviembre y siete de diciembre, en los que

admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad, por lo que ordenó dar vista a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, y al Presidente de la República para que rindieran sus respectivos informes, así como solicitó a las primeras, enviaran junto con el informe copia certificada de los antecedentes legislativos del Decreto impugnado y al Ejecutivo Federal para que exhibiera un ejemplar del Diario Oficial de la Federación que lo contiene. De igual forma dio vista a la Fiscalía General de la República para que antes del cierre de instrucción formulara el pedimento que le corresponde.

**SÉPTIMO. Acuerdos que tienen por rendidos los informes requeridos a las autoridades demandadas.** Por acuerdos de cuatro y veintiuno de enero de dos mil diecinueve, el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes requeridos a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, y al Presidente de la República; así como exhibidas las documentales que acompañaron, incluidas las copias certificadas de los antecedentes legislativos del Decreto impugnado. En dichos informes se argumentó en síntesis, lo siguiente:

**Informes correspondientes a la acción de inconstitucionalidad  
105/2018.**

**I. Informe de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.**

Los conceptos de invalidez hechos valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos son infundados, por lo siguiente:

1. Los artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal, son constitucionales porque el mandato de taxatividad supone la exigencia

de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que aquella conducta objeto de prohibición pueda ser conocida por el destinatario de la norma, es decir, que su texto describa claramente las conductas que está regulando y las sanciones penales que se pueden aplicar a quienes las realicen, de donde se desprende que ambos numerales cumplen con los elementos objetivos, claros y precisos, de tal forma que no presentan ambigüedad ni laguna alguna.

Además, el principio de taxatividad no tiene el alcance de obligar al legislador a establecer los tipos penales en un sólo precepto, por lo que es jurídicamente válido que éstos se redacten en más de un artículo, siempre que su texto permita advertir claramente la relación existente entre ellos, así como que en su conjunto describan con suficiente precisión la conducta o conductas prohibidas y las sanciones que se impondrán a quienes incurran en ellas. Por tanto, la remisión que realiza el tipo penal previsto en los artículos 217 bis y 217 ter del Código Penal Federal al diverso 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, o en general a dicho ordenamiento, no genera confusión ni falta de certeza, pues prevé al destinatario de la norma de las herramientas necesarias para conocer con claridad las conductas que se pretenden sancionar.

En relación con la obligación prevista en el artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, de reportar a su superior jerárquico dentro de los siguientes treinta días naturales cualquier pago en demasía respecto de lo que le corresponda según las disposiciones vigentes, así como de los titulares de presentar el reporte a la unidad administrativa responsable, exceptuando a los trabajadores de base y supernumerario de las entidades públicas que no tengan puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas; debe tomarse en consideración

que dicha distinción se encuentra justificada en atención a la diversa relación que existe entre los referidos servidores públicos, con el espíritu y objeto de la norma, de tal manera que no trasgrede el principio de igualdad constitucional.

2. De conformidad con los criterios establecidos por la Suprema Corte, el principio de legalidad previsto en los artículos 14 y 16 constitucionales se satisface en un acto legislativo cuando el Congreso es el órgano que expide la ley al ser el facultado para ello, cumpliendo con esto el requisito de fundamentación; en tanto que las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, con lo que se satisface el requisito de motivación, sin que en algún momento se pretenda establecer un marco de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sino regular las remuneraciones que éstos reciben. Por tanto, a la luz de dichos preceptos constitucionales, los artículos 13 a 17 de la Ley cumplen con los extremos de legalidad, toda vez que el Congreso de la Unión actuó dentro de los límites que la Constitución le confiere; además de que de la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente se desprende que ésta plantea como eje fundamental que una forma de dignificar la función pública, será mediante el otorgamiento de sueldos adecuados y transparentes, evitando los privilegios de los funcionarios de altos niveles, de ahí que con el fin de establecer un parámetro para definir la remuneración máxima, se tomó para ello el cargo del Presidente de la República.

Precisa que de conformidad con lo previsto en la Ley impugnada, cualquier persona podrá realizar denuncia ante la Contraloría respecto de las conductas de los servidores públicos que resulten contrarias al contenido de dicho ordenamiento, tomando en cuenta que la

investigación, sustanciación y resolución de los procedimientos no penales que deriven de oficio o denuncia, deberán iniciarse de conformidad con lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las leyes relativas al servicio profesional, así como en la normatividad administrativa interna, sin menoscabo de que podrá presentarse denuncia ante la Cámara de Diputados tratándose de los funcionarios federales de nivel superior, para que de ello derive el juicio político correspondiente.

Cabe señalar que las conductas realizadas en contravención con lo dispuesto en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, se sancionarán de conformidad con el beneficio obtenido, que equivaldrá a la destitución e inhabilitación de seis meses a cuatro años para desempeñar cualquier cargo, empleo o comisión, si el beneficio no excede de mil veces el salario mínimo general vigente y de cuatro a catorce años, si lo excede.

Destaca que las diversas responsabilidades como son la política, civil, penal y administrativa, tienen autonomía entre sí, y respecto de cada tipo de responsabilidad se instruyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propios que pueden coincidir y, por tanto, ser susceptibles de sancionarse por distintas vías sin que ello dé lugar a una violación al principio de seguridad jurídica, pues la tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos, se regulan en la ley de cada materia.

**3.** De acuerdo con lo previsto en el artículo 12 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, sólo podrán concederse créditos, préstamos y anticipos de remuneraciones, cuando una ley o decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo así lo permitan y que los recursos erogados en relación con

ese concepto se informen a la cuenta pública, haciendo expreso señalamiento de las disposiciones legales, contractuales o laborales que les dan fundamento. Además, éstos no se harán extensivos hacia los trabajadores que ocupen niveles de enlace, mando medio o superior o sus equivalentes a los de la Administración Pública Federal, pues se fijarán en un capítulo específico y en los tabuladores respectivos, con la condición de que sólo se mantendrán en la medida en que la remuneración total de un servidor público no exceda los límites máximos previstos en la Constitución ni en el presupuesto de egresos, de tal manera que este precepto no tiene por objeto establecer los conceptos que deben tenerse señalados como parte de la remuneración, toda vez que la composición de la misma se prevé en el artículo 4 de la Ley cuestionada, en relación con lo dispuesto en las fracciones I y IV del artículo 127 constitucional.

En relación con los principios de igualdad y no discriminación, destaca que éstos no se afectan, dado que el principio de igualdad encierra un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes y, uno desigual que obliga al legislador a establecer diferencias entre supuestos de hecho distintos cuando la Constitución así las imponga, de tal manera que la distinción prevista entre los servidores públicos de los niveles de enlace, mando medio o superior o sus equivalentes a los de la Administración Pública Federal, respecto a que a ellos no podrán hacerse extensivos los conceptos de créditos, préstamos y anticipos de remuneraciones, por tratarse de puestos de confianza, se encuentra plenamente justificada al tratarse de categorías distintas de sujetos, previstas en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional.

4. Considera que no le asiste razón a la accionante respecto de la existencia de una omisión de competencias en ejercicio obligatorio al sostener que el Poder Legislativo no estableció en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, diversas consideraciones o aspectos a normar, toda vez que estas omisiones legislativas no son impugnables a través de este medio de control constitucional, pues la acción de inconstitucionalidad es una acción de nulidad y no de condena a los cuerpos legislativos del Estado Mexicano para producir leyes. Incluso, conforme a lo previsto en los artículos transitorios del Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Federal, las remuneraciones que fueren superiores a la máxima establecida en los artículos 75 y 127, deberán ser ajustadas o disminuidas en los presupuestos de egresos correspondientes al ejercicio fiscal del año siguiente y las percepciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Consejeros de la Judicatura Federal, integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral y los Magistrados y Jueces de los Poderes Judiciales locales que actualmente estén en funciones, deben sujetarse a las siguientes reglas: **a)** Las retribuciones nominales señaladas en los presupuestos vigentes superiores al monto máximo previsto en la base II del artículo 127 constitucional, se mantendrán durante su encargo; **b)** Las remuneraciones adicionales, tales como gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, podrán mantenerse siempre que no excedan el máximo previsto en el artículo 127 constitucional; y, **c)** Los incrementos a las retribuciones nominales o adicionales podrán realizarse siempre que no excedan el máximo previsto en el artículo 127 constitucional.

Por ende, toda vez que los preceptos transitorios como los del Decreto mencionado forman parte integral de la norma fundamental, sería incongruente determinar la inconstitucionalidad de una ley reglamentaria de preceptos transitorios como lo es la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, pues sería tal como determinar la inconstitucionalidad de una figura prevista en la Constitución.

## **II. Informe de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.**

1. La Cámara de Senadores considera que debe sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad al actualizarse la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII, del artículo 19, en relación con la diversa II del artículo 20 de la Ley Reglamentaria, así como en la fracción II, del artículo 105 de la Constitución, ya que no se está ante la omisión legislativa aducida por la accionante consistente en la falta de existencia de parámetros mínimos para la determinación del monto de los sueldos y salarios que deben percibir los servidores públicos incluyendo el Presidente de la República.

Al respecto, señala que dicha omisión legislativa parcial no existe como tal, toda vez que de la simple lectura de los artículos 75 y 127 constitucionales no se desprende que la ley reglamentaria deba señalar criterios para fijar la cuantía y los parámetros de la remuneración fijada al Ejecutivo Federal, ni tampoco los lineamientos que deben contener los tabuladores de remuneración de los tres Poderes de la Unión o de los organismos constitucionalmente autónomos, porque esto debe realizarse dentro de los presupuestos de egresos de cada uno de ellos para ser revisados y, en su caso, considerados en el Presupuesto de Egresos de la Federación por

mandato constitucional, pues de lo contrario, se estaría ante una falta de técnica legislativa; aunado a que existen normas jurídicas que por su propia naturaleza se encuentran taxativamente ligadas a regular cierta cuestión y no pueden contener elementos exógenos a ello.

**2.** Sostiene que los preceptos impugnados son constitucionales, toda vez que el acto legislativo que los creó se ajusta a los procedimientos previstos en los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal para la creación de las leyes. Que lo contrario es así, porque el procedimiento se llevó a cabo conforme a lo siguiente:

- a)** Iniciativa: El Senador Pablo Gómez Álvarez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó en sesión de trece de abril de dos mil diez ante la Cámara de Senadores, conforme a lo previsto en la fracción II del artículo 71 constitucional la iniciativa con proyecto de 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;
- b)** Dictamen: En esa misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva del Senado de la República, la turnó para su estudio y dictamen a las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda y el veintiocho de abril del mismo año se amplió el turno para la Comisión de Hacienda y Crédito Público;
- c)** Aprobación de la Cámara de Origen: El ocho de noviembre de dos mil once, el Pleno de la Cámara de Senadores aprobó el dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos, Segunda en lo general por 93 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones. De

igual forma fue votado en lo particular respecto de los artículos reservados con 89 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones, remitiendo en esa misma fecha el oficio DGPL-1P3A.-2074 a la Cámara de Diputados;

**d)** Recepción de la Minuta en la Cámara Revisora: El diez de noviembre del mismo año, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados ordenó su turno a la Comisión de la Función Pública para el análisis y la elaboración del dictamen correspondiente, así como a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para su opinión;

**e)** Dictamen de la Minuta enviada por la Cámara de Origen: El veinticuatro del mismo mes y año en la Gaceta Parlamentaria, se presentó una comunicación de la Presidencia de la Mesa Directiva informando la modificación de turno de la minuta enviada, quedando para dictamen en las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública y de Justicia, con la opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública;

El nueve de febrero de dos mil doce, la Cámara de Diputados recibió una prórroga de 200 días para el referido retorno, y posteriormente la Comisión de Transparencia y Anticorrupción solicitó una nueva prórroga el veinte de diciembre del mismo año, que vencía el veintitrés de mayo de dos mil trece para ser dictaminada;

La Mesa Directiva de la LXIII Legislatura el catorce de diciembre de dos mil quince, autorizó la prórroga a la minuta, hasta el veintinueve de abril de dos mil dieciséis, toda vez que el plazo previsto para su dictamen había precluido;

El tres de septiembre de dos mil dieciocho, los coordinadores de los grupos parlamentarios solicitaron a la Mesa Directiva

que acordara la presentación de la Minuta en sus términos por vencimiento del plazo;

- f) Aprobación de la Cámara Revisora: El trece de septiembre de dos mil dieciocho se aprobó en la Cámara de Diputados, la Minuta de la Cámara de Senadores con proyecto de Decreto, que 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, con 433 votos a favor, 9 en contra y 1 abstención, y fue votada en lo particular respecto de los artículos reservados con 246 votos a favor y 111 en contra y en esa misma fecha, se turnó al Ejecutivo Federal para sus efectos Constitucionales; y,
- g) Promulgación y Publicación. El treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho, vencido el plazo previsto para su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación, el Presidente de la Cámara de Senadores, ordenó su publicación mediante oficio DGPL-1P1A-2216, lo cual se llevó a cabo el cinco de noviembre del mismo año.

3. Los artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal, son constitucionales, pues no contienen una redacción ambigua e imprecisa, es decir, la Cámara de Senadores estima que el hecho de considerar que los servidores públicos no puedan darse cuenta del pago en demasía que reciban, se traduce en un incumplimiento de la obligación prevista en el artículo 5 constitucional, pues el argumento parte de una cuestión subjetiva de la parte promovente, sin que en momento alguno se advierta el contraste al artículo 5 de la Ley impugnada con algún precepto constitucional.

Asimismo, las consideraciones que tienen por objeto argumentar una omisión legislativa desnaturalizan el medio de control constitucional, el cual tiene como finalidad que se analice por la Suprema Corte la contradicción de un ordenamiento general con el texto de la Constitución Federal, pues consiste en una acción de nulidad y no de condena a los cuerpos legislativos del Estado Mexicano para la emisión de leyes.

Agrega que aun cuando el artículo 217 Bis, fracción II, del Código Penal Federal no define expresamente lo que deba entenderse por la porción “quien reciba un pago indebido”, lo cierto es que debe recurrirse a la legislación relacionada con la conducta aludida en el precepto de mérito, es decir, a la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, específicamente, en sus artículos 1, 3, 4, 6, fracciones I y II, 7, 8 y 9, que definen las características que deben tener las remuneraciones de los servidores públicos que laboran en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sus tabuladores, los lineamientos del Presupuesto de Egresos de la Federación en relación con dichas remuneraciones, su tope y la publicidad que deben tener. Por ello, el artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, no impone obligación alguna de conocer el andamiaje jurídico, contable, financiero ni administrativo como lo sostiene la promovente, que le permita al servidor público corroborar si la remuneración recibida es legalmente la que le corresponde, pues ésta puede ser verificada en forma desglosada en el tabulador respectivo que por obligación legal, debe encontrarse publicado en la página de internet del ente respectivo, de manera que no es obstáculo para cumplir con la obligación que dicho precepto impone, el hecho de que atendiendo a diversas circunstancias, los servidores públicos no puedan darse cuenta del pago en demasía recibido pues ante

cualquier duda, pueden verificar si dicha remuneración es o no congruente con lo establecido en el tabulador respectivo.

En relación con el diverso argumento relativo a que el artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, no precisa si los treinta días naturales para reportar cualquier pago excedente ante el superior jerárquico comienza a correr a partir de que se realice dicho pago o desde que el servidor público tenga conocimiento de ello, es infundado, pues el principio de seguridad jurídica no implica que el legislador federal esté obligado a especificar el momento a partir del cual debe contarse dicho plazo, sino que este principio se colma en la medida en que el gobernado sabe cómo, ante quién y el plazo para cumplir con su obligación. En conclusión, deben declararse inoperantes e infundados los argumentos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que pretenden acreditar la inconstitucionalidad de los artículos 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y 217 Ter, fracción II, del Código Penal Federal.

4. Los artículos 13 a 17 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, no vulneran el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad. Esto es, el artículo 17 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, no genera incertidumbre jurídica al prever una distinción implícita entre conductas que serán consideradas graves y no graves, las que dependerán del beneficio obtenido u otorgado en contravención con dicho ordenamiento, de manera que si el beneficio obtenido no excede del equivalente de mil veces el salario mínimo se estará ante una conducta no grave, en tanto que si excede de tal monto, se actualizará una conducta grave, con lo que se cumple con el principio de seguridad jurídica que estima violado la accionante; por ende, el artículo 17 de la Ley combatida no

deviene de inconstitucional por distinguir implícitamente entre las conductas consideradas graves y no graves, pues éstas dependen del beneficio obtenido u otorgado. Asimismo, la Ley hace remisión expresa a que el procedimiento sancionador relativo a la investigación, sustanciación, resolución y aplicación de las sanciones, se desarrollará conforme a las leyes federales de responsabilidades de los servidores públicos, lo que implica que innegablemente deberá sustanciarse en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; y la circunstancia de que en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, se establezca una cuantía en *“salario mínimo general vigente en el Distrito Federal”*, diversa a la unidad de medida y actualización, a que se refiere la Ley General de Responsabilidades Administrativas, no implica la inconstitucionalidad de la norma, pues conforme a lo previsto en el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia de desindexación del salario mínimo, indica que todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta se entenderán referidas a la dicha unidad.

5. El artículo 12 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, no transgrede el principio de legalidad y certeza jurídica, ya que atendiendo a las definiciones de los conceptos de remuneraciones, así como de créditos y préstamos, es evidente que detentan significados contrarios, por lo que no pueden conformar parte de las remuneraciones los créditos ni préstamos, pues los primeros se otorgan al trabajador como una percepción consecuencia del producto de su trabajo y, los segundos, como una salida de capital integrada por deudas contraídas voluntariamente por el trabajador. En ese orden de ideas, la porción normativa prevista en la segunda parte del último

párrafo que señala: “Tales remuneraciones sólo se mantienen en la medida en que la remuneración total del servidor público no excede los límites máximos previstos en la Constitución y el Presupuesto de Egresos”, de manera alguna puede suponerse que incluya los créditos ni los préstamos a que se refiere la primera parte del referido artículo 12.

Asimismo, contrariamente a lo sostenido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el artículo 12 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no transgrede los derechos laborales y de seguridad social de los trabajadores del Estado, pues no limita los montos de los créditos y préstamos que los servidores públicos podrían adquirir a su favor, sino que la limitación atiende a cuestiones de remuneración dentro de las cuales éstos no se encuentran incluidos. Así como precisa que al tratarse de dos tipos de trabajadores, los de base y los de confianza, no es posible establecer un criterio de comparación, ni parámetro alguno para prever una violación al principio de no discriminación e igualdad, por lo que no existe la posibilidad de que se determine que se está ante una diferencia relevante entre los supuestos que se confrontan al tratarse de categorías distintas de trabajadores.

**6.** El ordenamiento reclamado no transgrede los derechos de seguridad jurídica ni la garantía de irreductibilidad salarial de los trabajadores al servicio de los tres órdenes de gobierno.

Indica que los artículos 75 y 127 constitucionales no prevén que su ley reglamentaria deba incluir los criterios para fijar la cuantía, los parámetros de la remuneración fijada al Ejecutivo Federal, ni los lineamientos que deben contener los tabuladores de remuneración de los tres poderes de la Unión o de los organismos constitucionalmente

autónomos, sino que contrario a lo aducido por la accionante, esto debe realizarse dentro del presupuesto de egresos de cada uno de ellos, para ser revisados y aprobados para el presupuesto de egresos, ya que de otra manera se estaría ante una falta de técnica legislativa pues existen normas jurídicas que, por su propia naturaleza, se encuentran limitadas a regular determinadas cuestiones, y contener elementos ajenos a ellas sería inconstitucional.

Aclara que la retribución que debe recibir el titular del Ejecutivo Federal obedece a la discrecionalidad con la que históricamente se han designado salarios exorbitantes y desapegados a los principios de derecho, con lo que se violentan los presupuestos y que una de las cuestiones que originaron este tope salarial, fue la de permear a toda la burocracia nacional de austeridad, pues México es uno de los países con los sueldos más altos en el gobierno, bajo el falso argumento de que de esta forma se evita la corrupción.

Aún más, el supuesto derecho humano de irreductibilidad salarial y remuneración, no encuentra sustento en el artículo 127 constitucional, toda vez que éste sólo hace referencia a que la remuneración de los servidores públicos deberá ser adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, proporcional a sus responsabilidades, fijada de carácter anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes. Por ello, al existir factores variables que pueden depender de cuestiones macroeconómicas que no están sujetas a la voluntad del Estado, no es posible mantener intocadas las remuneraciones de los servidores públicos, por lo que éstas sólo podrán estar afectadas de irreductibilidad durante el ejercicio en que se hubieran establecido.

Rebate el argumento relativo a que el establecimiento de las remuneraciones adecuadas en términos de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, es invasivo de la autonomía del Poder Judicial de la Federación, ya que dicho ordenamiento de manera alguna implica una intromisión, dependencia o subordinación de éstos, pues la ley mencionada no prevé requisitos impeditivos ni obstaculizadores al derecho a la impartición de justicia previsto en el artículo 17 constitucional.

Por lo que respecta al diverso alegato en el sentido de que en términos del artículo 94 constitucional el sueldo de los Ministros de la Suprema Corte, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, así como Magistrados Electorales no puede ser disminuido durante su encargo y, por ende, se está ante una violación constitucional al no señalar la forma en que se dará cumplimiento a ello, dicho argumento es infundado, toda vez que el artículo 127, párrafos primero y tercero, fracción II, tienen el mismo rango, aunado a que en este caso, deben seguirse los criterios de especialidad, ante lo cual debe tomarse en cuenta que conforme a las iniciativas de la ley impugnada, tiene mayor valor el interés colectivo que el interés individual, el criterio cronológico relativo a que ley posterior deroga a ley anterior, así como el criterio de especialidad.

### **III. Informe de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.**

Los preceptos cuestionados son constitucionales por lo siguiente:

1. Argumenta que la creación del supuesto penal no genera inseguridad jurídica, pues con éste, se dan a conocer los elementos

del tipo penal al señalar en el artículo 217 Bis del Código Penal que además de las responsabilidades administrativa y política que se le hubieren fincado al servidor público, también puede incurrir en el delito de remuneración ilícita, lo que implica que previamente a que se inicie la averiguación previa por la probable comisión de un delito, ya existió un procedimiento administrativo en el cual se determinó la existencia de una responsabilidad administrativa y que, derivado de ello, se abre la causa penal. Además, no se impone una carga desproporcionada a los servidores públicos y con motivo de ello se les sanciona penalmente, pues con anterioridad a esta sanción, debe existir una denuncia ante la instancia interna de control o disciplina de los entes definidos en el artículo 2 de la Ley impugnada respecto de las conductas consideradas contrarias a las disposiciones que esta contiene; por tanto, los artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal no vulneran los principios de seguridad jurídica y taxatividad.

Agrega que el objetivo de la Ley impugnada consiste en regular las percepciones económicas y sancionar aquellas conductas abusivas en las que se otorguen o establezcan beneficios superiores a los señalados en los tabuladores salariales, ante lo que debe tomarse en cuenta la gradualidad de las percepciones de los servidores públicos, lo que justifica la distinción prevista en el artículo 5 del ordenamiento de que se trata; por tanto, la supuesta exclusión entre el personal de base y supernumerario que no tengan puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas se encuentra justificado, pues difícilmente se podrán otorgar beneficios al personal cuyo ingreso salarial sea inferior y que no cuenten con otro tipo de percepciones como dietas o remuneraciones que lleven una denominación distinta al salario y se otorgan de manera gradual a los servidores públicos que ejercen

mandos altos en las dependencias gubernamentales; y si bien es cierto que los artículos 217 bis y 217 ter contienen un error de redacción, su texto no genera confusión, incertidumbre jurídica, ni se encuentra indebidamente configurado el tipo penal, aunado a que a la par de la creación de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, nace a la vida jurídica el delito de remuneración ilícita regulado en el Código Penal Federal, de donde se desprende que éste se encuentra ligado con la ley especial.

2. Los artículos 13 a 17 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, no violan los principios de seguridad jurídica y de legalidad. Esto es así, porque en relación con el argumento consistente en que el artículo 17 de la Ley cuestionada no prevé expresamente cuándo una conducta será considerada grave y cuándo no, sostiene que dicho precepto establece un parámetro mínimo y máximo al momento de aplicar las sanciones ahí contenidas haciendo distinción entre que el beneficio obtenido y otorgado no exceda mil veces el salario mínimo diario vigente en la Ciudad de México, situación en la que se impondrá destitución e inhabilitación de seis meses a cuatro años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos, y que ésta exceda las mil veces el citado salario mínimo, situación en la que se impondrá destitución e inhabilitación de cuatro a catorce años para desempeñarlos; y respecto de las sanciones previstas en dicho precepto, destaca que éstas se encuentran señaladas en el texto constitucional, el cual toma en consideración aspectos como los beneficios que haya obtenido el responsable, los daños y perjuicios patrimoniales causados por las acciones u omisiones, así como que la ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

De igual forma, precisa que sin menoscabo de que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no señala propiamente una distinción entre faltas graves o no graves, lo cierto es que sí establece un parámetro mínimo y máximo para la aplicación de las sanciones, por ende, no es contrario a la Constitución Federal; aunado a que las conductas contrarias a la Ley Federal de Remuneraciones respecto de las cuales cualquier persona que tenga conocimiento de que un servidor público las realice, pueda formular denuncia ante la instancia correspondiente, se tiene que de una interpretación armónica y hermenéutica del artículo 13 de la citada Ley, éstas se encuentran contenidas en la misma, aunado a lo previsto en los artículos 1, 3 y 5, por lo que al encontrarse plenamente identificadas, no se está ante una trasgresión al derecho de seguridad jurídica ni al principio de legalidad.

Incluso, el hecho de que en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, se establezca una cuantía en “salario mínimo general vigente en el Distrito Federal”, diversa a la unidad de medida y actualización, a que se refiere la Ley General de Responsabilidades Administrativas, no genera inseguridad jurídica; sin menoscabo de que si bien es cierto que la reforma de veintisiete de enero de dos mil dieciséis fue elaborada con la finalidad de proteger el salario mínimo, también lo es que en el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia de desindexación del salario mínimo, se indica que todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta se entenderán referidas a dicha unidad.

3. El artículo 12 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, no vulnera el principio de legalidad y certeza jurídica. Esto es, ese precepto no debe analizarse de manera aislada, sino en el contexto normativo en el que se encuentra inscrito, de donde se advierte que los créditos y los préstamos no están incluidos dentro del concepto de las remuneraciones, lo que es acorde con lo previsto en el artículo 127 constitucional. En ese orden de ideas, las remuneraciones se conforman por toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, en tanto que no se consideran parte de éstas las jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, liquidaciones por servicios prestados, préstamos y créditos, si no se encuentran previstas en una ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Aunado a que conforme a lo previsto en el artículo 14 del Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, dichos haberes de retiro, liquidaciones por servicios prestados, préstamos y créditos, no forman parte de una remuneración.

Precisa que si el artículo 127 constitucional ordena que ningún servidor público podrá recibir remuneración, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República, es evidente que las remuneraciones se encuentran limitadas y sujetas a la asignada para éste y, en su caso, a la remuneración del superior jerárquico.

Aunado a que no se está ante una violación al principio de igualdad, pues en el caso, no se trata de dos sujetos en igualdad de circunstancias a los que se les otorgue un trato diverso, sino de un trato diferenciado de dos situaciones de hecho diversas, por lo que los

servidores públicos de los niveles de enlace, medio o superior, no tienen las mismas características, ya que además de tener funciones, niveles de responsabilidad y sueldos diferentes, no son comparables entre sí, pues son trabajadores de confianza, de manera que no ha lugar sostener violación alguna al principio de igualdad frente a los demás servidores públicos en razón de su cargo, como es el caso de los servidores públicos de base. Máxime que la finalidad de la distinción, consiste en la regulación de las remuneraciones de todos los servidores públicos para que ninguno de ellos reciba una mayor que la que corresponde al Presidente de la República, tomando en consideración que la motivación que originó la expedición del decreto reclamado corresponde a un campo económico de organización administrativa del Estado; además de que la medida utilizada por el legislador es racional y adecuada para el fin legítimo buscado y, por último, no se afectan de manera innecesaria ni excesiva otros bienes o derechos protegidos por la Constitución.

4. La Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no transgrede los derechos de seguridad jurídica, ni la garantía de irreductibilidad salarial de los trabajadores al servicio de los tres órdenes de gobierno, esto es, la autoridad precisa que no sólo es reglamentaria de los artículos 75 y 127 constitucionales, sino que su implementación obedece a una necesidad social, tal como se expresó en la exposición de motivos correspondiente. Además de que la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma, de tal manera que tomando en cuenta que la Ley Federal de Remuneraciones fue promulgada como consecuencia de una exigencia social que no contraviene ninguna disposición constitucional, y que es reglamentaria de un precepto contenido en ésta, no requiere

de un análisis exhaustivo sobre su constitucionalidad, de tal forma que debe reconocerse su validez.

Agrega que si bien es cierto que la Ley impugnada no fija criterios específicos o detallados relativos a la forma en que deberán calcularse y pagarse las retribuciones conforme al grado de responsabilidad que el empleo, cargo o comisión requieren, también lo es que sí fija los parámetros mínimos para que éstos se determinen, por tanto, sostener lo contrario sería como pretender fijar los diversos grados de responsabilidad de cada uno de los servidores públicos.

En ese orden de ideas, las bases o parámetros legales y constitucionales para fijar las remuneraciones consiste en contemplarlas en el presupuesto de egresos que el Ejecutivo somete a consideración del Congreso de la Unión por conducto de la Cámara de Diputados y, ante su omisión, tomar la remuneración fijada en el presupuesto anterior; que los entes públicos integren en sus proyectos de presupuestos los tabuladores respectivos que deben ser acordes con la Constitución y con las leyes aplicables; proporcionales a sus responsabilidades, adecuadas e irrenunciables y determinadas de forma anual, sin que en ningún caso sean mayores a las que reciba el Presidente de la República o su superior jerárquico. Máxime que los trabajadores al servicio del Estado están sujetos a todo tipo de modificaciones presupuestales que afectan el número de plazas disponibles, cargos y los respectivos niveles salariales, atendiendo siempre a las necesidades presupuestarias, así como al Plan Nacional de Desarrollo, que atiende al bien común, en un sano desarrollo social en aras de llevar a cabo una correcta rectoría económica de la Nación, de tal manera que la permanencia por sí sola, no puede actuar hacia el pasado ni afectar situaciones que podrían constituir derechos adquiridos por referirse a acontecimientos que necesariamente se

presentarán en tiempo futuro y cuyo contenido podrá solamente ser satisfecho por el porvenir.

Destaca que de conformidad con los principios de irreductibilidad de salario, los efectos de una ley en su ámbito temporal de validez descansan en la diferencia entre un efecto inmediato y otro retroactivo, de tal manera que los requisitos de permanencia no pueden verse afectados por este principio, pues tiene efectos sobre situaciones en curso y hacia lo próximo, como sucede con la Ley reclamada, pero no sobre situaciones pasadas, de tal manera que los interesados pueden continuar con el desempeño del cargo, siempre que satisfagan los requisitos previstos en las disposiciones vigentes durante el encargo, así como en aquéllas que estén por sobrevenir. Por ello, los requisitos de permanencia no son contrarios al principio de irreductibilidad del salario, pues no se afectan situaciones anteriores de la persona que desea continuar en el cargo, así como tampoco lo es al de justa remuneración, por el contrario, pugna por un respeto a la justicia distributiva, toda vez que la norma encarna las reformas sociales, políticas y económicas que exige el bien común.

Expresa que no existe violación al artículo 94 constitucional; esto es, en términos de ese precepto el sueldo de los Ministros de la Suprema Corte, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, así como Magistrados Electorales no puede ser disminuido durante su encargo, empero, en estricto cumplimiento al mandato constitucional, el presupuesto de egresos es el instrumento que fija los límites de las remuneraciones autorizadas a los servidores públicos de conformidad con lo previsto en el artículo 127 constitucional, en tanto que el Manual que regula las Remuneraciones de los Servidores Públicos del Poder Judicial de la Federación, establece las normas que deben observarse para la asignación de las percepciones, prestaciones y demás

beneficios de éstos, así como que de igual manera es aplicable a dicho Poder la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; por tanto, la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no es el único ordenamiento que regula las remuneraciones de los servidores públicos que integran el Poder Judicial de la Federación; de ahí que carece de sentido lo manifestado por la parte actora y, por las mismas razones, tampoco existe violación a la independencia judicial, pues no se encuentra vinculada con la remuneración de los servidores públicos que garantizan la impartición de justicia, sino con su profesionalismo y honorabilidad.

5. Finalmente expresa que el procedimiento legislativo del que derivó el ordenamiento cuestionado, no es inconstitucional porque de conformidad con lo previsto en el artículo 72 constitucional, se estimará aprobado por el Ejecutivo Federal todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de origen transcurridos los plazos legales, de tal manera que, en el caso, ante la falta de observaciones del Presidente de la República, la Cámara de Senadores ordenó su publicación en el Diario Oficial de la Federación, cumpliendo entonces con los parámetros constitucionales previstos para dicho proceso.

**Informes correspondientes a la acción de inconstitucionalidad  
108/2018.**

**I. Informe de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.**

1. Sostiene que, en primer lugar, la acción de inconstitucionalidad no es el medio de impugnación idóneo para combatir las omisiones legislativas derivadas de ajustar los ordenamientos legales secundarios a los preceptos constitucionales,

sino que dicho mecanismo de control sólo procede contra normas generales promulgadas y publicadas en el medio oficial correspondiente, pues en ese caso se realizaría un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma con la finalidad de expulsarla del orden jurídico nacional.

Aún más, no existe la supuesta omisión legislativa argumentada, toda vez que los accionantes parten de una incorrecta interpretación del objeto, alcance y regulación establecida en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, así como en los artículos 75 y 127 constitucionales, pues dicho ordenamiento tiene como objeto regular las remuneraciones que reciban los servidores públicos de los Poderes de la Unión, así como de los demás entes públicos federales incluidos aquellos dotados de autonomía constitucional, sin menoscabo de que todos ellos deberán incluir dentro de su proyecto de presupuesto, los tabuladores desglosados referentes a las remuneraciones que a propuesta de cada uno deban recibir los servidores públicos para su aprobación conforme a lo previsto en la fracción IV, del artículo 74 constitucional. Por tanto, los argumentos de la accionante son infundados, ya que a partir del análisis al ordenamiento cuestionado, se acredita que prevé las bases para la fijación de las remuneraciones de los servidores públicos desarrollando de manera reglamentaria los artículos constitucionales conducentes, aunado a que no vulnera derechos constitucionales, ya que es acorde con el texto constitucional.

**2.** No existe transgresión al principio de legalidad previsto en los artículos 72 constitucional y 184 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

En efecto, son infundados los argumentos de la actora que pretenden acreditar una violación al principio de legalidad, toda vez que el procedimiento legislativo cumplió con los requisitos formales y procesales previstos en los artículos 71 y 72 constitucionales para la creación de una ley. Esto es, no se actualiza la supuesta violación al artículo 184 del Reglamento de la Cámara de Diputados consistente en que las proposiciones no dictaminadas dentro del periodo ordinario de sesiones en que fueron presentadas se tendrán por desechadas y se procederá a su archivo, toda vez que la minuta de mérito, de conformidad con lo previsto en el artículo 3 del referido Reglamento, se define como aquel proyecto de ley o decreto que se recibe de la Cámara de Senadores o que se envía a ella, en cualquiera de las etapas del proceso legislativo, en tanto que la proposición con punto de acuerdo, es una petición para que la Cámara asuma una postura institucional respecto de un asunto no legislativo; por tanto, la minuta con proyecto de decreto por el que se expide el ordenamiento cuestionado, remitida por el Senado de la República a la Cámara de Diputados le era aplicable únicamente lo previsto en el numeral primero del artículo 184 del Reglamento de la propia Cámara, lo que cobró actualización en sesión ordinaria del Pleno de esa soberanía celebrada el cinco de noviembre de dos mil dieciocho, en la que se realizó la declaratoria de publicidad conforme a lo previsto en el propio 184, numeral 1 y 92, numeral 2, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados, para que esa minuta con vencimiento de plazo fuese puesta a discusión y votación el trece de septiembre de dos mil dieciocho.

**3.** Aduce que tampoco se está ante alguna violación al principio de autonomía presupuestaria ni de autonomía universitaria toda vez que los argumentos de la accionante derivan de una incorrecta interpretación de los artículos 127, fracción VI, así como 75, último

párrafo, de la Constitución Federal. Esto es, conforme a dichos preceptos los Poderes de la Unión, así como los organismos autónomos que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados referentes a las remuneraciones que a propuesta de cada uno deban percibir los servidores públicos, lo que resulta acorde con lo previsto en el artículo 8 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, por lo que no se advierte invasión alguna a la capacidad de éstos para disponer de los recursos económicos que le sean asignados para el cumplimiento de sus funciones, ni tampoco violación al principio de división de poderes previsto en el artículo 49 constitucional.

En ese orden de ideas, el hecho de que los órganos autónomos distintos a los depositarios tradicionales del poder público guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no implica que no formen parte del Estado Mexicano, toda vez que su misión radica en atender las necesidades torales tanto del Estado, como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales; en consecuencia, la Ley reclamada no afecta la autonomía presupuestal de dichos órganos, como es el caso de los órganos educativos, dentro de los que se encuentran las universidades autónomas, ni mucho menos la autonomía universitaria reconocida por la Constitución.

4. Siguiendo la misma lógica, aduce que son inexistentes las violaciones a los principios de autonomía e independencia del Poder Judicial de la Federación, ya que es infundado el argumento relativo a que los artículos 7 y 8 de la Ley reclamada no atienden el mandato previsto en el artículo 127 constitucional, es decir, respecto de la

reglamentación de forma compatible con los principios de independencia judicial y de división de poderes, pues las argumentaciones de la actora parten de un erróneo concepto de dichos principios, toda vez que la independencia judicial se prevé mediante mandato constitucional en normas materialmente legislativas, las que una vez establecidas, dejan de estar a la libre disposición del legislador; y aun cuando sea la Cámara de Diputados la que defina el monto de las remuneraciones en el presupuesto de egresos de conformidad con lo previsto en la fracción IV, del artículo 74 constitucional, lo cierto es que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, no vulnera el principio de independencia judicial a nivel federal, pues su objeto consiste en reglamentar el contenido de los artículos 75 y 127 de la Norma Suprema.

5. Lo mismo ocurre con las supuestas violaciones a los principios de autonomía e independencia de los Poderes Judiciales Locales, es decir, no es tal, ya que el argumento relativo a que el artículo 6 del ordenamiento reclamado no atiende el mandato previsto en el artículo 127, fracción IV, de la Constitución Federal es infundado, pues la accionante parte de una incorrecta interpretación del orden jurídico aplicable, así como del principio de independencia de los órganos jurisdiccionales locales. En efecto, de lo previsto en la fracción III del artículo 116 constitucional, se desprende que el Poder Judicial Local se ejercerá a través de los tribunales que para ello establezcan las constituciones locales a partir de ciertos requisitos, aunado a que la Suprema Corte ha definido un marco de referencia relativo a los elementos que deben tomarse en cuenta para salvaguardar la autonomía e independencia judicial de las entidades federativas que deben ser observados y regulados por las legislaturas locales, como el caso de los requisitos para acceder al cargo de Magistrado, así como las características y principios para su ejercicio; la remuneración

adecuada, irrenunciable e irreductible y, por último, que la estabilidad en el cargo implica determinar el periodo de duración y la posibilidad de ratificación para alcanzar la inamovilidad. Por tanto, es válido que las constituciones y las leyes locales modalicen las garantías de libertad judicial siempre que sean acordes con los parámetros constitucionales, de tal manera que la inamovilidad y la estabilidad de los Magistrados locales son parte integrante de las garantías previstas en el artículo 116 constitucional y corresponde su desarrollo a las entidades legislativas.

En ese orden de ideas, concluye que no le asiste razón a la accionante al sostener que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos es violatoria de la independencia de los poderes judiciales locales, ya que el referido ordenamiento no es de aplicación estatal, pues la obligación de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para expedir o adecuar la legislación, deriva del Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, 124 y 127 de la Constitución Política de los Unidos Mexicanos publicado el veinticuatro de agosto de dos mil nueve.

**6.** En cuanto al régimen de responsabilidades penales y administrativas, éste debe calificarse como constitucional porque las sanciones previstas en el referido ordenamiento derivadas de la comisión de los delitos de pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos, no son violatorias del principio de igualdad y de no discriminación al hacer una distinción entre los trabajadores de base y los de confianza, pues se trata de dos clasificaciones distintas de sujetos; y tampoco transgrede el principio de proporcionalidad al incorporar una graduación numérica que subordinó la pena al monto beneficiado, aunado a que el principio de taxatividad supone la

exigencia de que el grado de determinación de la norma sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido sin problemas por su destinatario, de tal manera que no existe obligación alguna para que los tipos penales incluyan elementos adicionales a los que contienen los que se impugnan.

En relación con la regulación del régimen de sanciones administrativas, destaca que la intención del legislador al expedir la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no consistió en establecer un marco de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, sino regular las remuneraciones que perciben éstos, de manera que la investigación, sustanciación y resolución de los procedimientos no penales que deriven de oficio o denuncia, deberá iniciarse conforme a lo dispuesto en la diversa Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las leyes relativas al servicio profesional, la normativa administrativa interna y los demás ordenamientos que regulen la responsabilidad y disciplina entre los Poderes Federales, incluyendo la administración pública descentralizada, así como los entes autónomos.

7. Aduce que no se actualizan las supuestas violaciones a los principios de legalidad y seguridad jurídica en relación con las referencias normativas aducidas, ya que las relativas al Distrito Federal deben entenderse a la Ciudad de México, de conformidad con lo previsto en el Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas disposiciones de la Constitución Federal en materia política de la Ciudad de México; las referencias al salario mínimo deben entenderse a la unidad de medida y actualización, según el Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución en materia de desindexación del salario mínimo; en tanto que las diversas sobre las leyes federales de

responsabilidades de los servidores públicos, se entienden, conforme al artículo 16 de la ley impugnada, hechas a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, a las leyes relativas al servicio profesional de carrera y a la normativa administrativa prevista para estas conductas, tomando en cuenta que su finalidad consiste en regular las remuneraciones que perciben los servidores públicos de la Unión y todos los demás entes públicos federales, en términos de los artículos 75 y 127 constitucionales, ya que la Ley impugnada no pretende establecer un marco de responsabilidad administrativa para éstos.

Sostiene que tampoco se está ante la supuesta violación a los principios de legalidad y de seguridad jurídica, así como de los principios de igualdad y de no discriminación previstos en el artículo 11 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos por señalar que los servidores públicos de elección popular no tienen derecho a liquidación o compensación alguna por el término de su mandato, pues se trata de una distinción prevista en la propia Constitución Federal; que las facultades atribuidas a la Auditoría Superior de la Federación en el ordenamiento reclamado para promover denuncias de juicio político resultan constitucionales y no afectan los principios de legalidad ni de seguridad jurídica. Máxime que de acuerdo con lo previsto en el artículo 16 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, la investigación, sustanciación y resolución de los procedimientos no penales que se sigan de oficio o deriven de denuncias, así como la aplicación de las sanciones, se llevarán a cabo de conformidad con las leyes federales de responsabilidades de los servidores públicos, las del servicio profesional de carrera y la normativa administrativa expedida por las

dependencias competentes, por tanto, la garantía de audiencia de los servidores públicos será contemplada en estos ordenamientos.

## II. Informe de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

1. Aduce que las disposiciones impugnadas no consisten en un nuevo acto legislativo, por lo que debe observarse lo previsto en el artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria; esto es, considera que debe sobreseerse en la presente acción de inconstitucionalidad al actualizarse la causal de improcedencia prevista en ese precepto ya que no se está ante un nuevo acto legislativo, ello porque el principio de irreductibilidad salarial de los servidores públicos se encuentra previsto en el artículo 127 constitucional reformado el veinticuatro de agosto de dos mil nueve, aunado a que conforme a los artículos segundo y tercero transitorios del respectivo Decreto, las remuneraciones superiores a la máxima establecida para el Presidente de la República, debían ser ajustadas o disminuidas en los presupuestos de egresos correspondientes al ejercicio fiscal del año siguiente al que entró en vigor, excepto para los juzgadores del Poder Judicial de la Federación y de los Poderes Judiciales Estatales que en ese momento estuvieran en funciones, así como Consejeros del Instituto Nacional Electoral.

En consecuencia, al ser dicho Decreto el que generó un supuesto perjuicio por constituir la base de la acción de los legisladores accionantes e instruir la reducción salarial de los servidores públicos, debió acudir a las instancias correspondientes en el momento oportuno que se produjo la afectación; sobre todo si se toma en cuenta que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no modifica el contenido formal ni material del Decreto constitucional, por tanto, a partir de las porciones normativas

que se pretenden combatir no se produjo un nuevo acto legislativo que permita su impugnación.

2. La acción de inconstitucionalidad debe sobreseerse, porque su presentación es extemporánea, esto porque el acto legislativo impugnado únicamente provoca un cambio formal al haberse reproducido el texto constitucional, por lo que resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal; en otras palabras, toda vez que la demanda se promovió de manera extemporánea, pues si bien es cierto que los legisladores actores aducen combatir la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, lo cierto es que en la especie impugnan los preceptos transitorios del Decreto de reforma constitucional de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, del cual se consintieron sus efectos al no impugnarse oportunamente.

3. De igual forma la acción es improcedente con apoyo en los artículos 19, fracción VIII, en relación con el 20, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria, esto es, los accionantes pretenden acreditar una omisión legislativa parcial al considerar que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no se ajusta a los lineamientos y mandatos que se desprenden del artículo 127 constitucional al actualizarse una falla en la reglamentación del contenido, pues únicamente se reproduce el texto constitucional; sin embargo, dicho argumento es improcedente, toda vez que no es posible impugnar omisiones legislativas, pues se desnaturalizaría el objeto de la acción de inconstitucionalidad como medio de control, esto es, del análisis gramatical y teleológico de la fracción II del artículo 105 constitucional, la acción de inconstitucionalidad no es

procedente en contra de omisiones legislativas, sino respecto de una posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal, además de que el Congreso de la Unión no incurrió en la omisión que se le atribuye al emitir la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

4. Sostiene de manera precautoria que se actualiza un impedimento para cada uno de los integrantes de la Suprema Corte para conocer lo relativo a la regulación de los sueldos del Poder Judicial de la Federación, al incluir necesariamente la de los servidores públicos encargados de resolver la acción de inconstitucionalidad, toda vez que se estaría ante una violación al principio de imparcialidad en la impartición de justicia previsto en el segundo párrafo del artículo 17 constitucional para resolver las controversias planteadas, al tener un interés personal en el asunto conforme a lo señalado en la fracción III del artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

5. Precisa que la Ley impugnada cumplió con las características que requiere un ordenamiento para su validez, además de que en su momento fue aprobada por mayoría de votos, incluidos los partidos que ahora promueven la presente acción de inconstitucionalidad, respetando a todas las fuerzas políticas con representación en el Congreso, en un proceso deliberativo que culminó con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones, fueron públicas.

6. Argumenta que no existe la supuesta omisión legislativa argumentada, toda vez que en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos se establecen los parámetros que fijan la remuneración de los servidores públicos, respetando en todo momento

el contenido de las disposiciones constitucionales, tomando en consideración que ningún servidor público obtendrá una retribución mayor que la establecida para el Presidente de la República en el Presupuesto de Egresos de la Federación; y que, conforme al artículo 75 de la Norma Fundamental, la Cámara de Diputados recibirá los proyectos de presupuestos de los respectivos órganos, ya que es obligación de éstos, con base en sus funciones, elaborar su propio presupuesto.

En ese tenor, al no existir una disposición constitucional que faculte a la Cámara de Diputados para limitar el arbitrio de los organismos federales para emitir su proyecto de presupuestos, ésta observó el contenido del artículo 75, con lo que se evita la transgresión de esferas de los diversos Poderes de la Unión; en consecuencia, no se incurrió en una omisión legislativa parcial con la emisión de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, pues las facultades del Congreso se encontraban acotadas al propio mandato constitucional y a las funciones de cada Poder y órgano constitucional autónomo, sin menoscabo de que la acción de inconstitucionalidad no es el medio idóneo para controvertir una omisión legislativa.

En relación con el argumento consistente en que no se prevé en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos cómo se hará efectivo el principio de proporcionalidad de las remuneraciones, vulnerando en perjuicio de los servidores públicos el derecho a un salario que cumpla con los parámetros establecidos en el apartado B del artículo 123 y 127 de la Constitución y garantizados por el diverso 75, sostiene que la determinación del salario del Presidente de la República es una facultad del Poder Ejecutivo, por lo que el Congreso de la Unión se encuentra impedido para establecer

una cantidad fija en el citado ordenamiento, pues considerar lo contrario implicaría una invasión de poderes.

Respecto del principio de irreductibilidad salarial, precisa que de conformidad con lo previsto en el artículo segundo transitorio del Decreto de reformas constitucionales de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, las remuneraciones superiores a la máxima establecida deberán ser ajustadas o disminuidas, por lo que la mayoría de los servidores públicos que actualmente se encuentran en funciones y perciben una remuneración por encima de la máxima establecida, están vinculados, por disposición constitucional, al acatamiento de lo dispuesto en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, por lo que su salario efectivamente puede verse disminuido sin que esto implique una vulneración a sus derechos. Máxime que de las normas combatidas se garantizó una protección efectiva a los derechos humanos ante la discrecionalidad existente en la política de sueldos que permeaba en el Estado mexicano, de manera que se dignifica la función pública con el otorgamiento de sueldos adecuados y transparentes, evitando privilegios de los funcionarios de algunos niveles.

7. Por lo que hace a la supuesta violación al principio de legalidad previsto en los artículos 72 constitucional y 184 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se adhiere a los argumentos que, en su caso, exprese la Cámara de Diputados para desacreditar la pretensión de los accionantes.

8. Argumenta que no existe violación al principio de autonomía presupuestaria, es decir, los accionantes pretenden acreditar una presunta omisión legislativa parcial al considerar que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no cumplió con el

mandato de hacer efectivo lo previsto en el artículo 127 constitucional en cuanto a su vocación tutelar para proteger los derechos fundamentales, así como respecto del principio de división de poderes, dada la incidencia transversal de dicha disposición en el contenido orgánico institucional de la Constitución; lo que es infundado, pues de la lectura de los artículos 75 y 127 constitucionales no se desprende que su ley reglamentaria deba señalar los criterios para fijar la cuantía, los parámetros de la remuneración para el titular del Poder Ejecutivo, ni tampoco los lineamientos que deban contener los tabuladores de remuneración de los Poderes de la Unión o de los organismos constitucionalmente autónomos, toda vez que las cuestiones adjetivas de las remuneraciones, se encuentran encomendadas al presupuesto de egresos.

9. Expresa que tampoco se actualizan las supuestas violaciones a los principios de autonomía e independencia del Poder Judicial de la Federación, por tanto, es infundado el argumento consistente en que los artículos 7 y 8 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no atienden el mandato previsto en el artículo 127, base II y VI, de la Constitución Federal, esto es, relativo a reglamentar el precepto constitucional de forma compatible con los principios de independencia judicial y de división de poderes, toda vez que los citados numerales no implican intromisión, dependencia o subordinación por parte del Poder Legislativo en perjuicio del Poder Judicial Federal, ya que los servidores públicos que pertenecen a este último, ejercen su función sin más subordinación que la que se tiene ante el derecho, por lo que no dependen de voluntad humana alguna para llevar a cabo su función.

Señala que de los numerales impugnados únicamente se desprende que el órgano legislativo federal estableció las reglas que los entes públicos federales, descentralizados, autónomos o independientes de los poderes de la Unión, deben seguir para determinar los límites mínimos y máximos de las percepciones ordinarias netas mensuales para los servidores públicos, es decir, la forma en que se deben presentar los tabuladores de las remuneraciones dentro de los proyectos de presupuesto para ser aprobados en el presupuesto de egresos, sin que de manera alguna implique que el Poder Judicial no pueda tomar decisiones propias respecto de su presupuesto, pues goza de autonomía administrativa y atribuciones exclusivas para manejar su patrimonio libremente, sin la interferencia de otro Poder.

Asimismo, es infundado el argumento relativo a que el mecanismo previsto en el Capítulo II de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, al establecer la facultad de la Cámara de Diputados para señalar en el presupuesto de egresos las remuneraciones del Poder Judicial, no atiende a las garantías de irreductibilidad y estabilidad en sus condiciones de remuneración; ello porque no se interpuso impugnación alguna a partir del momento en que debió darse cumplimiento a lo previsto en el artículo segundo transitorio de Decreto de reformas constitucional de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, de tal manera que dicho decreto adquirió plena validez, vinculando a los sujetos obligados a su aplicación, pues el cumplimiento de los mandamientos constitucionales son de orden público y de obligación general. Agrega que de conformidad con el criterio de especialidad, el artículo 127 constitucional es el que regula lo relativo a las remuneraciones de todos los servidores públicos, en tanto que el diverso 94 sólo lo hace respecto de la integración y atribuciones del Poder Judicial Federal, lo que no pasó inadvertido en

la segunda iniciativa de reforma al primero de esos preceptos, en la que se sostiene que es de mayor valía el interés colectivo que el de un pequeño número de individuos; máxime que una reforma al texto constitucional permite la retroactividad de la norma, toda vez que no obstante el perjuicio que se pueda ocasionar a intereses individuales, debe atenderse al bien superior de contar con un régimen de remuneraciones equitativo, igualitario y transparente, que dé certeza al ejercicio del gasto público con el fin de evitar la arbitrariedad y el abuso en la determinación de los ingresos; máxime que la norma creada con anterioridad en el tiempo, como lo es el artículo 94 constitucional, debe considerarse abrogada tácitamente y, por tanto, ceder ante la nueva.

**10.** Tampoco existen las supuestas violaciones a los principios de autonomía e independencia de los Poderes Judiciales Locales, de ahí que es inoperante el argumento relativo a que el artículo 6 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no atiende el mandato previsto en el artículo 127, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que el citado numeral no implica intromisión a las competencias de las legislaturas locales, ya que del referido precepto constitucional se desprende que se contempla una Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y treinta y dos leyes estatales que regulen las remuneraciones de los servidores públicos. Por tanto, el Poder Constituyente no renunció expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, ni otorgó facultad alguna para que el Congreso expida una ley en materia de remuneraciones de los servidores públicos que deba aplicarse por las autoridades locales y la Ciudad de México en dicha materia.

11. No asiste la razón a los actores cuando suponen una violación de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos a los artículos 127, base VI, de la Constitución Federal, respecto del diverso quinto transitorio de la reforma constitucional de dos mil nueve y del principio de intervención mínima con las modalidades de comisión del delito de remuneración ilícita previstas en el artículo 217 Bis del Código Penal Federal ya que es incorrecto el argumento planteado, toda vez que el precepto penal sanciona la conducta de los servidores públicos cuya finalidad consista en eludir los imperativos constitucionales en materia de remuneraciones, lo que se relaciona con dos conductas: el acto de pagar una cantidad no autorizada, es decir, aprobar, refrendar o suscribir un pago y el acto de recibir un pago indebido sin realizar el reporte dentro del plazo señalado; por ende, no se trasgrede formalmente el mandato constitucional, ni tampoco permite el uso desproporcionado o innecesario del derecho penal, pues el artículo 217 Bis del Código Penal, sanciona las conductas tendentes a eludir el mandato previsto en el artículo 127 constitucional.

Algo similar ocurre ante la supuesta violación al principio de taxatividad, es decir, es infundado el concepto de invalidez ya que la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal no se circunscribe a meros actos de aplicación, sino que también abarca la propia ley que se aplica, la cual debe redactarse en términos que especifique los elementos respectivos de forma clara, precisa y exacta, por tanto, en el caso se está ante un contenido concreto y unívoco en la tipificación de la norma, por lo que la porción normativa que indica “de conformidad con lo dispuesto en la presente ley” cuenta con un grado de claridad y precisión tal que del contexto puede observarse su significado sin confusión para el destinatario, atendiendo a que las conductas relacionadas con las remuneraciones de los servidores

públicos se regulan en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

Asimismo es infundado el argumento sobre la distinción prevista en la fracción II del artículo 217 Bis del Código Penal, toda vez que no hace diferencia entre los servidores públicos susceptibles de ser sancionados penalmente por el delito de remuneración ilícita de los que no prevé la norma tildada de inconstitucional por los accionantes; y tampoco se está ante una transgresión del principio de proporcionalidad de las penas derivado del catálogo de sanciones previsto en el artículo 217 Ter del Código Penal, ya que no puede considerarse desproporcional en relación con los bienes jurídicos tutelados, es decir, con el buen uso de los fondos públicos; aunado a que toda remuneración debe cumplir con los lineamientos previstos en el artículo 127 constitucional, por lo que las penas previstas en el artículo 217 Ter del Código Penal Federal no sólo permiten el buen uso de los fondos públicos y que la remuneración que reciba todo servidor público sea adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión y proporcional a sus responsabilidades, sino que además, los disuade de la realización futura de los delitos de pago y recibo indebido que puedan afectar en mayor o menor medida a la hacienda pública. Por tanto, es infundado el concepto de invalidez aducido, pues la gravedad de la conducta incriminada como la cuantía de la pena no sólo se determina por el bien jurídico tutelado y la afectación que sufre o el grado de responsabilidad subjetiva del agente, sino por la incidencia del delito o la afectación a la sociedad que genere, siempre que existan elementos para sostener que el legislador ha tomado en cuenta esta situación al establecer la pena.

Agrega que la medida especial que permite que los servidores públicos que no sean de mando o superior, o que no pertenezcan al personal de tropa y clases de fuerzas armadas, puedan omitir el acatamiento previsto en el artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos es válida, toda vez que el trato diferente se encuentra permitido cuando sea justo y razonable, por lo que, en el caso, se está ante un trato desigual ante sujetos desiguales, y que el diverso 16 del ordenamiento reclamado no prevé una cláusula de remisión indeterminada a las leyes federales de responsabilidades de los servidores públicos, toda vez que establece expresamente que la investigación, tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos no penales que se sigan de oficio o deriven de denuncias, así como la aplicación de las sanciones que correspondan, se llevarán a cabo de conformidad con lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

**12.** Considera que es insuficiente el argumento planteado por la accionante en el sentido de que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos contiene referencias que no se encuentran previstas en el texto constitucional, como las relativas al Distrito Federal, al salario mínimo general vigente y a las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, toda vez que de conformidad con lo previsto en el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución en materia de desindexación del salario mínimo, deben entenderse referidas a la unidad de medida y actualización; en tanto que las referencias a las leyes federales de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, innegablemente deben realizarse en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, y que lo mismo ocurre con el Decreto de reforma política de la Ciudad de México, con base en el

cual todas las referencias que en la Constitución y demás ordenamientos jurídicos se hagan al Distrito Federal, deberán entenderse hechas a la Ciudad de México.

Asimismo es infundado el concepto de invalidez en el sentido de que no se definen en la ley los conceptos de “entrada en vigor al siguiente día de su publicación” y “al momento de la entrada en vigor de la presente ley quedarán sin efectos las disposiciones contrarias a las mismas”, toda vez que los preceptos transitorios que los contienen se refieren al imperativo constitucional de hacer efectivo el contenido de lo previsto en el artículo 127 de la Norma Suprema.

Precisa que es infundado el argumento relativo a que se hace un trato desigual y discriminatorio respecto de la exclusión de la posibilidad para obtener una pensión a los servidores públicos de elección popular, toda vez que el trato diferenciado se basa en criterios razonables y objetivos, respetando lo previsto en la fracción IV del artículo 127 constitucional, en el sentido de que no deben concederse ni cubrir jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, sin que se encuentren asignadas por la ley; así como que es infundado el concepto de invalidez relacionado con la facultad de la Auditoría Superior de la Federación, ya que de conformidad con las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados así como de las relativas a esa Auditoría, le corresponde como órgano de fiscalización y rendición de cuentas, emitir solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, informes de presunta responsabilidad administrativa, promociones de ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, de responsabilidad administrativa y juicios políticos, entre otros.

Por último, aduce que no existe violación a los principios de legalidad y de seguridad jurídica en relación con la garantía de audiencia, derivada del penúltimo párrafo del artículo 6 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, esto es, debe calificarse como infundado el argumento que sostiene que la norma impugnada determina la pérdida de un derecho como consecuencia automática ante la actualización de un supuesto normativo concreto, pues contrario a lo aducido por la accionante, el hecho de que en el último párrafo del citado precepto se establezca que los servidores públicos puedan perder su vínculo laboral por actualizarse contradicciones en las declaraciones que se presentan para la dictaminación de compatibilidad de dos servicios públicos, no se traduce en una violación a la garantía de audiencia, pues la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos contiene un procedimiento sancionador acorde con las leyes federales de responsabilidades de los servidores públicos.

### **III. Informe de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.**

1. La autoridad demandada expone que de acuerdo con la finalidad que tienen las leyes para la regulación de situaciones específicas, su creación goza de presunción de validez conforme a la legitimación del órgano que las crea, de tal forma que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos constituye la materialización y adecuación de los gobernados prevista en la fracción II del artículo 127 constitucional para establecer el ingreso máximo al que se deberán limitar los servidores públicos, el cual anteriormente no se aplicaba. Además, no se está ante imprecisión alguna respecto de los parámetros para fijar el sueldo que constituye el límite máximo referido, toda vez que las leyes deben ser interpretadas de forma armónica, sistemática y lógica para desentrañar su sentido y los

elementos que la conforman, de tal manera que es dable sostener que en cumplimiento al citado precepto constitucional, el pago de las remuneraciones debe ser proporcional a las responsabilidades de los servidores públicos y, al ser el Presidente Constitucional el máximo mandatario que cuenta además con mayor responsabilidad dentro del Estado, será a partir de éste que se realicen los ajustes correspondientes.

Por ende, el hecho que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no comprenda el catálogo de puestos, responsabilidades y remuneraciones que dé la pauta y los límites para la remuneración de cada servidor público, no implica su inexistencia ni tampoco incertidumbre jurídica, toda vez que éstos se definen de forma anual conforme al presupuesto de egresos autorizado por la Cámara de Diputados.

2. No se viola el principio de legalidad previsto en los artículos 72 constitucional y 184 del Reglamento de la Cámara de Diputados, por lo que son infundados los argumentos de la actora que pretenden acreditar una violación al principio de legalidad, ya que la emisión de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos cumplió con los requisitos formales y procesales previstos en los artículos 71 y 72 constitucionales para la creación de una ley, aunado a que las formalidades dentro de los procedimientos legislativos deben abordarse desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, siendo innecesaria, por economía procesal, la reposición de alguna etapa procedimental cuando no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria. En ese tenor, el proceso legislativo impugnado resulta apegado a las facultades conferidas al

Congreso de la Unión en los artículos 72 y 73 constitucionales, así como a los plazos previstos en los diversos 184 y 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

3. Indica que no se acreditan las presuntas violaciones a los principios de autonomía presupuestaria aducidos, ya que los límites para regular las remuneraciones del Poder Judicial se establecieron en el artículo tercero transitorio del Decreto de veinticuatro de agosto de dos mil diecinueve y no en la impugnada Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, lo que en el momento procesal oportuno no fue controvertido; aunado a que la referida Ley únicamente prevé el máximo a que se sujetarán las remuneraciones de los servidores públicos, más no la forma en que serán distribuidos, ya que esto último sería efectivamente violatorio del principio de autodeterminación presupuestaria.

4. Estima infundado el argumento relativo a que los artículos 7 y 8 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no atienden el mandato relativo a la reglamentación del artículo 127 constitucional y, por ende, desconoce los principios de autonomía e independencia del Poder Judicial de la Federación, toda vez que no se está ante vulneración alguna a ese principio ya que éste deriva de la facultad del Poder respectivo para emitir resoluciones apegadas a derecho y ejercer sus funciones libremente sin presiones externas, tomando en cuenta que la diferencia entre los tres Poderes de la Unión permite la existencia de pesos y contrapesos en un Estado democrático, sin la intervención de las remuneraciones que perciban sus integrantes.

En ese tenor, de una interpretación armónica de los artículos 94, 109 y 127 constitucionales, se desprende que el Poder Legislativo

aprobará el Presupuesto de Egresos de la Federación respetando las bases mínimas, así como los límites previstos en la Norma Fundamental sin afectar las remuneraciones que perciban por su servicio los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados del Tribunal Electoral durante el encargo de sus funciones, de tal manera que en respeto a la autonomía de dicho Poder, no se afectarán las remuneraciones nominales de los servidores públicos que lo integran, aún y cuando se modifique el presupuesto para los demás, tal como se indica en el artículo 6 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, al ser acorde con el diverso tercero transitorio del Decreto de reformas constitucionales de veinticuatro de agosto de dos mil nueve.

Además, toda vez que el salario que perciben los juzgadores es decoroso y permite las condiciones de subsistencia digna y adecuada para la función que ejercen, la independencia judicial no podría relacionarse con las remuneraciones recibidas, sino con el profesionalismo y la moralidad de los servidores públicos, recordando para ello, los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura y su marco histórico, que prevén los lineamientos necesarios para que los jueces resuelvan los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción, influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones directas o indirectas de cualquier sector o por cualquier motivo. Tan es así, que en la reforma constitucional de seis de junio de dos mil once, se reitera la garantía del juzgador relativa a que la remuneración que reciba no será modificada durante el periodo que se encuentre en funciones, lo cual no se refiere fundamentalmente a la cuantía de la remuneración sino a la variación durante su encargo, con

lo que se pretende evitar que se ejerzan presiones políticas o coerciones para que el servidor público se pronuncie sobre determinada manera, lo que en el caso no acontece, toda vez que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos busca un beneficio colectivo a favor del desarrollo nacional y, por ende, del bien común.

5. Por otra parte tampoco existen las supuestas violaciones a los principios de autonomía e independencia de los Poderes Judiciales Locales, por ello es infundado el concepto de invalidez hecho valer por la accionante, toda vez que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no regula los cargos estatales, sino únicamente se ajusta a lo previsto en el artículo 127 constitucional, sin menoscabo de que el Congreso de la Unión cuente con la facultad para expedir las leyes generales que establezcan las bases entre la Federación, la Ciudad de México, los Estados y los Municipios, para hacer efectivo el contenido en materia de remuneraciones de los servidores públicos que permita fijar sueldos, ahorrar recursos y racionalizar el gasto público, así como sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen incumplimiento o elusión por simulación; y de existir afectación a alguna esfera exclusiva de determinado nivel de gobierno o poder, los afectados podrán instar el procedimiento correspondiente mediante controversia constitucional.

6. Sostiene que no le asiste razón a la accionante al señalar que el artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos es violatorio del principio de legalidad penal en su vertiente de taxatividad, ya que es evidente que el servidor público se encuentra obligado a verificar la procedencia del monto recibido en demasía, pues saldría del común denominador que percibe tabularmente por el desempeño de su trabajo, de manera que en caso de no dar aviso

podría ser acreedor a la imposición de una sanción administrativa y, en su caso, de una sanción penal como consecuencia de una denuncia formulada por cualquier persona ante la instancia de control o disciplina correspondiente. Asimismo, la creación del tipo penal previsto en los artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal no implica violaciones al principio de seguridad jurídica, pues definen de manera específica los elementos a considerar para determinar que un servidor público ha incurrido en un delito, así como los elementos que integran el tipo penal.

Y que tampoco se actualiza violación alguna al principio de equidad respecto de la determinación de los responsables de las sanciones, pues la exclusión del supuesto de reporte y devolución de pagos indebidos al personal de base, supernumerario de las entidades públicas que no tengan puesto de mando medio o superior, así como al personal de tropa y clases de las fuerzas armadas, se encuentra justificada, pues difícilmente podrán otorgarse beneficios al personal cuyo ingreso salarial sea inferior y que no cuenten con otro tipo de percepciones, de manera que se está ante situaciones de hecho distintas derivadas de la naturaleza del cargo y grado de responsabilidad que representan.

Precisa que no se está ante una violación al principio de seguridad jurídica derivado de alguna remisión errónea de la norma a partir de la referencia de los preceptos del Código Penal Federal mencionados en la porción normativa que indica “la presente ley”, toda vez que atendiendo al título y contexto en que se desarrolla su contenido, se infiere que corresponde a la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, sin que genere duda la conducta punitiva sancionable; máxime que ese ordenamiento no

genera incertidumbre jurídica al señalar que las sanciones se aplicarán tomando en cuenta elementos objetivos y subjetivos para discernir el grado de responsabilidad en que se incurra, pues establece un parámetro acorde con el texto constitucional relativo a las sanciones derivadas de las faltas administrativas.

Sostiene que del artículo 13 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos relativo al control, responsabilidades y sanciones de los servidores públicos, se desprende que cualquier persona que tenga conocimiento que un servidor público realice conductas contrarias a la ley, podrá formular la denuncia respectiva ante la instancia competente, así como que dichas conductas se encuentran previstas en la misma ley, lo que permite una interpretación armónica de la misma.

7. Manifiesta que el hecho de que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos incluya definiciones superadas, como la relativa al Distrito Federal o al salario mínimo general vigente, no perjudica ni limita su eficacia, pues a partir de una interpretación armónica acredita que tiene la claridad y precisión suficientes para su comprensión, por lo que resultan inatendibles los conceptos de invalidez vertidos en este sentido.

Asimismo, resulta inatendible el argumento de la accionante que sostiene que el artículo 6 es violatorio de la garantía de audiencia al contener en su texto la posibilidad de dejar sin efectos el nombramiento o vínculo laboral por falsear información para obtener un dictamen de compatibilidad, toda vez que procederá únicamente cuando esta situación se acredite, de tal manera que la acción se condiciona a la realización de un acto; por ende, aun cuando se hubiese acreditado la declaración de falsedad, se deberá cumplir con

el requisito de procedibilidad contenido en el mismo precepto, respecto de la observación de las disposiciones aplicables, entre las que se encuentran la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado así como aquellas que deriven del apartado B del artículo 123 constitucional.

Por último, expresa que respecto de la supuesta violación contenida en la fracción IV del artículo 15 de la Ley reclamada, en el sentido de que contraría lo previsto en el diverso 109 constitucional, explica que las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación contenidas en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no afectan los principios de legalidad ni de seguridad jurídica, tomando en cuenta que la facultad para presentar denuncia de juicio político como consecuencia del actuar irregular de los servidores públicos, forma parte del conglomerado de atribuciones con que cuenta ese ente fiscalizador para el desempeño de sus funciones.

**OCTAVO. Pedimento de la Fiscalía General de la República.**

El Fiscal General de la República no formuló pedimento.

**NOVENO. Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción se envió el expediente al Ministro instructor, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos b) y g), de la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que los promoventes de la acción plantean la posible contradicción del “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”, frente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No es óbice a lo anterior, que en el informe que presentó la Cámara de Senadores en la acción de inconstitucionalidad 108/2018 se argumente de manera cautelar, que los integrantes de esta Suprema Corte están impedidos para conocer los problemas jurídicos relativos a las remuneraciones de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, pues finalmente, los Ministros tienen la misma calidad, sin embargo, les corresponde conocer de la acción de inconstitucionalidad, lo que en opinión de la Cámara demandada se traduce en una violación al principio de imparcialidad que rige en la administración de justicia, ya que sin duda, los Ministros que conforman el Tribunal Pleno tienen un interés personal en el asunto, conforme a lo señalado en la fracción III del artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>5</sup>.

Al respecto, el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene como derecho fundamental el de acceso a la justicia, al prever que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes,

---

<sup>5</sup> “**Artículo 146.** Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito, los jueces de distrito y los miembros del Consejo de la Judicatura Federal están impedidos para conocer de los asuntos, por alguna de las causas siguientes:

(...).

III. Tener interés personal en el asunto, o tenerlo su cónyuge o sus parientes, en los grados que expresa la fracción I de este artículo;

(...)”.

emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, así como que su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Esa disposición en sus dos primeros párrafos es del tenor siguiente:

**“Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. (...).”**

Incluso, la tutela jurisdiccional se complementa con lo dispuesto en los artículos 13 y 14 de la propia Constitución<sup>6</sup>, por cuanto ordenan respectivamente, que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales; y que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Relacionado con lo anterior, esta Suprema Corte ha establecido que el derecho a la jurisdicción o tutela jurisdiccional que deriva de los

---

<sup>6</sup> **“Artículo 13.** Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda”.

**“Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho. (...).”

artículos constitucionales ya citados, es un derecho público subjetivo que tiene toda persona o entidad pública para acceder a tribunales independientes e imparciales, donde ha de plantear una pretensión o a defenderse de ella, seguida siempre a través de un proceso justo y razonable, en el que se respeten las formalidades esenciales y concluya con una decisión jurisdiccional sobre la pretensión o la defensa y, en su oportunidad, tal resolución tenga ejecución en los términos precisos en que fue emitida.

Asimismo ha puntualizado que ese derecho fundamental consagra a favor de los gobernados los siguientes principios:

1. De justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes;
2. De justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado;
3. De justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y,
4. De justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no

costrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público.

Lo antedicho encuentra sustento en las jurisprudencias 1a./J. 42/2007 y 2a./J. 192/2007, que se reproducen a continuación:

**“GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.** La garantía a la tutela jurisdiccional puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. Ahora bien, si se atiende a que la prevención de que los órganos jurisdiccionales estén expeditos -desembarazados, libres de todo estorbo- para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, significa que el poder público -en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial- no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por lo que es indudable que el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Sin embargo, no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de ese derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es el caso del cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos”. (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Primera Sala, jurisprudencia, tomo XXV, abril de 2007, 1a./J. 42/2007, página 124, registro digital 172759).

**“ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES. La garantía individual de acceso a la impartición de justicia consagra a favor de los gobernados los siguientes principios: 1. De justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes; 2. De justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado; 3. De justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y, 4. De justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si la citada garantía constitucional está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, independientemente de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales”. (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, jurisprudencia, tomo XXVI, octubre de 2007, 2a./J. 192/2007, página 209, registro digital 171257).**

Así, el derecho a la jurisdicción se constituye en una obligación del Estado consistente en garantizar que todas las personas que lo requieran, deben someter sus conflictos a los tribunales en condiciones de igualdad y que la respuesta que obtengan de estos últimos resuelva en forma definitiva su pretensión, ya concediéndole o

negándole, dando certidumbre jurídica a los sujetos involucrados y a la sociedad misma en lo general<sup>7</sup>. Por tanto, es un derecho fundamental de carácter adjetivo, al constituirse en la vía para exigir el cumplimiento de un deber de justicia a cargo del Estado, como una de sus funciones esenciales.

En síntesis, la administración de justicia en el Estado Mexicano se garantiza constitucionalmente a través de los siguientes elementos:

- a. Es un derecho que le asiste a toda persona.
- b. Está a cargo de tribunales quienes deben contar con las siguientes características:
  - a) No deben ser especiales para juzgar un caso concreto, sino que deben estar previamente establecidos.
  - b) Se impartirá de forma expedita, es decir, sin obstáculos, estorbos o inconvenientes, en los plazos y términos que fijan las leyes.
  - c) La privación de algún derecho debe preceder a un juicio que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento.
  - d) Las resoluciones que se emitan decidirán la causa con prontitud, de manera completa y de forma imparcial.

En el ámbito internacional, el cual es de referencia obligatoria en atención a la reforma constitucional de diez de junio de dos mil once, esta tutela jurisdiccional se deriva de los artículos 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 8.1 y 25.1 de la

---

<sup>7</sup> Cámara de Diputados y Caballero José Antonio, *Artículo 17*. En Cámara de Diputados (Ed.) *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, México, 2012, Miguel Ángel Porrúa, página 84.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales, en el apartado que interesa al presente estudio, establecen:

**“Artículo 14.**

**1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil (...).”**

**“Artículo 8. Garantías Judiciales**

**1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”**.

**“Artículo 25. Protección Judicial**

**1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”**.

De los preceptos en cita se advierte que las previsiones convencionales resultan esencialmente coincidentes con lo establecido por el Constituyente mexicano, en el sentido de que deben existir jueces, tribunales o cortes de justicia, competentes, independientes, e imparciales, establecidos con anterioridad por ley, que garanticen, a través de recursos efectivos, el derecho de audiencia de las personas y al dictado de un fallo que resuelva la contienda respectiva.

Sobre el particular es conveniente citar la tesis identificada como 2a. CV/2007, que a continuación se trasunta:

**“DERECHOS HUMANOS. LA GARANTÍA JUDICIAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 8o., NUMERAL 1, DE LA CONVENCIÓN AMERICANA RELATIVA, ES CONCORDANTE CON LAS DE AUDIENCIA Y ACCESO A LA JUSTICIA CONTENIDAS EN LOS ARTÍCULOS 14 Y 17 CONSTITUCIONALES. El citado artículo 8o., numeral 1, al disponer que toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, resulta concordante con los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que llegue al extremo de ampliar las prerrogativas de audiencia y acceso a la justicia en ellos contenidas, porque la prerrogativa de que ‘toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías’, está establecida en el segundo párrafo del indicado artículo 14, que prevé la garantía de audiencia en favor del gobernado mediante un juicio en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y la referencia de que la garantía judicial en comento debe otorgarse ‘dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial’, está en consonancia con el mencionado artículo 17, en lo concerniente a la tutela jurisdiccional de manera pronta, completa e imparcial, que previene que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes”. (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, tesis aislada, tomo XXVI, agosto de 2007, 2a. CV/2007, página 635, registro digital 171789).**

En esa tónica, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado las garantías jurisdiccionales establecidas en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el sentido de que conforman al *debido proceso*, dentro del cual se encuentra el relativo al derecho de toda persona de ser oída con las garantías mínimas del caso y dentro de un plazo razonable por un juez.

Especial referencia tiene de lo expuesto, la exigencia de imparcialidad propia de todo juzgador, respecto de la cual la doctrina establece como presupuesto de todo proceso la insospechabilidad del tribunal<sup>8</sup>, esto es, que para poder ejercitar sus funciones en una causa determinada, el juzgador debe ser imparcial, lo cual implica ser extraño del todo a los intereses que en ella vienen envueltos; por ende, constituye una garantía de legitimidad frente a las partes y a la opinión pública<sup>9</sup>.

La imparcialidad es entonces, una condición esencial que deben satisfacer quienes tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional y consiste en el deber de ser ajenos o extraños a los intereses de las partes en el litigio, dirigir y resolver el proceso sin favorecer indebidamente a alguna de ellas<sup>10</sup>.

Ahora bien, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que la imparcialidad exige que el juez se aproxime a los hechos de la causa careciendo, de manera subjetiva, de todo prejuicio y ofreciendo garantías suficientes de índole objetiva que permitan desterrar toda duda que el justiciable o la comunidad puedan albergar respecto de su actuar; el juez debe aparecer actuando sin estar sujeto a influencia, aliciente, presión, amenaza o intromisión, directa o indirecta, sino única y exclusivamente conforme a (y movido por) el Derecho<sup>11</sup>.

Asimismo esa Corte apunta que los jueces no deben tener interés directo, posición tomada o preferencia por alguna de las partes, así como no estar involucrados en las controversias de las que conozcan,

---

<sup>8</sup> Von Bulow, Oskar, *Excepciones y presupuestos procesales*, Buenos Aires, Argentina, 1964, Ejea, página 5.

<sup>9</sup> Liebman, Enrico Tulio, *Derecho Procesal Civil*, Buenos Aires, Argentina, 1980, Ejea, página 60.

<sup>10</sup> Ovalle Favela, José, *Garantías constitucionales del proceso*, México, 2002, Oxford, página 416.

<sup>11</sup> Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") vs. Venezuela. Excepción Preliminar. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 5 de agosto de 2008, Serie C No. 182, párrafo 56.

de tal manera que deben separarse de ellas cuando exista algún motivo o duda que vaya en desmedro de la integridad del tribunal como órgano imparcial<sup>12</sup>.

En atención a ello, es obligación del legislador emitir normas procesales que permitan disipar cualquier duda en relación con la actuación imparcial del juzgador, permitiendo su recusación por las partes<sup>13</sup>, tal y como sucede, en el caso de nuestro país a nivel Federal, con el artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que prevé los impedimentos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados de Circuito, jueces de Distrito y consejeros de la Judicatura Federal, como causas objetivas que los inhiben del conocimiento de los asuntos que se sometan a su consideración.

Dentro de las causas de impedimento la Cámara de Senadores en su informe, hace referencia a la prevista en la fracción III del artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, esto es, la relativa a tener interés personal en el asunto, por los efectos directos o indirectos que pudiera tener el criterio sustentado en la resolución correspondiente, dentro de la esfera del propio juzgador.

En el caso, de las acciones de inconstitucionalidad que ahora se analizan, pueden tener incidencia en la remuneración de los ministros que integran a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues involucran la interpretación 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, por cuanto

---

<sup>12</sup> Caso Palamara Iribarne vs. Chile, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 135, párrafos 146 y 147.

<sup>13</sup> Caso Apatz Barbera, Op. Cit., párrafos. 63 y 64.

hace a la previsión relativa a que ningún servidor público podrá recibir retribución por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida por el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente; ello además, a la luz de la garantía judicial de irreductibilidad de la remuneración que perciben durante su encargo, establecida en el artículo 94 de la Constitución Federal.

De tal manera que la decisión que se adopte, impacta sin lugar a dudas, en su esfera de derechos y, por tanto, incide en el supuesto de interés personal a que se refiere el artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. No obstante, constituye un hecho notorio que ninguno de ellos promovió juicio alguno en contra del ordenamiento cuestionado.

En ese contexto, se está ante la problemática relativa a que, por una parte, la acción de inconstitucionalidad incide en la esfera de derechos de las ministras y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en específico, en el ámbito de sus remuneraciones, lo cual implica normativamente la existencia de un interés personal que pudieran tener en la controversia, de tal manera que, en principio y en condiciones ordinarias, a efecto de preservar su imparcialidad, no podrían conocer de la presente litis.

Sin embargo, del otro lado está de por medio la tutela judicial efectiva de quienes acuden ante el Máximo Tribunal para que emita la sentencia correspondiente respecto a la constitucionalidad de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, al tenor de lo establecido por el artículo 127 de la Constitución General de la República, así como de la garantía judicial de irreductibilidad del salario que les corresponde a los jueces constitucionales federales, reconocida tanto en el artículo 94 de la norma fundamental, como por

diversos tratados internacionales e interpretaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que la ubican como parte fundamental de su independencia.

Asimismo, el Poder Constituyente, incluyendo cualquier supuesto que lo motive, en el artículo 105, fracción II, de la Norma Fundamental<sup>14</sup> estableció como facultad exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en única instancia la de conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Federal. De tal manera que no existe autoridad alguna distinta a ésta que pueda resolver una acción de inconstitucionalidad en la que la norma general tenga un impacto en la esfera de derechos de sus integrantes.

Atendiendo a circunstancias similares, la jurisprudencia de los Estados Unidos de América (la que dicho sea de paso reconoce normas muy similares a las nacionales en razón a su Carta Fundamental), ha establecido la regla de necesidad, la cual consiste en que un juez debe declararse competente si ello es indispensable para que la causa sea resuelta<sup>15</sup>.

Se trata entonces, de una regla que requiere que un juez u otro funcionario conozca de un caso, con independencia de su posición

---

<sup>14</sup> "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...).

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

(...)"

<sup>15</sup> Cabanellas de las Cuevas, Guillermo y Hoague C. Eleanor, *Diccionario Jurídico. 1 english-spanish*, Argentina, 2001, Heliasta, página 666.

personal, cuando su descalificación pueda resultar en la ausencia de un tribunal competente para conocer del mismo<sup>16</sup>.

Ello permite, como excepción a las normas sobre inhibición, que los jueces participen en la adjudicación de una controversia en cuyo resultado derive un interés, cuando no sea posible sustituirlos o su participación sea necesaria para constituir un tribunal colegiado. Bajo esta regla subyace el principio relativo a que “Donde todos los jueces están descalificados, ninguno está descalificado”<sup>17</sup>.

Conforme con esta regla, se antepone a la presunción de parcialidad del juez para conocer de un asunto cuya resolución incida en su esfera de derechos de manera directa o indirecta, la tutela judicial efectiva inmersa en la resolución de un asunto de interés público como es el caso de aquellos criterios relacionados con el cumplimiento y observancia de las garantías judiciales, así como las provisiones que depositan en determinado órgano jurisdiccional la facultad relevante de constituirse en los últimos intérpretes de la Constitución.

En nuestro país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el máximo intérprete de la Constitución General de la República y los criterios que emite son obligatorios para todos los órganos jurisdiccionales, tal cual se advierte de los artículos 94 de la propia Constitución; 177 y 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 217 de la Ley de Amparo; así como 43 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>16</sup> Garner Bryan A. *Black's Law Dictionary*, Estados Unidos, 2006, Thomson West, página 629.

<sup>17</sup> Pérez Rivera María T, *La regla de necesidad y la imparcialidad: balance de intereses*, Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico, 2015, recuperado de <http://revistajuridica.uprrp.edu/wp-content/uploads/2016/05/84-REV-JUR-DIG-UPR-13.pdf>

En consecuencia, en aquellos sumarios en los que la solución de una controversia implique necesaria e indefectiblemente el pronunciamiento por parte de un determinado tribunal, cuyos integrantes pudieran tener ya de manera directa o indirecta interés en el asunto, debe preferirse de manera excepcional y necesaria la tutela judicial efectiva inmersa en el mandato del Constituyente para que conozca y resuelva el conflicto sometido a su conocimiento, por encima de la apariencia de imparcialidad que se debe tener ante la sociedad, entendidos sus integrantes que su resolución será dictada, indudablemente, sin pensar siquiera que el fallo producto de su responsabilidad deba favorecer cualquier otro interés que no sea el que la Norma Fundamental les ha encargado.

Pensar lo contrario vaciaría de contenido la figura de la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal; así como quedarían sin posibilidad de análisis alguno, aquellas previsiones normativas emitidas por el legislador que tengan incidencia en las garantías judiciales reconocidas en la Constitución y establecidas expresamente en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

De ahí la imposibilidad constitucional y convencional de que las ministras y ministros se inhiban de conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, siendo entonces necesario realizar el estudio de éstas, dado el mandato que el Constituyente confiere a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como órgano cúspide del sistema jurídico, esto es, por el papel esencial que para la administración de justicia le otorga, para garantizar el respeto irrestricto al sistema competencial de división de poderes y al parámetro de regularidad

convencional que se le encarga, lo cual es de interés público y resulta imperativo para la vigencia de todo Estado de Derecho.

Recuérdese que en la propia Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se prevé supuesto alguno que expresamente establezca como causa de improcedencia o bien como causal para que la Suprema Corte se abstenga de conocer de una acción de inconstitucionalidad, que la norma general impugnada incida en la esfera jurídica de todos los integrantes de dicho Tribunal Constitucional, como parte del servicio público de la Unión.

No invocar en este asunto la regla de necesidad, conllevaría a incumplir el alto encargo que el órgano fundante ha impuesto a este Tribunal Constitucional como máximo intérprete y guardián de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al permitir que existan actos de otros Poderes que escapen de su escrutinio.

Por último, es importante señalar que este Alto Tribunal ya ha conocido de la impugnación de leyes que tienen un impacto en las remuneraciones de sus integrantes, ejemplo de ello es la acción de inconstitucionalidad 9/2003<sup>18</sup>, promovida por el Procurador General de la República en contra del artículo 109, fracción XI, segundo párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicada en el Diario Oficial de la Federación de treinta de diciembre de dos mil dos, la cual, por cierto, fue declarada fundada.

**SEGUNDO. Oportunidad en la presentación de las demandas.** En este considerando se procede a analizar si las acciones de inconstitucionalidad fueron presentadas oportunamente.

---

<sup>18</sup> Bajo la ponencia del Ministro Humberto Román Palacios, en sesión de veintisiete de mayo de dos mil tres, por unanimidad de diez votos.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone lo siguiente:

**“Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.**

Conforme a ese artículo el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales, cuyo cómputo debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó el ordenamiento impugnado; y si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Ahora bien, 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, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el cinco de noviembre de dos mil dieciocho, por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad corrió del seis de noviembre al cinco de diciembre de dos mil dieciocho.

En ese contexto, debe decirse en primer término que el escrito que contiene la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se presentó el veintidós de noviembre de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación

Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; por tanto, se promovió en forma oportuna, conforme a lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley de la materia<sup>19</sup>.

Lo mismo ocurre con el escrito de los diversos legisladores integrantes de la Cámara de Senadores de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, en virtud de que la demanda se presentó el cinco de diciembre de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>20</sup>.

**TERCERO. Legitimación de los promoventes.** Acto continuo se procede a analizar la legitimación de quienes promovieron las demandas de acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, incisos b) y g), de la Constitución Federal dispone lo siguiente:

**“Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...).

**II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.**

**Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:**

(...).

**b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;**

(...).

**g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como**

---

<sup>19</sup> Foja ciento nueve vuelta, del tomo I de la acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

<sup>20</sup> Fojas doscientos cinco vuelta, ibídem.

de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...)"

Con base en esa disposición debe decirse que la acción de inconstitucionalidad promovida por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tiene fundamento en el artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Federal, ya que dispone que ese organismo puede ejercer ese medio de control constitucional, en contra leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

De igual forma, de acuerdo con el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria, en relación con el diverso 59<sup>21</sup>, la accionante debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla. En el caso, en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos comparece su Presidente Luis Raúl González Pérez, personalidad que acreditó con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha trece de noviembre de dos mil catorce<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)"

**Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II".

<sup>22</sup> Foja ciento diez de la acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

Además, cuenta con facultades para representar a ese órgano constitucional autónomo, de conformidad con la fracción I del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; así como tiene la atribución para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con la fracción XI de esa disposición y el diverso 18 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>23</sup>. En consecuencia, cuenta con facultades para promover la presente acción de inconstitucionalidad y para actuar en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Por otra parte, el inciso b), de la fracción II, del artículo 105 constitucional establece que podrán ejercitar acción de inconstitucionalidad el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

Así, cuando la acción de inconstitucionalidad se promueve contra una ley expedida por el Congreso de la Unión, por legisladores que representan el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Senadores, es necesario que se satisfagan los siguientes requisitos:

1. Los promoventes deben ser legisladores integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión;

---

<sup>23</sup> **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

(...).

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y

(...).

**Artículo 18.** (Órgano ejecutivo)

La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal".

**2.** Deben representar cuando menos el equivalente al treinta y tres por ciento del total que integra dicha Cámara; y,

**3.** La acción de inconstitucionalidad debe hacerse valer contra leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

En el caso, el primero de los requisitos aludidos se encuentra satisfecho, en virtud de que quienes suscribieron la demanda de acción de inconstitucionalidad tienen el carácter de Senadores de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, lo que se acreditó con la copia certificada de las diversas constancias (de asignación, así como de mayoría y validez) que se anexaron al escrito de demanda<sup>24</sup>.

El segundo de esos requisitos también se encuentra acreditado, ya que la demanda está firmada por un total de cincuenta y cinco Senadores integrantes de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, que representan más del treinta y tres por ciento de los ciento veintiocho legisladores que conforman dicho órgano legislativo, en términos de lo dispuesto por el artículo 56 de la Constitución Federal; esto es, la Cámara referida se integra por un total de ciento veintiocho Senadores, por lo que el treinta y tres por ciento de ese total equivale a cuarenta y dos Legisladores y, en el caso, la demanda se suscribió por cincuenta y cinco de los integrantes del Senado, lo que equivale al setenta punto cuatro por ciento.

El tercero de los requisitos consistente en que la acción de inconstitucionalidad se haga valer contra leyes federales o tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, también se

---

<sup>24</sup> Fojas doscientos ocho a doscientos cuarenta y cinco de la acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

cumple porque los ordenamientos impugnados participan de los atributos de una ley federal en sentido formal y material.

En consecuencia, ha quedado demostrado que los Senadores integrantes de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión que promovieron la presente acción de inconstitucionalidad, están legitimados para demandar la invalidez del 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.

**CUARTO. Improcedencia.** En este apartado se examinarán las causales de improcedencia planteadas por las Cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión, y son las siguientes:

**1. Improcedencia por definitividad.** La Cámara de Senadores argumenta que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria, en virtud de que el Decreto reclamado fue emitido en estricto cumplimiento del diverso 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 de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, esto es, la reforma constitucional es el origen del conflicto ahora planteado, tan es así, que los artículos segundo y tercero transitorios de éste prevén que las remuneraciones que sean superiores a la máxima fijada para el Presidente de la República, deberán ser ajustadas o disminuidas en los presupuestos de egresos correspondientes, con excepción de los juzgadores pertenecientes al Poder Judicial de la Federación; por tanto, el perjuicio que constituye la base de la acción de los legisladores promoventes de la acción, proviene del Decreto de reforma constitucional, ya que en éste se

instituyó la reducción salarial de los servidores públicos. En ese contexto, es inconcuso que se debió agotar el principio de definitividad e impugnar tal instrumento, previo a interponer el mecanismo de control constitucional que ahora se resuelve; además de que se debe tomar en cuenta la doctrina de la Suprema Corte sobre lo que se entiende como “nuevo acto legislativo” para efectos de la procedencia de una acción de inconstitucionalidad, según lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 28/2015<sup>25</sup>.

El artículo 19, fracción VI de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>26</sup>, prevé que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto.

Al respecto, este Tribunal Pleno ha establecido que ese supuesto de improcedencia concierne a lo que se denomina como principio de definitividad, el cual, para efectos de las controversias constitucionales involucra dos cuestiones específicas, a saber: **a.** La existencia legal de un recurso o medio de defensa por virtud del cual puedan combatirse el o los actos materia de impugnación en la controversia y lograr con ello su revocación, modificación o nulificación, caso en el que la parte afectada está obligada a agotarlo previamente a esta acción; y, **b.** La existencia de un procedimiento iniciado que no se ha agotado, esto es, que está sustanciándose o que se encuentra pendiente de resolución ante la misma o alguna otra autoridad y cuyos elementos litigiosos sean esencialmente los mismos

---

<sup>25</sup> Bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, resuelta en sesión de veintiséis de enero de dos mil dieciséis.

<sup>26</sup> “**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

(...).

VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

(...)”.

que los que se plantean en la controversia constitucional, caso en el que el afectado debe esperar hasta la conclusión del juicio, para poder impugnar la resolución y, en su caso, las cuestiones relativas al procedimiento desde su inicio.

Esta explicación se contiene en la tesis P./J. 12/99 que es del tenor siguiente:

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO NO SE HAYA PROMOVIDO PREVIAMENTE EL RECURSO O MEDIO DE DEFENSA LEGALMENTE PREVISTO PARA RESOLVER EL CONFLICTO O, SI HABIÉNDOLO HECHO, ESTÁ PENDIENTE DE DICTARSE LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA. La causal de improcedencia a que se refiere la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica un principio de definitividad para efectos de las controversias constitucionales, que involucra dos cuestiones específicas que consisten, una, en la existencia legal de un recurso o medio de defensa en virtud del cual puedan combatirse el o los actos materia de impugnación en la controversia y lograr con ello su revocación, modificación o nulificación, caso en el que la parte afectada está obligada a agotarlo previamente a esta acción; otra, la existencia de un procedimiento iniciado que no se ha agotado, esto es, que está sustanciándose o que se encuentra pendiente de resolución ante la misma o alguna otra autoridad y cuyos elementos litigiosos sean esencialmente los mismos que los que se plantean en la controversia constitucional, caso en el que el afectado debe esperar hasta la conclusión del procedimiento, para poder impugnar la resolución y, en su caso, las cuestiones relativas al procedimiento desde su inicio”.** (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo IX, abril de 1999, P./J. 12/99, página 275, registro digital 194292)<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Ilustran esta doctrina judicial las jurisprudencias cuyo título y datos de localización son las siguientes:

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES”.** (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XV, enero de 2002, P./J. 136/2001, página 917, registro digital 188010).

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN VI, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, CUANDO SE IMPUGNA UN ACTO QUE NO ES DEFINITIVO EN EL PROCESO LEGISLATIVO FEDERAL DEL CUAL FORMA PARTE”.** (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XXII, julio de 2005, P./J. 79/2005, página 915, registro digital 178011).

De igual forma se debe tener presente que en las acciones de inconstitucionalidad se combatió la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, que en su artículo 1<sup>28</sup> prevé que es reglamentaria de los diversos 75 y 127 de la Constitución Federal y tiene por objeto 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.

De otro lado, es necesario apuntar que la fracción VI del artículo 127 de la Constitución Federal<sup>29</sup>, reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, indica que el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido de ese 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 ordenado en la propia norma.

---

**“JUICIO POLÍTICO EN EL ESTADO DE MORELOS. ES IMPROCEDENTE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL CONTRA LA RESOLUCIÓN DICTADA POR EL CONGRESO DE LA ENTIDAD COMO JURADO DE DECLARACIÓN”.** (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XXIII, enero de 2006, P./J. 154/2005, página 2063, registro digital 176260).

**“DERECHO DE VETO. LA OMISIÓN DE SU EJERCICIO POR PARTE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN RELACIÓN CON UNA LEY FEDERAL QUE IMPUGNA EN CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL, NO IMPLICA EL CONSENTIMIENTO TÁCITO DE ESA LEY NI LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO”.** (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XXIV, noviembre de 2006, P./J. 122/2006, página 879, registro digital 173929).

<sup>28</sup> **Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto 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”.

<sup>29</sup> **Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades. (...).

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”.

De acuerdo con lo descrito debe decirse que contrariamente a lo alegado por la autoridad demandada, no se actualiza la causal de improcedencia contenida en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria, ya que esta Suprema Corte ha sido clara en establecer las cuestiones de definitividad a que se refiere ese precepto y, con base en esa doctrina, es que se arriba a esta conclusión.

En efecto, en el caso se reclama el Decreto que contiene la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y reformas al Código Penal Federal, y no existe recurso o medio ordinario para subsanar los vicios de constitucionalidad que los actores atribuyen a ese ordenamiento, es decir, el único medio de defensa con el que cuenta la minoría parlamentaria es precisamente la acción de inconstitucionalidad. Además, ese Decreto se entiende un acto definitivo porque es el documento con el que culminó el procedimiento legislativo a que se refiere el artículo 72 de la Constitución General de la República; de donde es claro que los dos supuestos por lo que podría actualizarse la causal en cuestión, no se acreditan de manera alguna en el expediente que se analiza.

Tampoco se puede tener por actualizada la causal porque la autoridad demandada la hace valer bajo el argumento de que el ordenamiento impugnado fue emitido en estricto cumplimiento 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 de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, por lo que aduce que el motivo de conflicto, concretamente la disminución o ajuste de las remuneraciones de los servidores públicos tiene sustento en la reforma constitucional, que es ésta la que causa perjuicio a los accionantes y, por tanto, la debieron haber impugnado.

Sin embargo, se enfatiza, no asiste la razón a la autoridad demandada porque de la lectura a los conceptos de invalidez se acredita que los accionantes no se oponen a los mandatos contenidos en el artículo 127 de la Constitución Federal, por el contrario, reconocen la obligación y necesidad de que exista la ley reglamentaria respectiva. Máxime que en los argumentos de las demandas de acción de inconstitucionalidad se plantea la contravención de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos frente a lo que exige, entre otros, el artículo 127.

Aún más, este Tribunal Pleno ha precisado que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra decretos de reforma constitucional, toda vez que en ese medio de control constitucional sólo puede impugnarse la no conformidad de “normas generales” en sentido estricto, es decir, de leyes federales o locales y tratados internacionales, mas no de cualquier otro tipo de normas generales.

Sobre el particular resulta aplicable la tesis que a continuación se reproduce:

**“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. AL NO SER LA VÍA PARA IMPUGNAR REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN NO TIENE COMPETENCIA PARA CONOCER DE ELLA. A través de la acción de inconstitucionalidad sólo puede plantearse la no conformidad de ‘normas generales’ en sentido estricto, esto es, de leyes federales o locales y tratados internacionales, mas no de cualquier otro tipo de normas generales, como podrían ser los reglamentos u otra normatividad que pudiera revestir las características de generalidad y abstracción, pues fue el propio Órgano Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el que limitó la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad a las leyes, o bien, a los tratados internacionales y, de ahí, la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su**

conocimiento, por lo que como parte también de un poder constituido, el Poder Judicial de la Federación únicamente puede actuar dentro de los límites y en los supuestos que el texto constitucional lo establezca, sin que pueda llegar al extremo de ampliar su ámbito competencial o el objeto de un medio de control constitucional, so pretexto de salvaguardar la supremacía de la Constitución. Así, es improcedente que el Alto Tribunal se avoque al conocimiento de una acción de inconstitucionalidad que conforme al texto constitucional no se estatuyó para impugnar reformas constitucionales, y a partir de ahí otorgue legitimación a entes que no cuentan con ella para ejercer dicha vía en su contra, lo que conllevaría, asimismo, una problemática mayor en cuanto a su sustanciación, pues el artículo 105, fracción II, constitucional, enuncia los entes legitimados para promoverla a partir del ámbito de aplicación de la norma general impugnada y, en otros supuestos, atendiendo a su ámbito material. En consecuencia, en relación con una acción de inconstitucionalidad promovida en esos términos, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el propio artículo 105, fracción II, constitucional, así como con los diversos 59 y 65 de la Ley Reglamentaria, toda vez que no es la vía para impugnar una reforma constitucional". (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tesis aislada, tomo XXIX, abril de 2009, P. VIII/2009, página 1097, registro digital 167599).

Por último, no resulta aplicable la doctrina de esta Suprema Corte sobre lo que se entiende como nuevo acto legislativo, pues ésta se utiliza para resolver la posible actualización de la causal de improcedencia contenida en la fracción VII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria.

**2. Improcedencia por extemporaneidad.** Como segundo argumento de improcedencia se expresa que el origen de la litis lo es el 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 de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, por tanto, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad feneció el veinticuatro de

septiembre de ese año; tan es así, que en la demanda de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se afirma que en ese Decreto se dispuso transitoriamente que en un plazo de ciento ochenta días naturales siguientes a su entrada en vigor, el Congreso de la Unión debió expedir o adecuar la legislación que desarrollara e hiciera efectiva la reforma constitucional, lo que corrobora que los ordenamientos cuestionados debieron impugnarse en dos mil nueve, después de la publicación del Decreto de reforma constitucional, lo que en el caso no ocurrió y, por tanto, la parte actora convalidó su contenido. En esa tesitura se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria<sup>30</sup>, en relación con los diversos 60 y 65<sup>31</sup>, porque la demanda se promovió de manera extemporánea, es decir, si bien los accionantes aducen combatir la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y las adiciones al Código Penal Federal, lo cierto es que en la especie se impugna la aplicación de los artículos transitorios del Decreto de reforma constitucional.

El supuesto de improcedencia no se actualiza, pues como se apuntó en el apartado que antecede, la acción de inconstitucionalidad no es la vía para impugnar una reforma constitucional; por ende, no existe problema alguno de extemporaneidad.

---

<sup>30</sup> “**Artículo 19.** (...)”

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y (...)”

<sup>31</sup> “**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.

“**Artículo 65.** En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

La (sic) causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad”.

Cabe aclarar que la autoridad con su alegato desconoce que si bien los ordenamientos combatidos derivan de preceptos constitucionales, también lo es que ello no significa que para su impugnación se deba cuestionar el Decreto de reforma constitucional, ya que la normativa cuestionada, como ley reglamentaria, detalla y precisa principios y reglas de rango constitucional, esto es, los desarrolla y esto genera un conjunto de disposiciones que aunque deriven de la Constitución son novedosas.

Por lo tanto, según se razonó en el considerando segundo de esta sentencia, las demandas se presentaron de manera oportuna y el hecho de que la Ley sea reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal, no significa que se hayan consentido los preceptos que la conforman.

**3. Improcedencia por omisión legislativa.** Como tercera causal de improcedencia las Cámaras que conforman el Congreso de la Unión, proponen la actualización de la prevista en el artículo 19, fracción VIII en relación con el diverso 105, fracción II de la Constitución Federal, en virtud de que no es posible impugnar omisiones legislativas en una acción de inconstitucionalidad, ya que ello no es propio del objetivo por el que se estableció ese medio de control constitucional; y, por ende, hacer procedente la acción en contra de omisiones legislativas es tanto como desnaturalizar esta figura, argumento que se apoya en el criterio P. XXXI/2007 de rubro: **“OMISIONES LEGISLATIVAS. ES IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN SU CONTRA”**<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> **Texto:** “Del análisis de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se advierte que la acción de inconstitucionalidad proceda contra la omisión legislativa de ajustar los ordenamientos legales secundarios a las prescripciones de dicha Constitución, sino que tal medio de control sólo procede contra normas generales que hayan sido promulgadas y publicadas en el correspondiente medio oficial, ya que a través de este mecanismo constitucional se realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, con el único objeto de expulsarla del orden jurídico nacional siempre que la resolución relativa que proponga declarar la invalidez alcance una mayoría de cuando menos ocho votos, esto es, se trata de una acción de nulidad y no de condena a los cuerpos legislativos del Estado

Las autoridades expresan que en los conceptos de invalidez se hacen valer omisiones legislativas de carácter parcial, ya que se afirma que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 127 constitucional, es decir, los actores exigen que en el ordenamiento se incluyan distintos supuestos jurídicos, como lo es la determinación de la remuneración presidencial; la obligación de hacer efectivos los principios de equidad, proporcionalidad y adecuación, entre otros, de ahí que al plantearse una omisión de carácter legislativo es que ha lugar a sobreseer en las acciones de inconstitucionalidad.

Al respecto, el artículo 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria<sup>33</sup> prevé que las controversias constitucionales son improcedentes en los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de ese ordenamiento; y el diverso 105, fracción II constitucional<sup>34</sup> indica que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá entre otros, de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.

Por otra parte, es necesario explicar la evolución del criterio de este Tribunal Constitucional respecto de la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad en contra de omisiones legislativas.

---

Mexicano para producir leyes". (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tesis aislada, tomo XXVI, diciembre de 2007, P. XXXI/2007, página 1079, registro digital 170678).

<sup>33</sup> "Artículo 19. (...).

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

(...)"

<sup>34</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...).

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

(...)"

Así, al conocer de las **acciones de inconstitucionalidad 22/2001<sup>35</sup> y 27/2002<sup>36</sup>** se examinaron argumentos que involucraron omisiones legislativas, pues la normativa en cuestión contenía alguna deficiencia en su regulación y, en las ejecutorias correspondientes, no se formuló consideración sobre la procedencia del medio de control constitucional en este rubro, por el contrario, se procedió al examen de ese defecto. De esto se tiene que un criterio inicial en esta Suprema Corte consistió en pronunciarse respecto de ese tipo de impugnaciones, tan es así, que del segundo de los expedientes derivó la jurisprudencia P./J. 2/2003 cuyo título es el siguiente: **“INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. LOS ARTÍCULOS 30, FRACCIÓN III, Y 38 DE SU LEY ORGÁNICA, VIOLAN EL PRINCIPIO DE CERTEZA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PORQUE EL PRIMERO NO FIJA EL PLAZO ESPECÍFICO PARA LA DESIGNACIÓN DEL CONSEJERO PRESIDENTE SUSTITUTO DEL INSTITUTO RESPECTIVO, Y EL SEGUNDO TAMPOCO ESTABLECE EL PLAZO EN EL QUE EL DIRECTOR JURÍDICO PUEDA FUNGIR COMO SUSTITUTO DEL SECRETARIO GENERAL (DECRETO PUBLICADO EL 27 DE AGOSTO DE 2002 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO)”<sup>37</sup>.**

---

<sup>35</sup> Resuelta en sesión de veintitrés de agosto de dos mil uno, bajo la ponencia del Ministro Humberto Román Palacios, por unanimidad de diez votos.

<sup>36</sup> De la ponencia del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, resulta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil trece, por unanimidad de diez votos.

<sup>37</sup> **Texto:** El artículo 30, fracciones II y III, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, prevé que en caso de ausencia definitiva del consejero presidente, el consejo general de ese instituto debe hacerlo del conocimiento de la Legislatura Estatal a fin de que ésta proceda a nombrar al consejero presidente sustituto y, en tanto no resuelva, seguirá encargado del despacho el secretario general. Por otra parte, el artículo 38 de la norma en cita, señala que el secretario general del Instituto Electoral Estatal será sustituido por el director jurídico. Sin embargo, al no establecerse un plazo específico para que la Legislatura Local lleve a cabo el nombramiento del consejero presidente sustituto, puede dar lugar a que el secretario general funja indefinidamente como tal y, como consecuencia, el director jurídico se encuentre en situación similar en el cargo de secretario general, lo que crea incertidumbre en cuanto a la funcionalidad del organismo electoral y, por ende, se vulnera el principio de certeza, previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal”. (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XVII, febrero de 2003, P./J. 2/2003, página 618, registro digital 184873).

Posteriormente, en sesión de siete de junio de dos mil siete, al conocer de la **acción de inconstitucionalidad 26/2006**<sup>38</sup> el Tribunal Pleno, por mayoría de cinco votos, decidió que ese medio de control constitucional es improcedente respecto de la omisión legislativa que se adujo en contra de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión. De ese sumario derivó la tesis P. XXXI/2007 que cita en su contestación de demanda la Cámara de Senadores.

Pero en sesión de dos de agosto de dos mil siete, en una nueva reflexión, por mayoría de nueve votos, este Tribunal Pleno resolvió la **acción de inconstitucionalidad 24/2004**<sup>39</sup>, y en ella se explicó que si bien es improcedente la acción de inconstitucionalidad en contra de una omisión absoluta, ello no aplica cuando esto es consecuencia de una regulación deficiente. Ese criterio se encuentra plasmado en la tesis que a continuación se reproduce:

**“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, los cuales son presupuestos indispensables para la procedencia de la acción. Sin embargo, tal criterio no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas”.** (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XXX, noviembre de 2009, P./J. 5/2008, página 701, registro digital 166041).

---

<sup>38</sup> En sesión de siete de junio de dos mil siete, bajo la Ponencia del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

<sup>39</sup> Bajo la ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza, en cuya ausencia hizo suyo el asunto el Ministro José Ramón Cossío Díaz, por unanimidad de diez votos.

Esa idea de procedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra de omisiones legislativas ha sido reiterada en diversas acciones de inconstitucionalidad, entre otras, las identificadas con el número **118/2008**<sup>40</sup> y la **21/2009**<sup>41</sup>, de donde derivaron las jurisprudencias que a continuación se reproducen:

**“RECUESTO DE VOTOS EN SEDES ADMINISTRATIVA Y JURISDICCIONAL. LA OMISIÓN LEGISLATIVA QUE INCUMPLE EL MANDATO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO L), CONSTITUCIONAL, ACTUALIZA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y OBLIGA AL LEGISLADOR ORDINARIO A SUBSANAR LA DEFICIENCIA DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL ESTATAL. Del precepto constitucional referido deriva que las Constituciones y leyes de los Estados deben garantizar que en materia electoral se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación. Ahora bien, cuando esta adecuación no se verifica en un Código Electoral por referirse la disposición legal relativa al recuento de votos, circunscribiendo las reglas sólo a unos recuentos y no a todos, tanto en sede administrativa como jurisdiccional, y en cuanto a las diferentes elecciones que se practican, debe considerarse que se incurre en una omisión legislativa acorde con la jurisprudencia P./J. 11/2006, del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: ‘OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.’, debiendo clasificarse como relativa en competencia de ejercicio obligatorio. En este tenor, y conforme a la jurisprudencia P./J. 5/2008, de rubro: ‘ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS.’, se concluye que aceptándose el principio general de que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, tal criterio resulta inaplicable cuando se trata de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas, y en consecuencia deberá legislarse a la brevedad, antes de la celebración de la siguiente jornada electoral, para ajustarse al**

---

<sup>40</sup> Resuelta en sesión de nueve de diciembre de dos mil ocho, bajo la Ponencia del Ministro Mariano Azuela Güitrón y por mayoría de ocho votos.

<sup>41</sup> Resuelta en sesión de veinticinco de agosto de dos mil nueve, a nombre del Ministro Mariano Azuela Güitrón, y por mayoría de ocho votos.

**mandato constitucional**". (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XXX, julio de 2009, P./J. 68/2009, página 1455, registro digital 166839).

**“OMISIÓN LEGISLATIVA. LA FALTA DE REGULACIÓN DEL LÍMITE DE SOBRRERREPRESENTACIÓN DEL PARTIDO DOMINANTE EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS ES UNA OMISIÓN CLASIFICABLE COMO RELATIVA EN COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO.** El principio de representación proporcional debe garantizar la pluralidad en la integración del órgano legislativo a través de un tratamiento equitativo, así como una representación de las minorías a través de un porcentaje mínimo de votación respecto de la votación total emitida para evitar la subrepresentación, y garantizar la representación real de los partidos políticos que constituyen una fuerza en el Estado, y que los votos obtenidos por éstos se vean realmente reflejados en la integración del Congreso estatal, pero evitando que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobrerrepresentación. Así, en relación con la normativa de las entidades federativas, las Legislaturas de los Estados, a fin de cumplir con el establecimiento del principio de proporcionalidad electoral tratándose de la integración de la Cámara de Diputados, deben observar la base sexta a que se refiere la jurisprudencia del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 69/98, de rubro: ‘MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.’, consistente en regular los límites a la sobrerrepresentación, y de no observarla, incurrir en una omisión legislativa clasificable como relativa en competencia de ejercicio obligatorio, acorde con la jurisprudencia P./J. 11/2006, de rubro: ‘OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.’, en razón de que el Congreso del Estado tiene el mandato constitucional de expedir el Código Electoral regulando de manera completa el principio de representación proporcional derivado del artículo 116, fracción II, en relación con el 54, de la Constitución General de la República, por lo que no puede desatender el establecimiento de un límite a la sobrerrepresentación del partido dominante en el Congreso local”. (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XXXI, febrero de 2010, P./J. 15/2010, página 2325, registro digital 165210).

**“OMISIÓN LEGISLATIVA. LA FALTA DE PREVISIÓN DE LAS SANCIONES QUE DEBAN IMPONERSE ANTE LAS FALTAS EN MATERIA ELECTORAL, ES UNA OMISIÓN CLASIFICABLE COMO RELATIVA EN COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO.** Del artículo 116, fracción IV, inciso n), de la Constitución General de la

República se advierte el imperativo para que en las leyes electorales estatales se determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que deban imponerse, derivado de la reforma constitucional en materia electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007. Por ello, si el Congreso del Estado de Tamaulipas no previó en el numeral 321 del Código Electoral local las sanciones aplicables a los sujetos de responsabilidad mencionados en la fracción V de su artículo 311, por las conductas previstas en el diverso 315 del mismo ordenamiento, incurrió en omisión legislativa clasificable como relativa en competencia de ejercicio obligatorio, acorde con la jurisprudencia del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 11/2006, de rubro: ‘OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.’, porque el Congreso Estatal, al emitir el Código Electoral, tiene el mandato constitucional de determinar las faltas en materia electoral, así como las sanciones que deban imponerse por aquéllas”. (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XXXI, febrero de 2010, P./J. 16/2010, página 2324, registro digital 165211).

De la lectura a las tesis que anteceden se advierte la referencia a la diversa jurisprudencia P./J. 11/2006 que describe los tipos de omisión legislativa que pueden surgir; así, esa jurisprudencia explica lo siguiente:

**“OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.** En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de

ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente”. (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XXIII, febrero de 2006, P./J. 11/2006, página 1527, registro digital 175872).

Esta última tesis derivó de la **controversia constitucional 14/2005**<sup>42</sup> y de ella resulta ilustrativo reproducir los siguientes razonamientos:

“(…).

Ahora bien, en relación a los órganos legislativos del Estado, únicos a los que deberemos referirnos para la resolución de este asunto, las facultades o competencias de ejercicio potestativo son aquellas en las que los dichos órganos, pueden decidir si las ejercen o no, y en qué momento lo harán. La competencia, en sentido estricto, no implica una obligación: es simplemente la posibilidad establecida en el ordenamiento jurídico de crear, modificar o suprimir normas generales. Es decir, en este tipo de competencias, los órganos legislativos cuentan con la potestad de decidir si las ejercerán o no y en qué momento las llevarán a cabo, sin que estén obligadas a ejercerlas. Por tanto, el órgano legislativo tiene la potestad de decidir, libremente, si crea o no determinada norma jurídica y en que momento lo hará.

Por otro lado, las facultades o competencias de ejercicio obligatorio son aquellas a las que el orden jurídico adiciona un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de realizarlas por parte de los órganos legislativos a los que se les han otorgado, con la finalidad de lograr un correcto y eficaz desarrollo de sus funciones, de ahí que en caso de que no se realicen el incumplimiento trae aparejada una sanción. En este tipo de competencias, el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedir determinada ley.

---

<sup>42</sup> En sesión de tres de octubre de dos mil cinco, Ponente Ministro José Ramón Cossío Díaz, unanimidad de diez votos.

Esta obligación (mandato) de ejercicio de la facultad para la expedición de leyes, puede encontrarse de manera expresa o implícita en las normas constitucionales, así sea en su texto mismo o en su derecho transitorio. Respecto de esto último, ello es así en tanto que las normas transitorias cumplen con la función de establecer las obligaciones, parámetros y tiempos para la adecuación de los cambios normativos establecidos por el órgano de reforma constitucional.

Atendiendo a esta clasificación (competencias o facultades de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo), es necesario considerar las posibilidades de no ejercicio de las mismas, lo cual se traduce en omisiones. Claramente existen solamente dos opciones en relación con el no ejercicio de las competencias concedidas a los órganos legislativos: por un lado, se puede dar una omisión absoluta por parte del órgano legislativo del Estado, en donde éste simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido, ni ha externado normativamente ninguna voluntad para hacerlo, de ahí que la misma siga siendo puramente potencial; por otro lado, el órgano legislativo puede haber ejercido su competencia, pero de manera parcial o simplemente no realizándola de manera completa e integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. En este último caso nos encontramos frente a omisiones relativas en cuanto al ejercicio de la competencia establecida constitucionalmente.

Podemos combinar los dos tipos de competencias que han quedado precisadas —de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo—, y los tipos de omisiones —absolutas y relativas— que pueden presentarse en el desarrollo de las facultades otorgadas a los órganos legislativos del Estado, por lo que tendremos como resultado el siguiente cuadro:

Competencias o facultades.	No ejercicio.	Ejercicio parcial o deficiente
De ejercicio potestativo	Omisión absoluta	Omisión relativa
De ejercicio obligatorio	Omisión absoluta	Omisión relativa

De lo anterior se aprecia que tratándose de omisiones legislativas respecto de las competencias de ejercicio obligatorio o potestativo, éstas se pueden clasificar de la siguiente manera:

- 1.- Omisiones absolutas en competencias de ejercicio obligatorio;
- 2.- Omisiones relativas en competencias de ejercicio obligatorio;
- 3.- Omisiones absolutas en competencias de ejercicio potestativo;
- 4.- Omisiones relativas en competencias de ejercicio potestativo.

**Así, tendremos una omisión legislativa absoluta en competencias de ejercicio obligatorio a cargo del órgano legislativo, cuando éste tenga una obligación o mandato relativo a la expedición de una ley determinada, y no la haya expedido.**

**Por otro lado, estaremos en presencia de una omisión legislativa relativa en competencias de ejercicio obligatorio a cargo del órgano legislativo, cuando éste la emita teniendo la obligación o un mandato relativo a la expedición de cierta ley, pero lo haga de manera incompleta o deficiente.**

**Por omisiones legislativas absolutas en competencias de ejercicio potestativo, podemos comprender aquellas en las que el órgano legislativo decide no actuar, debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga.**

**En el caso de las omisiones legislativas relativas en competencias de ejercicio potestativo, estaremos ante ellas cuando el órgano legislativo decida hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley, lo haga de manera incompleta o deficiente.**

**(...)”.**

De acuerdo con esas consideraciones el Tribunal Pleno distinguió cuatro tipos de omisiones legislativas, así como explicó su contenido, de la siguiente manera:

- 1. Omisiones absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, entendida como aquella a cargo del órgano legislativo, cuando éste tenga una obligación o mandato relativo a la expedición de una ley determinada, y no la haya expedido;**
- 2. Omisiones relativas en competencias de ejercicio obligatorio, es decir, aquella a cargo del órgano legislativo, cuando éste la emita teniendo la obligación o un mandato relativo a la expedición de cierta ley, pero lo haga de manera incompleta o deficiente;**
- 3. Omisiones absolutas en competencias de ejercicio potestativo, a saber, la que comprende aquellas en las que el órgano legislativo decide no actuar, debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y,**

4. Omisiones relativas en competencias de ejercicio potestativo, que se actualiza cuando el órgano legislativo decida hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley, lo haga de manera incompleta o deficiente.

Cabe señalar que el criterio sobre la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra de omisiones legislativas no ha sufrido modificación alguna, por tanto, sigue siendo aplicable, pues impera el principio de dar cumplimiento completo y eficaz de todo mandato constitucional.

En ese contexto, debe decirse que no asiste la razón a la Cámara de Senadores en cuanto argumenta que el medio de control constitucional que nos ocupa es improcedente porque contiene conceptos de invalidez en los que se denuncian omisiones legislativas.

En efecto, es verdad que en su momento este Tribunal Pleno estableció criterio en el sentido de que del análisis de la fracción II del artículo 105 constitucional, no se advierte que la acción de inconstitucionalidad proceda contra la omisión legislativa de ajustar los ordenamientos legales ordinarios a las prescripciones de dicha Constitución, sino que tal medio de control sólo procede contra normas generales que hayan sido promulgadas y publicadas en el correspondiente medio oficial, y que se trata de una acción de nulidad y no de condena a los cuerpos legislativos del Estado Mexicano para producir leyes.

Sin embargo, como ha quedado acreditado, ese razonamiento se entiende superado, pues indudablemente existen precedentes en los que se ha subrayado que la acción de inconstitucionalidad sí procede contra omisiones legislativas, principalmente cuando se trata de

omisiones relativas en competencia de ejercicio obligatorio, esto es, cuando la legislación se emite teniendo la obligación o mandato constitucional de expedirla, pero esto se hizo de manera incompleta o deficiente; y es precisamente este alegato el que se introduce en las demandas, esto es, que la Ley Federal de Remuneraciones, reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal, tiene deficiencias legislativas que no hacen eficaz la regulación ordenada por el Poder Reformador.

En consecuencia, como se apuntó, no se actualiza la causal de improcedencia que se hace valer; máxime que el criterio que rige ha sido reiterado en distintas acciones de inconstitucionalidad sobre todo de carácter electoral.

Asimismo, se desestiman todas aquellas manifestaciones que se introducen en los oficios que contienen los informes rendidos por las Cámaras, en los cuales, al pretender aducir causales de improcedencia, en realidad plantean argumentos sobre el fondo de la litis constitucional, los cuales no pueden calificarse como alegatos de improcedencia, pues en realidad involucran el estudio del problema denunciado.

Lo antedicho encuentra sustento en la tesis P./J. 36/2004 que enseguida se trasunta:

**“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una

**argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez”.** (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XIX, junio de 2004, P./J. 36/2004, página 865, registro digital 181395).

Cabe agregar que por oficio presentado el siete de marzo de dos mil diecinueve ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión ofreció como prueba documental superveniente copia certificada del oficio DGPL-2P1A.-1980, de cinco de marzo de dos mil diecinueve, dirigido a la Doctora Olga Sánchez Cordero Dávila, Secretaria de Gobernación, al que se adjuntó el Decreto aprobado por el Congreso de la Unión, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones 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, del Código Penal Federal y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En el documento referido se argumenta que se está ante un acto legislativo posterior a la presentación de la acción de inconstitucionalidad, lo que trasciende al expediente y se traduce en que ha quedado sin materia, por lo que se debe decretar el sobreseimiento del medio de control constitucional.

Sobre el particular no ha lugar a acordar de conformidad, ya que si bien se exhibió el documento referido, también lo es que en los términos en que se presentó, no puede calificarse como un Decreto vigente; por ello, no tiene en este expediente, el impacto que alega la autoridad demandada.

**4. Improcedencia por cesación de efectos.** Por oficio presentado el dieciséis de abril de dos mil diecinueve, en la Oficina de

Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados exhibió el Diario Oficial de la Federación de doce de abril de dos mil diecinueve que contiene el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones 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, del Código Penal Federal y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como expresa que debe sobreseerse en las acciones de inconstitucionalidad pues por virtud de ese Decreto, han cesado en sus efectos las normas generales impugnadas, por lo que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria<sup>43</sup>.

Al respecto, en las demandas correspondientes, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Senadores integrantes de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión promovieron acción de inconstitucionalidad en contra del 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación de cinco de noviembre de dos mil dieciocho; respecto de esos ordenamientos se expresaron conceptos de invalidez que se pueden clasificar de la siguiente forma:

- i. Violaciones cometidas en el procedimiento legislativo;
- ii. Impugnación de la Ley Federal en lo general, como sistema, por omisiones legislativas relativas; e,

---

<sup>43</sup> "**Artículo 19.** (...).

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; (...)"

- iii. Impugnación concreta de los artículos 5, 6 (en lo general), fracción II, inciso a) y penúltimo párrafo; 7, 8, 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos; y 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal; así como primero y segundo transitorios de ese Decreto.

En consecuencia, en las acciones de inconstitucionalidad se impugnó el Decreto por violaciones al procedimiento legislativo; en lo general, como sistema por deficiencia legislativa, y en forma concreta por las hipótesis contenidas en los artículos arriba detallados.

Para efectos de claridad, a continuación se llevará a cabo el examen integral de las reformas y adiciones contenidas en el Decreto publicado el doce de abril de dos mil diecinueve, pues según se ha resaltado, los reclamos planteados en las acciones de inconstitucionalidad implican la impugnación de los ordenamientos en cuestión como sistema, de ahí la necesidad de elaborar el análisis que a continuación se desarrolla.

En el Decreto de doce de abril de dos mil diecinueve, se reformaron y adicionaron las disposiciones siguientes de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos:

Reformados: 1, primer párrafo; 2, primer párrafo; 3, segundo párrafo y fracciones III, V y VII; 5, primer párrafo; 6, fracciones I, IV, inciso a) y segundo párrafo; 7, fracción I, inciso b) y III, incisos h) a m); 8; 10, primer y segundo párrafos; 11; 12, párrafos primero y segundo; 13, párrafo primero; 15; 16, y 17 párrafos primero y actual tercero.

Adicionados: 1, con un segundo párrafo; 2, con un segundo párrafo; 3, con una fracción VIII; 6, con un párrafo segundo al inciso a) de la fracción IV; 7, con los incisos n) a v) y un segundo párrafo a la fracción III, un último párrafo; un artículo 7 Bis; 10, con un tercer párrafo; 17, con un tercer y cuarto párrafos, recorriéndose el actual tercero para pasar a ser quinto.

Respecto del Código Penal Federal se reformó lo siguiente: la denominación del Título Décimo del Libro Segundo; el numeral del artículo 217 Bis correspondiente al Capítulo V Bis, para pasar a ser 217 Ter, del mismo Capítulo, y sus fracciones I y II; así como el numeral del artículo 217 Ter del Capítulo V Bis, para pasar a ser 217 Quáter, y sus fracciones I, II, III y IV.

Ahora bien, para el examen de la incidencia de dicho Decreto en las impugnaciones de las acciones de inconstitucionalidad, es pertinente hacer referencia al criterio sustentado por este Tribunal Pleno derivado fundamentalmente, de la acción de inconstitucionalidad 28/2015<sup>44</sup>, reiterado en subsecuentes precedentes<sup>45</sup>, y que se refiere a la existencia de un nuevo acto legislativo que provoque el sobreseimiento por cesación de efectos de la norma general impugnada.

En el precedente se enfatizó la necesidad de precisar los lineamientos mínimos requeridos para considerar cuándo se está en presencia de un nuevo acto legislativo. Para ello, partió de la

---

<sup>44</sup> En sesión de veintiséis de enero de dos mil dieciséis, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>45</sup> Entre otros, las acciones de inconstitucionalidad 55/2016, 97/2016 y su acumulada 98/2016 y 12/2016, resueltas respectivamente, el veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, cinco de enero de dos mil diecisiete y nueve de julio de dos mil dieciocho.

jurisprudencia P./J. 8/2004<sup>46</sup> que de manera general precisa cuándo se actualiza la causa de improcedencia por cesación de efectos en expedientes como el que nos ocupa, así como explicó la evolución del criterio.

Sobre esa base se razonó que, para que se pueda hablar de un acto de esa naturaleza para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad, deben reunirse al menos los siguientes dos aspectos:

- a) Que se haya llevado a cabo un procedimiento legislativo (criterio formal); y
- b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material.

El primer enunciado involucra el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Siendo relevante para las acciones de inconstitucionalidad la publicación de la norma general, puesto que a partir de este momento podrá ejercitarse la acción por los entes legitimados.

El segundo aspecto consiste en que la modificación sea sustantiva o material, esto es, se actualiza cuando existan verdaderos

---

<sup>46</sup> **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.** Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria”. (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XIX, marzo de 2004, P./J. 8/2004, página 958, registro digital 182048).

cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto; por tanto, una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo.

En relación con este último aspecto se explicó que una modificación de este tipo no se daría por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas; y que tampoco basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente la norma general, sino que la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada; es decir, debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.

Se subrayó que: “El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto, en dicho sistema, aunque sea tenue”.

Por tanto, no cualquier modificación puede provocar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, sino que, concluidas las etapas del procedimiento legislativo, éste indefectiblemente debe producir un impacto jurídico; lo que da lugar a determinar que también quedarían excluidas aquéllas modificaciones de tipo metodológico propias de la técnica legislativa, en las que por cuestiones formales es necesario ajustar la ubicación de los textos o la denominación de ciertos entes, dependencias y organismos.

De igual forma en el precedente se enfatizó que con el criterio se logra que el Tribunal Constitucional se ocupe de controlar o verificar cambios normativos reales, esto es, materiales o verdaderos y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, es decir, cambios que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto, que deriva precisamente del producto del Poder Legislativo.

Al respecto, resulta ilustrativa la jurisprudencia de este Tribunal Pleno, identificada con el número P./J. 25/2016 (10a.), que a continuación se reproduce:

**“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.** Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma

**para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema".** (Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, jurisprudencia, libro 35, octubre de 2016, tomo I, P./J. 25/2016 (10a.), página 65, registro digital 2012802).

Precisado lo antedicho, a continuación se examinarán las reformas y adiciones de los artículos contenidos en el Decreto de doce de abril de dos mil diecinueve, para así verificar si éstos contienen modificaciones sustantivas o materiales que transformen la influencia, el contenido o el alcance de las disposiciones en cuestión, que den lugar a un sobreseimiento por cesación de efectos.

El pronunciamiento respectivo se hará para cada uno de los preceptos; así, en la primera columna se reproducen los artículos del 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación de cinco de noviembre de dos mil dieciocho; y, en la segunda, el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones 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, del Código Penal Federal y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado en el Diario Oficial de la Federación de doce de abril de dos mil diecinueve.

Posteriormente, se expresan las razones, cuando así proceda, para sobreseer o no, en las acciones de inconstitucionalidad.

En este apartado es necesario insistir en la importancia de examinar la totalidad de preceptos reformados y adicionados, con independencia de si fueron o no combatidos, ya que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no sólo fue cuestionada en hipótesis concretas, sino también como sistema, en virtud de que en los conceptos de invalidez se invocaron omisiones legislativas relativas.

<p><b>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, de <u>5 de noviembre de 2018</u>.</b></p>	<p><b>DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones 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, del Código Penal Federal y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, de <u>12 de abril de 2019</u>.</b></p>
<p><b>Artículo 1.</b> La presente Ley es reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular las remuneraciones que perciben los servidores públicos de <b>los poderes de la Unión y todos los demás entes públicos federales incluidos aquellos dotados de autonomía constitucional.</b></p>	<p><b>Artículo 1.</b> La presente Ley es reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular las remuneraciones que perciben los servidores públicos de <b>la Federación, sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos dotados de autonomía, las empresas productivas del Estado y cualquier otro ente público federal.</b> La interpretación de esta Ley, para efectos administrativos, estará a cargo de la <b>Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones.</b></p>

En el artículo 1 se modificó la redacción del primer párrafo para referirse en forma sucinta a los servidores públicos o sujetos a los que obliga la Ley Federal; y, en el párrafo agregado se prevé que la interpretación del ordenamiento para efectos administrativos, está a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la

Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

Del comparativo se concluye que no contiene un cambio normativo sustantivo, ya que los alcances del precepto continúan siendo los mismos, es decir, el objeto de la Ley que es el de regular las remuneraciones de los servidores públicos de la Federación.

<p><b>Artículo 2.</b> Para los efectos del presente ordenamiento, <b>es</b> servidor público <b>de la Federación</b> toda persona <b>que de manera temporal o permanente</b> desempeña <b>una función</b>, empleo, cargo o comisión en <b>los órganos, unidades y demás áreas en que se organizan:</b></p> <p>I. El Poder Legislativo Federal;</p> <p>II. El Poder Judicial de la Federación;</p> <p>III. Los demás entes públicos federales incluidos aquellos a los que la propia Constitución reconoce autonomía o independencia;</p> <p>IV. Los tribunales administrativos de la Federación;</p> <p>V. La Procuraduría General de la República;</p> <p>VI. La Presidencia de la República;</p> <p>VII. Las dependencias federales, y</p> <p>VIII. Los organismos, empresas y fideicomisos del sector paraestatal federal y aquellos entes no sujetos al régimen paraestatal cuando la remuneración respectiva esté afecta directa o indirectamente al presupuesto federal.</p>	<p><b>Artículo 2.</b> Para los efectos del presente ordenamiento, <b>se considera</b> servidor público toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en los entes <b>públicos en el ámbito federal, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incluyendo a las instituciones dotadas de autonomía y las empresas productivas del Estado. No se cubrirán con cargo a recursos federales remuneraciones a personas distintas a los servidores públicos federales, salvo los casos previstos expresamente en la ley o en el Presupuesto de Egresos de la Federación.</b></p>
--	--

El artículo 2 en la redacción vigente con motivo del Decreto de doce de abril de dos mil diecinueve, define lo que se considera “servidor público” conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Federal; así como que no se cubrirán con cargo a recursos federales remuneraciones a personas distintas, salvo los casos previstos en la ley o en el Presupuesto de Egresos de la Federación; así como se suprimieron las ocho fracciones que

mencionaban a los Poderes Legislativo y Judicial; tribunales administrativos; Procuraduría General de la República y otros.

De donde se advierte que la reforma no modifica el alcance de la disposición, ya que en esencia contiene una referencia general de lo que se entiende por servidor público, que ya lo contenía el precepto en su redacción original.

<p><b>Artículo 3.</b> Todo servidor público debe recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que es proporcional a sus responsabilidades. No podrá cubrirse ninguna remuneración mediante el ejercicio de partidas cuyo objeto sea diferente en el presupuesto correspondiente, <b>salvo el caso de que las transferencias se encuentren autorizadas en el propio presupuesto o en la ley aplicable.</b></p> <p>En todo caso la remuneración se sujeta a los principios rectores siguientes:</p> <p>I. Anualidad: La remuneración es determinada para cada ejercicio fiscal y los sueldos y salarios no se disminuyen durante el mismo;</p> <p>II. Reconocimiento del desempeño: La remuneración reconoce el cumplimiento eficaz de las obligaciones inherentes al puesto y el logro de resultados sobresalientes;</p> <p>III. <b>Equidad:</b> La remuneración es proporcional a la responsabilidad del puesto;</p> <p>IV. Fiscalización: La remuneración es objeto de vigilancia, control y revisión por las autoridades competentes;</p> <p>V. <b>Igualdad:</b> La remuneración compensa en igualdad de condiciones a puestos iguales en funciones, responsabilidad, jornada laboral y condición de eficiencia, sin perjuicio de los derechos adquiridos;</p> <p>VI. Legalidad: La remuneración es irrenunciable y se ajusta estrictamente a las disposiciones de la Constitución, esta</p>	<p><b>Artículo 3.</b> Todo servidor público debe recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que es proporcional a sus responsabilidades. No podrá cubrirse ninguna remuneración mediante el ejercicio de partidas cuyo objeto sea diferente en el presupuesto correspondiente.</p> <p>En todo caso la remuneración se sujeta a los principios rectores siguientes:</p> <p>I. Anualidad: La remuneración es determinada para cada ejercicio fiscal y los sueldos y salarios no se disminuyen durante el mismo;</p> <p>II. Reconocimiento del desempeño: La remuneración reconoce el cumplimiento eficaz de las obligaciones inherentes al puesto y el logro de resultados sobresalientes;</p> <p>III. <b>Proporcionalidad:</b> La remuneración es proporcional a la responsabilidad del puesto;</p> <p>IV. Fiscalización: La remuneración es objeto de vigilancia, control y revisión por las autoridades competentes;</p> <p>V. Igualdad <b>laboral:</b> La remuneración compensa en igualdad de condiciones a puestos iguales en funciones, responsabilidad, jornada laboral y condición de eficiencia, sin perjuicio de los derechos adquiridos;</p> <p>VI. Legalidad: La remuneración es irrenunciable y se ajusta estrictamente a las disposiciones de la Constitución, esta</p>
---	---

<p>Ley, el Presupuesto de Egresos, los tabuladores y el manual de remuneraciones correspondiente, y</p> <p>VII. Transparencia y rendición de cuentas: La remuneración es pública y toda autoridad <b>está</b> obligada a informar y a rendir cuentas con veracidad y oportunidad, privilegiando el principio de máxima publicidad.</p>	<p>Ley, el Presupuesto de Egresos, los tabuladores y el manual de remuneraciones correspondiente, y</p> <p>VII. Transparencia y rendición de cuentas: La remuneración es pública y toda autoridad <b>estará</b> obligada a informar y a rendir cuentas con veracidad y oportunidad, privilegiando el principio de máxima publicidad, <b>conforme a la ley, y</b></p> <p><b>VIII. No discriminación: La remuneración de los servidores públicos se determinará sin distinción motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana.</b></p>
--	--

El artículo 3 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos prevé en su redacción original que todo servidor público debe recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que es proporcional a sus responsabilidades; que no podrá cubrirse ninguna remuneración mediante el ejercicio de partidas cuyo objeto sea diferente en el presupuesto correspondiente; y que en todo caso, la remuneración se sujeta a los principios rectores siguientes: anualidad; reconocimiento del desempeño; equidad; fiscalización; igualdad; legalidad; transparencia y rendición de cuentas, incluyendo qué se entiende por cada uno de ellos.

En el Decreto de doce de abril de dos mil diecinueve, se modificó el segundo párrafo para suprimir la oración: “...salvo el caso de que las transferencias se encuentren autorizadas en el propio presupuesto o en la ley aplicable”; y se introdujo como principios rectores el de

proporcionalidad y no discriminación; así como se agregó al de igualdad la palabra “laboral”; y en la fracción VII de transparencia y rendición de cuentas se cambió el tiempo del verbo estar de “está” a “estará”.

Del contraste se puede afirmar que la reforma no afecta de manera sustancial la disposición, en virtud de que prevalecen las tres características fundamentales de la remuneración, esto es, que debe ser adecuada, irrenunciable y proporcional; y el hecho de que se haya introducido el término “proporcionalidad” como principio rector en sustitución de la palabra equidad, tampoco tiene mayor implicación pues la definición es la misma, esto es, que la remuneración es proporcional a la responsabilidad del puesto. Lo mismo ocurre con el principio de igualdad al que sólo se le agregó la palabra de “laboral” y, el de transparencia y rendición sólo contiene un cambio en un tiempo verbal.

Lo novedoso es la definición de no discriminación, pero esto no transforma de manera fundamental las características de una remuneración, ni los principios a que está sujeta.

<p><b>Artículo 5.</b> Los servidores públicos <b>están</b> obligados a reportar a <b>su superior jerárquico</b>, dentro de los siguientes 30 días naturales, cualquier pago en demasía <b>respecto de lo que le</b> corresponda según las disposiciones vigentes. <b>Los titulares de los entes públicos deberán presentar el reporte a la unidad administrativa responsable de la demasía.</b></p> <p>Se exceptúa de esta obligación al personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como al personal de</p>	<p><b>Artículo 5.</b> Los servidores públicos <b>estarán</b> obligados a reportar a <b>la unidad administrativa responsable de efectuar el pago de las remuneraciones</b>, dentro de los siguientes 30 días naturales, cualquier pago en demasía <b>o por un concepto de remuneración que no les</b> corresponda según las disposiciones vigentes. <b>La unidad administrativa responsable deberá dar vista al órgano interno de control que corresponde a su adscripción.</b></p> <p>Se exceptúa de esta obligación al personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como al personal de tropa y clases de las fuerzas armadas.</p>
---	---

tropa y clases de las fuerzas armadas.	
--	--

Sobre el artículo 5 tanto el texto original como el vigente, prevé básicamente, la obligación de los servidores públicos de reportar cualquier pago que no les corresponda, situación que deberán reportar dentro de los siguientes treinta días naturales. Las modificaciones consisten en que ese reporte anteriormente se hacía al superior jerárquico y ahora deberá hacerse a la unidad administrativa responsable de efectuar el pago de las remuneraciones; se agregó a la frase “pago en demasía” la de “o por un concepto de remuneración que no les” corresponda según las disposiciones vigentes (esto último igual que el texto anterior). Y como hipótesis novedosa se tiene la relativa a que la unidad administrativa responsable deberá dar vista al órgano interno de control que corresponde a su adscripción.

Se tiene entonces que la hipótesis sustancial, es decir, la de la obligación de reportar un pago en demasía o mejor dicho una remuneración que no corresponda según la normativa, no fue objeto de mayor modificación con la reforma que se examina, es decir, esta obligación a cargo de los servidores públicos subsiste en lo esencial, por ello, los cambios surgidos no contienen un impacto mayor.

Incluso, no se eliminó este supuesto normativo fue motivo de impugnación no sólo como parte del sistema de responsabilidades administrativas, sino por la forma en la que debe calcularse el plazo de los treinta días para elaborar el reporte; así como por la excepción que para el personal de base y supernumerario, de tropa y clases de las fuerzas armadas, reglas que subsisten en los términos originalmente legislados.

De ahí que se estime que la modificación no provoca el sobreseimiento en las acciones, toda vez que la hipótesis toral no sufrió transformación esencial y las restantes no tuvieron cambio alguno.

<p><b>Artículo 6.</b> Para la determinación de la remuneración de los servidores públicos se consideran las siguientes bases:</p> <p>I. Ningún servidor público <b>recibe</b> 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.</p> <p>II. Ningún servidor público puede tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que el excedente sea consecuencia de:</p> <p>a) El desempeño de varios puestos, siempre que el servidor público cuente con el dictamen de compatibilidad correspondiente con antelación al desempeño del segundo o subsecuentes puestos, ya sean federales o locales;</p> <p>b) El contrato colectivo o las condiciones generales de trabajo;</p> <p>c) Un trabajo técnico calificado, considerado así cuando su desempeño exige una preparación, formación y conocimiento resultado de los avances de la ciencia o la tecnología o porque corresponde en lo específico a determinadas herramientas tecnológicas, instrumentos, técnicas o aptitud física y requiere para su ejecución o realización de una certificación, habilitación o aptitud jurídica otorgada por un ente calificado, institución técnica, profesional o autoridad competente, o</p> <p>d) Un trabajo de alta especialización, determinado así cuando las funciones conferidas resultan de determinadas facultades previstas en un ordenamiento jurídico y exige para su desempeño de una experiencia determinada, de la</p>	<p><b>Artículo 6.</b> Para la determinación de la remuneración de los servidores públicos se consideran las siguientes bases:</p> <p>I. Ningún servidor público <b>obligado por la presente ley recibirá</b> 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.</p> <p>II. Ningún servidor público puede tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que el excedente sea consecuencia de:</p> <p>a) El desempeño de varios puestos, siempre que el servidor público cuente con el dictamen de compatibilidad correspondiente con antelación al desempeño del segundo o subsecuentes puestos, ya sean federales o locales;</p> <p>b) El contrato colectivo o las condiciones generales de trabajo;</p> <p>c) Un trabajo técnico calificado, considerado así cuando su desempeño exige una preparación, formación y conocimiento resultado de los avances de la ciencia o la tecnología o porque corresponde en lo específico a determinadas herramientas tecnológicas, instrumentos, técnicas o aptitud física y requiere para su ejecución o realización de una certificación, habilitación o aptitud jurídica otorgada por un ente calificado, institución técnica, profesional o autoridad competente, o</p> <p>d) Un trabajo de alta especialización, determinado así cuando las funciones conferidas resultan de determinadas facultades previstas en un ordenamiento jurídico y exige para su desempeño de una experiencia determinada, de la</p>
---	--

acreditación de competencias o de capacidades específicas o de cumplir con un determinado perfil y, cuando corresponda, de satisfacer evaluaciones dentro de un procedimiento de selección o promoción en el marco de un sistema de carrera establecido por ley.

Bajo las anteriores excepciones, la suma de las retribuciones no excede la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

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

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

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:

a) Toda persona, previo a su contratación en un ente público, **manifiesta** por escrito y bajo protesta de decir verdad que no recibe remuneración alguna por parte de otro ente público, **con cargo a recursos federales, sea nivel federal, estatal, del Distrito Federal o municipal**. Si la recibe, **formula** solicitud de compatibilidad **al propio ente** en la que **señala** 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.

acreditación de competencias o de capacidades específicas o de cumplir con un determinado perfil y, cuando corresponda, de satisfacer evaluaciones dentro de un procedimiento de selección o promoción en el marco de un sistema de carrera establecido por ley.

Bajo las anteriores excepciones, la suma de las retribuciones no excede la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

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

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

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:

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

**La solicitud de compatibilidad observará las determinaciones generales de la Secretaría de la Función Pública, conforme lo dispuesto por la**

<p>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;</p> <p>b) Dictaminada la incompatibilidad, el servidor público opta por el puesto que convenga a sus intereses, y</p> <p>c) El dictamen de compatibilidad de puestos es dado a conocer al área de administración del ente público en que el interesado presta servicios, para los efectos a que haya lugar.</p> <p>Cuando se acredita que un servidor público declaró con falsedad respecto de la información <b>a que se refiere este artículo</b> 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.</p> <p>La falta de dictamen se subsana mediante el mismo procedimiento descrito, incluyendo la necesidad de optar por uno u otro cargo cuando se determina la incompatibilidad.</p>	<p><b>Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.</b></p> <p>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;</p> <p>b) Dictaminada la incompatibilidad, el servidor público opta por el puesto que convenga a sus intereses, y</p> <p>c) El dictamen de compatibilidad de puestos es dado a conocer al área de administración del ente público en que el interesado presta servicios, para los efectos a que haya lugar.</p> <p>Cuando se acredita que un servidor público declaró con falsedad respecto de la información <b>requerida</b> 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.</p> <p>La falta de dictamen se subsana mediante el mismo procedimiento descrito, incluyendo la necesidad de optar por uno u otro cargo cuando se determina la incompatibilidad.</p>
--	--

En relación con el artículo 6 se modificó la fracción I en el tiempo del verbo “recibir”, es decir, el texto original señalaba “*I. Ningún servidor público recibe una remuneración...*”, para establecer en el texto vigente: “*I. Ningún servidor público obligado por la presente Ley recibirá una remuneración...*”.

Asimismo, contiene variación la fracción IV, inciso a), esto es, al apartado relativo a la “solicitud de compatibilidad” y el “dictamen de compatibilidad”, para lo cual nuevamente se llevó a cabo un cambio en el tiempo del verbo “manifestar”, ya que el texto anterior consignaba:

*“a) Toda persona, previo a su contratación en un ente público, manifiesta por escrito y bajo...”;*  
y, ahora, señala: *“a) Toda persona, previo a su contratación en un ente público, manifestará por escrito y bajo...”.*

En el mismo inciso se alteró la redacción para eliminar la referencia a remuneraciones con cargo a recursos federales, estatales, del Distrito Federal o municipales, para simplemente indicar que si el servidor público recibe remuneración de otro ente público formulará solicitud de compatibilidad en la que señalará la función, empleo, cargo o comisión que pretende le sea conferido. Así como se agregó un segundo párrafo que establece que 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. Y en el penúltimo párrafo se sustituyó la oración *“...información a que se refiere este artículo...”*, por *“...información requerida para obtener...”*.

Del comparativo que antecede se acredita que los cambios obedecieron básicamente a tiempos verbales, circunstancia que prueba que no se le da a la norma un efecto distinto al que ya tenía.

Por lo que hace a la solicitud de compatibilidad y el dictamen de compatibilidad estas figuras siguen rigiendo en los mismos términos que el texto modificado, es decir, subsiste la obligación del servidor público de manifestar que no recibe remuneración adicional y de ser así, se utiliza la solicitud de compatibilidad, lo que sigue siendo objeto de dictamen del mismo nombre, con la diferencia que no se detalla.

Por tanto, no se está ante una modificación sustancial que provoque el sobreseimiento en las acciones de inconstitucionalidad,

pues la forma y el motivo por el cual ha lugar a formular una solicitud de compatibilidad y su consecuencia, el dictamen, sigue siendo la misma. Sin que sea óbice el párrafo añadido que expresa: *“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.”*, porque se entiende que remite a disposiciones generales administrativas de esa dependencia, para el llenado correspondiente, pero la obligación subsiste.

Por lo expuesto, no ha lugar a sobreseer en las acciones de inconstitucionalidad por el precepto 6 de la Ley Federal.

<p><b>Artículo 7.</b> 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:</p> <p>I. Los tabuladores de remuneraciones mensuales, conforme a lo siguiente:</p> <p>a) Los límites mínimos y máximos de percepciones ordinarias netas mensuales para los servidores públicos, las cuales incluyen la suma de la totalidad de pagos fijos, en efectivo y en especie, comprendiendo los conceptos que a continuación se señalan con sus respectivos montos, una vez realizada la retención de contribuciones correspondiente:</p> <p>i. Los montos correspondientes a sueldos y salarios, y</p> <p>ii. Los montos correspondientes a las prestaciones.</p> <p>Los montos así presentados no consideran los incrementos salariales que, en su caso, se autoricen para el personal operativo, de base y confianza, y categorías, para el ejercicio fiscal respectivo ni las repercusiones que se</p>	<p><b>Artículo 7.</b> 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:</p> <p>I. Los tabuladores de remuneraciones mensuales, conforme a lo siguiente:</p> <p>a) Los límites mínimos y máximos de percepciones ordinarias netas mensuales para los servidores públicos, las cuales incluyen la suma de la totalidad de pagos fijos, en efectivo y en especie, comprendiendo los conceptos que a continuación se señalan con sus respectivos montos, una vez realizada la retención de contribuciones correspondiente:</p> <p>i. Los montos correspondientes a sueldos y salarios, y</p> <p>ii. Los montos correspondientes a las prestaciones.</p> <p>Los montos así presentados no consideran los incrementos salariales que, en su caso, se autoricen para el personal operativo, de base y confianza, y categorías, para el ejercicio fiscal respectivo ni las repercusiones que se deriven de la</p>
---	---

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2018  
Y SU ACUMULADA 108/2018 [201]**

---

<p>deriven de la aplicación de las disposiciones de carácter fiscal, y</p> <p>b) Los límites mínimos y máximos de percepciones extraordinarias netas <b>mensuales</b> que perciban los servidores públicos que, conforme a las disposiciones aplicables, tengan derecho a percibir las.</p> <p>II. La remuneración total anual del Presidente de la República para el ejercicio fiscal correspondiente, desglosada por cada concepto que la comprenda.</p> <p>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:</p> <p>a) Cámara de Senadores;</p> <p>b) Cámara de Diputados;</p> <p>c) Auditoría Superior de la Federación;</p> <p>d) Suprema Corte de Justicia de la Nación;</p> <p>e) Consejo de la Judicatura Federal;</p> <p>f) Banco de México;</p> <p>g) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;</p> <p>h) Instituto <b>Federal</b> Electoral;</p> <p>i) Comisión Nacional de los Derechos Humanos;</p> <p>j) Instituto Nacional de Estadística y Geografía;</p> <p>k) Los organismos públicos descentralizados de la Federación;</p> <p>l) <b>Las</b> instituciones de educación superior de la federación, de carácter autónomo, y</p> <p>m) Cualquier otro ente público, de carácter federal, <b>descentralizado</b>, autónomo o independiente de los poderes de la Unión.</p>	<p>aplicación de las disposiciones de carácter fiscal, y</p> <p>b) Los límites mínimos y máximos de percepciones extraordinarias netas que perciban los servidores públicos que, conforme a las disposiciones aplicables, tengan derecho a percibir las.</p> <p>II. La remuneración total anual del Presidente de la República para el ejercicio fiscal correspondiente, desglosada por cada concepto que la comprenda.</p> <p>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:</p> <p>a) Cámara de Senadores;</p> <p>b) Cámara de Diputados;</p> <p>c) Auditoría Superior de la Federación;</p> <p>d) Suprema Corte de Justicia de la Nación;</p> <p>e) Consejo de la Judicatura Federal;</p> <p>f) Banco de México;</p> <p>g) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;</p> <p>h) <b>Tribunales administrativos de la Federación;</b></p> <p>i) Instituto <b>Nacional</b> Electoral;</p> <p>j) Comisión Nacional de los Derechos Humanos;</p> <p>k) Instituto Nacional de Estadística y Geografía;</p> <p>l) <b>Comisión Federal de Competencia Económica;</b></p> <p>m) <b>Instituto Federal de Telecomunicaciones;</b></p> <p>n) <b>Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación;</b></p> <p>o) <b>Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social;</b></p> <p>p) <b>Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales;</b></p> <p>q) <b>Fiscalía General de la República;</b></p>
---	---

<p>IV. La remuneración total anual de los titulares de las instituciones financieras del Estado y de los fidecomisos públicos o afectos al Presupuesto de Egresos de la Federación, y los tabuladores correspondientes a las percepciones ordinarias y extraordinarias de los servidores públicos de tales ejecutores de gasto, conforme a lo dispuesto en la fracción I de este artículo.</p>	<p>r) Organismos de la administración pública paraestatal; s) Instituciones de educación superior de la federación, de carácter autónomo; t) Empresas Productivas del Estado; u) Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, v) Cualquier otro ente público de carácter federal <b>paraestatal</b>, autónomo o independiente de los poderes de la Unión. <b>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.</b></p> <p>IV. La remuneración total anual de los titulares de las instituciones financieras del Estado y de los fidecomisos públicos o afectos al Presupuesto de Egresos de la Federación, y los tabuladores correspondientes a las percepciones ordinarias y extraordinarias de los servidores públicos de tales ejecutores de gasto, conforme a lo dispuesto en la fracción I de este artículo.</p> <p><b>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.</b></p>
--	---

Por lo que hace al artículo 7 los cambios consistieron principalmente, en que a la fracción III se introdujo un inciso h) que alude a tribunales administrativos de la Federación; el inciso i) modificó la denominación del Instituto Nacional Electoral, pues el texto anterior decía Instituto Federal Electoral; así como se adicionaron once incisos para incluir a la Comisión Federal de Competencia Económica; al Instituto Federal de Telecomunicaciones; al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; a la Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; al Instituto Nacional de Transparencia,

Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; a la Fiscalía General de la República; a los Organismos de la administración pública paraestatal; a las Instituciones de educación superior de la federación, de carácter autónomo; a las Empresas Productivas del Estado; y a los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética. Así como se agregó un párrafo en esa fracción que especifica que la remuneración de los servidores públicos pertenecientes a esas instancias de gobierno, sin perjuicio de la naturaleza y atribuciones que les correspondan, a falta de superior jerárquico, se considerará como equivalente al Presidente de la República. Y un segundo párrafo a la fracción IV que indica que 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.

De lo antedicho se advierte que la nueva redacción del artículo 7 del ordenamiento combatido no contiene alguna modificación que trascienda al núcleo del sistema que pretende regular la Ley, ya que en realidad contiene una especificación de los órganos autónomos previstos en la Constitución, que se entendían incluidos en esa disposición con la referencia a entes públicos autónomos o independientes. Similar conclusión se tiene respecto de los párrafos adicionados, pues tampoco contienen una hipótesis que varíe de manera trascendental el principio consistente en que la remuneración 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, y lo que contendrán los tabuladores.

Por ende, no ha lugar a sobreseer por lo que hace al artículo 7 de la Ley Federal.

	<p><b>Artículo 7 Bis.</b> El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados será responsable de emitir una opinión anual sobre los montos mínimos y máximos de las remuneraciones de los servidores públicos, y sobre los trabajos técnicos calificados o por especialización en su función a que hace referencia el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>Para la elaboración de la opinión referida en el párrafo anterior, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, solicitará y tomará en cuenta las consideraciones y propuestas que al efecto emitan por lo menos tres instituciones académicas de educación superior a nivel nacional o centros de investigación nacionales de reconocido prestigio.</p> <p>Dicha opinión será remitida a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, cinco días después de que la Cámara de Diputados haya recibido del Ejecutivo Federal la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.</p>
--	--

El Decreto de dos de abril de dos mil diecinueve incorporó el artículo **7 Bis** que ordena:

- ✓ Que el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados será responsable de emitir una opinión anual sobre los montos mínimos y máximos de las remuneraciones de los servidores públicos, y sobre los trabajos técnicos calificados o por especialización en su función a que se refiere el artículo 127 constitucional;

- ✓ Que para la elaboración de esa opinión, el Centro solicitará y tomará en cuenta las consideraciones y propuestas que elaboren por lo menos tres instituciones académicas de educación superior a nivel nacional o centros de investigación nacionales de reconocido prestigio; y,
- ✓ La opinión será remitida a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, cinco días después de que la Cámara de Diputados haya recibido del Ejecutivo Federal la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Ahora bien, cabe recordar que en los conceptos de invalidez parte de los vicios aducidos son omisiones legislativas relativas, es decir, que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos contiene las siguientes deficiencias:

- a. No contiene los lineamientos que permitan modular objetivamente la remuneración del Presidente de la República;
- b. No contiene 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,
- c. No contiene 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.

De su lectura podría estimarse que la redacción del artículo 7 Bis, que prevé la participación del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados para emitir una opinión anual sobre los montos mínimos y máximos de las remuneraciones de los servidores públicos, constituye una modificación sustantiva o cambio normativo que varíe de manera trascendente el objeto principal de la Ley, y, por tanto, que la introducción de la disposición subsana aquellas deficiencias legislativas. Sin embargo, ello no es así, pues únicamente agrega la instancia de la Cámara de Diputados que, previo a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá emitir una opinión sobre los montos mínimos y máximos de las remuneraciones, pero no contiene supuesto normativo alguno que especifique qué elementos, parámetros o bases objetivas son las que orientarán en el cálculo de las remuneraciones, empezando por aquella que irradia a todo el servicio público, es decir, la del Presidente de la República; máxime que la remuneración del titular del Ejecutivo Federal no sólo se integra por un salario bruto asignado en el presupuesto de egresos, sino que incluye todas las prestaciones en especie propias de ese cargo como lo son: habitación, alimentación, transporte, menaje de casa, entre otros.

Además, la circunstancia de que ese Centro tenga que elaborar la opinión con apoyo en alguna propuesta de instituciones académicas o de investigación, tampoco resuelve el problema total aludido, pues ello no colma la forma de hacerlo, ni con apoyo en qué se debe realizar.

Por tanto, a pesar de que la introducción de la disposición puede contribuir a informar y orientar en la determinación de las remuneraciones de los servidores públicos, no modificó de manera

sustantiva el sistema normativo de determinación de remuneraciones, esto es, no constituye una variación que produzca un efecto normativo distinto. En otras palabras, el artículo 7 Bis no produce un impacto jurídico porque la emisión de la opinión a cargo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, no necesariamente colma las deficiencias legislativas anunciadas, que serán motivo de análisis en considerandos subsecuentes.

Incluso, la lectura de esta norma y las deficiencias legislativas denunciadas en las acciones de inconstitucionalidad, corresponden al estudio de fondo de este medio de control constitucional, razón adicional que explica que la disposición introducida no genere el sobreseimiento por cesación de efectos, pues en este caso, es criterio de este Tribunal Constitucional que debe privilegiarse el estudio de fondo.

Lo anterior encuentra su apoyo en la tesis P./J. 36/2004, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.”**, cuyo texto se reproduce a foja ciento ochenta y tres de esta ejecutoria.

<p><b>Artículo 8.</b> Durante el procedimiento de programación y presupuestación establecido en el Capítulo I del Título Segundo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los entes con autonomía o independencia reconocida por la Constitución, <b>deben</b> incluir dentro de sus proyectos de presupuesto los tabuladores de las remuneraciones que se propone perciban los servidores públicos que prestan sus servicios en cada ejecutor de</p>	<p><b>Artículo 8.</b> Durante el procedimiento de programación y presupuestación establecido en el Capítulo I del Título Segundo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los entes con autonomía o independencia reconocida por la Constitución, <b>deberán</b> incluir dentro de sus proyectos de presupuesto los tabuladores de las remuneraciones que se propone perciban los servidores públicos que prestan sus servicios en cada ejecutor de</p>
---	---

<p>gasto, <b>de conformidad con</b> el manual de <b>percepciones</b> de los servidores públicos que emiten la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, por conducto de sus respectivas unidades de administración u órganos de gobierno.</p> <p>Las reglas establecidas en los manuales a que se refiere el <b>artículo</b> anterior, así como los tabuladores contenidos en los proyectos de presupuesto de cada ente, se <b>apegan</b> estrictamente a las disposiciones de esta Ley.</p> <p><b>Las remuneraciones siempre deben estar desglosadas en las percepciones ordinarias y, en su caso, las extraordinarias por cada concepto en que éstas sean otorgadas, considerando que:</b></p> <p>a) <b>Las percepciones ordinarias incluyen la totalidad de los elementos fijos de la remuneración.</b></p> <p>b) <b>Las percepciones extraordinarias consideran los elementos variables de dicha remuneración, la cual sólo podrá cubrirse conforme a los requisitos y con la periodicidad establecidos en las disposiciones aplicables.</b></p> <p>c) <b>Las contribuciones a cargo de los servidores públicos que se causan por las percepciones señaladas en los dos incisos anteriores, forman parte de su remuneración.</b></p> <p><b>Los entes públicos federales que no erogan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación observan, en lo conducente, las mismas reglas contenidas en el presente artículo en la elaboración de sus respectivos presupuestos.</b></p>	<p>gasto.</p> <p>El manual de <b>remuneraciones</b> de los servidores públicos que emiten la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, por conducto de sus respectivas unidades de administración u órganos de gobierno, <b>se apegarán estrictamente a lo aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación.</b></p> <p>Las reglas establecidas en los manuales a que se refiere el <b>párrafo</b> anterior, así como los tabuladores contenidos en los proyectos de presupuesto de cada ente, se <b>apegarán</b> estrictamente a las disposiciones de esta Ley.</p>
---	---

El artículo 8 en la redacción vigente contiene la modificación del tiempo del verbo “deber”, pues el primer párrafo del texto anterior establecía: “...deben incluir dentro de sus proyectos...”, para ahora

prever: “...deberán incluir dentro de sus proyectos...”. Asimismo sigue regulando con una redacción distinta, la obligación de que en los proyectos de presupuestos se incluyan los tabuladores de las remuneraciones, incorporando el texto reformado que los manuales se apegarán estrictamente al Presupuesto de Egresos de la Federación; así como se suprimió el tercer párrafo con sus tres incisos y el último párrafo de la redacción original, que describía las percepciones ordinarias, las extraordinarias y las contribuciones a cargo de los servidores públicos; y que los entes públicos federales que no erogan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación observarán las reglas que contiene la disposición en la elaboración de sus presupuestos.

Se trata entonces de la disposición que contiene la obligación de establecer tabuladores y manuales de percepciones, en términos de la normativa aplicable y aludiendo a las competencias de cada Poder y ente autónomo; y, en este sentido, no se advierte alguna hipótesis novedosa que modifique el supuesto normativo original, esto es, no se incluyen obligaciones adicionales, condiciones, o mayor detalle respecto de los tabuladores y manuales respectivos.

De ahí que no se está ante un cambio legislativo que provoque el sobreseimiento en las acciones de inconstitucionalidad.

<p><b>Artículo 10.</b> No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo.</p> <p>El Presupuesto de Egresos de la Federación deberá establecer, bajo las</p>	<p><b>Artículo 10.</b> No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones, haberes de retiro <b>o pagos de semejante naturaleza por servicios prestados en el desempeño de la función pública</b> sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo.</p> <p>El Presupuesto de Egresos de la Federación deberá establecer, <b>en su caso</b></p>
---	--

mismas bases señaladas en el artículo **8** de esta Ley respecto a las remuneraciones y sus tabuladores, en lo que resulte aplicable, las jubilaciones, pensiones, compensaciones, haberes y demás prestaciones por retiro otorgadas a quienes han desempeñado cargos en el servicio público o a quienes en términos de las disposiciones aplicables sean beneficiarios. Lo mismo es aplicable a todo ente público no sujeto a control presupuestal directo.

y bajo las mismas bases señaladas en el artículo **6** de esta Ley respecto a las remuneraciones y sus tabuladores, en lo que resulte aplicable, las jubilaciones, pensiones, compensaciones, haberes y demás prestaciones por retiro, **distintas a las contenidas en las leyes de seguridad social**, otorgadas a quienes han desempeñado cargos en el servicio público o a quienes en términos de las disposiciones aplicables sean beneficiarios. Lo mismo es aplicable a todo ente público no sujeto a control presupuestal directo. **Las jubilaciones, pensiones, compensaciones como haberes y demás prestaciones por retiro, a que se refieren el párrafo anterior, deberán ser reportadas en el Informe sobre la situación económica de las finanzas públicas y la deuda pública, así como en la Cuenta Pública.**

La disposición **10** encabeza el Capítulo IV “De las percepciones por retiro y otras prestaciones”, y prevé como hipótesis toral, que no se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones, haberes de retiro sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo; así como que el Presupuesto de Egresos de la Federación deberá establecer esos conceptos, regla que se encuentra tanto en la redacción original como en la vigente. En este sentido, los cambios operados fueron para agregar además de esos conceptos de jubilaciones, pensiones, haberes de retiro, la de “pagos de semejante naturaleza por servicios prestados en el desempeño de la función pública”; y, en el tema de presupuesto, después de referirse a esos términos, se agregó la frase “distintas a las contenidas en las leyes de seguridad social”. Asimismo, se incorporó un párrafo que prevé que las jubilaciones, pensiones, compensaciones como haberes y demás prestaciones por retiro, deberán ser reportadas en el Informe sobre la situación económica de

las finanzas públicas y la deuda pública, así como en la Cuenta Pública.

La descripción que antecede demuestra que la hipótesis sustancial no se modificó de manera trascendente, esto es, subsiste la regla de que toda jubilación, pensión o haber de retiro debe estar prevista en ley, decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo; y el agregado de “pagos de semejante naturaleza” no modifica esa exigencia, sólo amplía el listado.

<p><b>Artículo 11.</b> Únicamente podrán concederse y cubrirse pagos por servicios prestados en el desempeño de la función pública, tales como pensiones, jubilaciones, compensaciones o cualquiera otra de semejante naturaleza, cuando tales prestaciones se encuentren expresamente asignadas por una ley o decreto legislativo o cuando estén señaladas en contrato colectivo o condiciones generales de trabajo.</p> <p>Las liquidaciones al término de la relación de trabajo en el servicio público sólo serán las que establezca la ley o decreto legislativo, el contrato colectivo de trabajo o las condiciones generales de trabajo y no podrán concederse por el solo acuerdo de los titulares de los entes públicos ni de sus órganos de gobierno. Los servidores públicos de elección popular no tienen derecho a liquidación o compensación alguna por el término de su mandato.</p> <p>Los recursos efectivamente erogados por los conceptos definidos en los dos párrafos anteriores se hacen públicos con expreso señalamiento de las disposiciones legales, contractuales o laborales que les dan fundamento.</p>	<p><b>Artículo 11.</b></p> <p>Las liquidaciones al término de la relación de trabajo en el servicio público sólo serán las que establezca la ley o decreto legislativo, el contrato colectivo de trabajo o las condiciones generales de trabajo y no podrán concederse por el solo acuerdo de los titulares de los entes públicos ni de sus órganos de gobierno. Los servidores públicos de elección popular no tienen derecho a liquidación o compensación alguna por el término de su mandato.</p> <p>Los recursos efectivamente erogados por los conceptos definidos en el párrafo anterior se harán públicos con expreso señalamiento de las disposiciones legales, contractuales o laborales que les dan fundamento.</p>
--	---

Por lo que hace al artículo 11, se tiene que el Decreto de doce de abril de dos mil diecinueve, suprimió el primer párrafo de la redacción original que establecía: “Únicamente podrán concederse y

*cubrirse pagos por servicios prestados en el desempeño de la función pública, tales como pensiones, jubilaciones, compensaciones o cualquiera otra de semejante naturaleza, cuando tales prestaciones se encuentren expresamente asignadas por una ley o decreto legislativo o cuando estén señaladas en contrato colectivo o condiciones generales de trabajo.”.*

Esa supresión no equivale a un cambio normativo trascendental, pues finalmente reiteraba que los pagos por concepto de pensiones, jubilaciones, compensaciones o cualquier otra semejante, debían tener sustento en ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, esto es, lo que prevé el artículo 10 del ordenamiento. De igual forma la modificación del último párrafo consiste en una referencia en singular por lo que hace al primer párrafo y al tiempo del verbo hacer, ya que la anterior redacción era “hacen” y ahora contiene “harán”.

De acuerdo con esa comparación, no ha lugar a sobreseer en las acciones de inconstitucionalidad respecto de esta disposición.

Aunado a la circunstancia de que el supuesto normativo combatido por los promoventes de la acción no sufrió modificación y es el que se encuentra en la última parte del ahora primer párrafo, esto es, el que ordena: *“Los servidores públicos de elección popular no tienen derecho a liquidación o compensación alguna por el término de su mandato.”.*

<p><b>Artículo 12.</b> Los créditos, préstamos y <b>anticipos de remuneraciones</b> sólo podrán concederse cuando una ley o decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo así lo <b>permitan</b>. Los recursos erogados por estos conceptos se informan</p>	<p><b>Artículo 12.</b> Los créditos y préstamos sólo podrán concederse cuando una ley o decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo así lo <b>permiten</b>. Los recursos erogados por estos conceptos se informan en la Cuenta Pública, haciendo</p>
--	---

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2018  
Y SU ACUMULADA 108/2018 [213]**

---

<p>en la cuenta pública, haciendo expreso señalamiento de las disposiciones legales, contractuales o laborales que les dan fundamento.</p> <p>Los conceptos descritos en el párrafo precedente no se hacen extensivos a favor de los servidores públicos que ocupen puestos de los niveles de enlace, mando medio o superior o sus equivalentes a los de la Administración Pública Federal.</p> <p>Las remuneraciones, incluyendo prestaciones o beneficios económicos, establecidas en contratos colectivos de trabajo, contratos ley o condiciones generales de trabajo que por mandato de la ley que regula la relación jurídico laboral se otorgan a los servidores públicos que ocupan puestos de los niveles descritos en el párrafo anterior se fijan en un capítulo específico de dichos instrumentos y se incluyen en los tabuladores respectivos. Tales remuneraciones sólo se mantienen en la medida en que la remuneración total del servidor público no excede los límites máximos previstos en la Constitución y el Presupuesto de Egresos.</p>	<p>expreso señalamiento de las disposiciones legales, contractuales o laborales que les dan fundamento.</p> <p>Los conceptos descritos en el párrafo precedente no se hacen extensivos a favor de los servidores públicos que ocupen puestos de los niveles de enlace, mando medio o superior o sus equivalentes a los de la Administración Pública Federal, <b>salvo en los casos en que así lo dispone expresamente la legislación de seguridad social y laboral aplicable.</b></p> <p>Las remuneraciones, incluyendo prestaciones o beneficios económicos, establecidas en contratos colectivos de trabajo, contratos ley o condiciones generales de trabajo que por mandato de la ley que regula la relación jurídico laboral se otorgan a los servidores públicos que ocupan puestos de los niveles descritos en el párrafo anterior se fijan en un capítulo específico de dichos instrumentos y se incluyen en los tabuladores respectivos. Tales remuneraciones sólo se mantienen en la medida en que la remuneración total del servidor público no excede los límites máximos previstos en la Constitución y el Presupuesto de Egresos.</p>
---	---

El artículo **12** en su anterior redacción y en la vigente regula los créditos y préstamos en el sentido de que sólo podrán concederse cuando una ley o decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo lo permiten; que los recursos respectivos se deben informar en la cuenta pública; que esos conceptos no se hacen extensivos a servidores públicos que ocupen puestos de los niveles de enlace, mando medio o superior o sus equivalentes a los de la administración pública federal; son éstas las hipótesis centrales.

Los cambios aplicados fueron para suprimir el concepto de “anticipos de remuneraciones” y para sustituir la palabra “permitan” por “permiten”; así como para agregar en el segundo párrafo la oración: “...salvo en los casos en que así lo dispone expresamente la legislación de seguridad social y laboral aplicable”.

De lo antedicho se acredita que el párrafo primero del artículo 12 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, reformado en el Decreto de doce de abril de dos mil diecinueve, no contiene modificación sustancial alguna; incluso, el diverso tercero quedó con la misma redacción. Lo que provoca que por lo que hace a estas porciones normativas, no ha lugar a sobreseer en las acciones de inconstitucionalidad.

En cambio, lo que sí genera un problema de sobreseimiento, es la modificación que operó el segundo párrafo de ese precepto, es decir, se trata de una reforma que contiene un cambio en el supuesto normativo que se impugnó en las acciones de inconstitucionalidad, esto es, se reclamó que los conceptos (créditos, préstamos y anticipos de remuneraciones) no se hacen extensivos a niveles de enlace, mando medio o superior, regla a la que se introdujo la siguiente oración: “...salvo en los casos en que así lo dispone expresamente la legislación de seguridad social y laboral aplicable.”.

Este agregado sí transforma el supuesto normativo cuestionado pues la excepción de no hacer extensivo la regla del primer párrafo contiene una variable que no hace categórica dicha excepción, por tanto, puede generar efectos distintos a lo que originalmente se legisló.

En ese contexto, ha lugar a sobreseer en las acciones de inconstitucionalidad respecto del segundo párrafo del artículo 12 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

<p><b>Artículo 13.</b> Cualquier persona puede formular denuncia ante <b>la instancia interna de control o disciplina</b> de los entes definidos por el artículo 2 de esta Ley respecto de las conductas de los servidores públicos que sean consideradas contrarias a las disposiciones contenidas en la misma, para el efecto de que se inicie el procedimiento de responsabilidad correspondiente.</p> <p>Cuando la denuncia se refiera a servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, puede presentarse también ante la Secretaría de la Función Pública.</p> <p>Cuando la denuncia se refiera a alguno de los servidores públicos definidos en el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podrá presentarse también ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para efecto de iniciar el procedimiento del juicio político.</p>	<p><b>Artículo 13.</b> Cualquier persona puede formular denuncia ante <b>el sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción o ante el órgano de control interno</b> de los entes definidos por el artículo 2 de esta Ley respecto de las conductas de los servidores públicos que sean consideradas contrarias a las disposiciones contenidas en la misma, para el efecto de que se inicie el procedimiento de responsabilidad correspondiente, <b>en términos de lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas.</b></p> <p>Cuando la denuncia se refiera a servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, puede presentarse también ante la Secretaría de la Función Pública.</p> <p>Cuando la denuncia se refiera a alguno de los servidores públicos definidos en el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podrá presentarse también ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para efecto de iniciar el procedimiento del juicio político.</p>
<p><b>Artículo 15.</b> La Auditoría Superior de la Federación, <b>de conformidad con sus propias atribuciones, con relación a actos u omisiones que implican alguna irregularidad o conducta ilícita en cuanto al cumplimiento de esta Ley:</b></p> <p><b>I. Realiza observaciones a los entes revisados o fiscalizados para los efectos correspondientes;</b></p> <p><b>II. Inicia procedimientos para el fincamiento de responsabilidad administrativa sancionatoria y la imposición de las sanciones respectivas;</b></p> <p><b>III. Determina los daños y perjuicios que afectan la Hacienda Pública Federal o, en</b></p>	<p><b>Artículo 15.</b> La Auditoría Superior de la Federación, <b>ejercerá las atribuciones que le confiere la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para procurar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley y sancionar su infracción, por lo que es competente para investigar y substanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves por actos u omisiones derivadas de la aplicación de esta Ley.</b></p> <p><b>En caso de que la Auditoría Superior detecte posibles faltas administrativas no graves por actos u omisiones</b></p>

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2018  
Y SU ACUMULADA 108/2018 [216]**

---

<p>su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, y finca directamente las responsabilidades resarcitorias;</p> <p>IV. Promueve denuncias de hechos ante el Ministerio Público o denuncias de juicio político, cuando proceden, y</p> <p>V. Ejerce las demás atribuciones que le confiere la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para procurar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley y sancionar su infracción.</p>	<p>derivadas de la aplicación de esta Ley, dará cuenta de ello a los Órganos internos de control, según corresponda, para que éstos continúen la investigación respectiva y promuevan las acciones que procedan. En los casos de presunta comisión de delitos, la Auditoría Superior presentará las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público competente.</p>
<p><b>Artículo 16.</b> La investigación, tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos no penales que se siguen de oficio o derivan de denuncias, así como la aplicación de las sanciones que corresponden, se desarrollan de conformidad con las leyes federales de responsabilidades de los servidores públicos, las leyes relativas al servicio profesional de carrera y la normatividad administrativa que para efectos de control emitan las dependencias competentes, así como en los ordenamientos que regulan la responsabilidad y disciplina en los poderes federales, incluyendo la administración pública descentralizada, y en los entes autónomos.</p>	<p><b>Artículo 16.</b> La investigación, tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos no penales que se siguen de oficio o derivan de denuncias, así como la aplicación de las sanciones que corresponden, se desarrollarán de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas.</p>
<p><b>Artículo 17.</b> Si el beneficio obtenido u otorgado en contradicción con las disposiciones de esta Ley no excede del equivalente de mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrá destitución e inhabilitación de seis meses a cuatro años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Y si excede del equivalente a la cantidad antes señalada se impondrá destitución e inhabilitación de cuatro a catorce años.</p> <p>Siempre procederá el resarcimiento del daño o perjuicio causado a la Hacienda Pública Federal, aplicado de conformidad con las disposiciones conducentes en cada caso.</p>	<p><b>Artículo 17.</b> Si el beneficio obtenido u otorgado en contradicción con las disposiciones de esta Ley no excede del equivalente de mil veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización, se impondrá destitución e inhabilitación de seis meses a cuatro años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Y si excede del equivalente a la cantidad antes señalada se impondrá destitución e inhabilitación de cuatro a catorce años.</p> <p>Siempre procederá el resarcimiento del daño o perjuicio causado a la Hacienda Pública Federal, aplicado de conformidad con las disposiciones conducentes en cada caso.</p> <p><b>La omisión a que se refiere el párrafo primero del artículo 5 de esta Ley se considera falta administrativa grave,</b></p>

<p>Las sanciones administrativas se impondrán independientemente de <b>la sanción penal que especifica esta Ley.</b></p>	<p>para efectos de lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y se sancionará en términos de lo dispuesto por este artículo.</p> <p>Cuando la falta se produce de manera culposa o negligente, no hay reincidencia y el monto del pago indebido mensual no excede de cien veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización la falta administrativa es considerada no grave. En tal caso, si el daño producido a la Hacienda Pública es resarcido la autoridad resolutora puede abstenerse de imponer la sanción correspondiente.</p> <p>Las sanciones administrativas se impondrán independientemente de <b>aquellas civiles o penales a que haya lugar.</b></p>
--	---

Los artículos **13, 15, 16 y 17** forman parte del Capítulo V “Del control, las responsabilidades y las sanciones” y las modificaciones operadas consisten principalmente, en agregar en el primer párrafo del artículo 13 la referencia a la Ley General de Responsabilidades Administrativas; en el 15, por lo que hace a la Auditoría Superior de la Federación, especificar que sus atribuciones corresponden a las que le confiere la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, para subrayar la competencia para investigar y sustanciar el procedimiento por faltas administrativas graves; por lo que hace a las no graves, el legislador le facultó para dar cuenta de ello a los órganos internos de control; y tratándose de la probable comisión de delitos denunciar ante el Ministerio Público competente.

Modificación similar existe en el artículo 16 que incorporó la facultad a la que alude, a lo ordenado en la Ley General de

Responsabilidades Administrativas. Por lo que toca al artículo 17, sustituyó el término “salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal” por el de “valor de la Unidad de Medida y Actualización”; así como precisa que la omisión de reportar un pago de remuneración en demasía o por un concepto que no corresponda según las disposiciones vigentes, constituye una falta administrativa grave para efectos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; así como que cuando la falta se produce de manera culposa o negligente, no hay reincidencia y el monto del pago indebido mensual no excede de cien veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización la falta administrativa es considerada no grave.

La nueva redacción de este Capítulo sí actualiza la causal de improcedencia por cesación de efectos, en virtud de que reconoce la existencia de las leyes generales derivadas de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción de veintisiete de mayo de dos mil quince, a saber, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, con base en las cuales distingue entre faltas administrativas graves y no graves, modificando de manera trascendente las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación. Agregados los anteriores que, como se apuntó, son cambios sustanciales, pues el texto original no contenía referencia alguna respecto de esos ordenamientos, ni la distinción de las faltas administrativas entre graves y no graves, lo que sin duda equivale a cambios que transforman de manera esencial el sistema de responsabilidades que se buscó regular.

Incluso, el Decreto de doce de abril de dos mil diecinueve, contiene reformas a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, según se acredita del artículo tercero<sup>47</sup>.

En consecuencia, este Tribunal Pleno determina que ha lugar a sobreseer por cesación de efectos, respecto de los artículos 13, 14, 15, 16 y 17 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. Sin que sea óbice incluir el artículo 14, porque va ligado a aquél que le antecede, de donde se entiende que forman parte de un subsistema.

### Código Penal Federal

<p><b>Artículo 217 Bis.</b> Además de las responsabilidades administrativa y política, incurre en el delito de remuneración ilícita:</p> <p>I. El servidor público que apruebe o refrende el pago, o que suscriba el comprobante, cheque, nómina u orden de pago, de una remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por servicios prestados, préstamo o crédito, no autorizado de conformidad con lo dispuesto en la <b>presente Ley</b>;</p> <p>II. Quien reciba un pago indebido en los términos de la fracción anterior sin realizar el reporte dentro del plazo señalado en el artículo 5 de <b>la presente Ley</b>, excepto <b>quien</b> forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas.</p>	<p><b>Artículo 217 Ter.</b> Además de las responsabilidades administrativa y política, incurre en el delito de remuneración ilícita:</p> <p>I. El servidor público que apruebe o refrende el pago, o que suscriba el comprobante, cheque, nómina u orden de pago, de una remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por servicios prestados, préstamo o crédito, no autorizado de conformidad con lo dispuesto en la <b>Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos</b>;</p> <p>II. Quien reciba un pago indebido en los términos de la fracción anterior sin realizar el reporte dentro del plazo señalado en el artículo 5 de <b>la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, teniendo conocimiento de la ilicitud del acto</b>, excepto <b>cuando</b> forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas, <b>o en los casos considerados por el mismo artículo 5 de la mencionada Ley como falta administrativa no grave.</b></p>
---	---

---

<sup>47</sup> "**Artículo Tercero.** Se reforma la fracción VI del artículo 7 y se adicionan un párrafo segundo al artículo 52, un párrafo segundo al artículo 54, y un artículo 80 Bis a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para quedar como sigue: (...)"

<p><b>Artículo 217 Ter.</b> Por la comisión del delito señalado en el artículo precedente se impondrán las siguientes penas:</p> <p>I. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta Ley no excede del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;</p> <p>II. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta Ley excede el equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito pero no es mayor que el equivalente a mil veces dicha unidad, se impondrán de seis meses a tres años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;</p> <p>III. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta Ley excede el equivalente a mil veces pero no es mayor que el equivalente a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres a cinco años de prisión y multa de trescientas a mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y</p> <p>IV. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta Ley excede el equivalente a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de cinco a catorce años de prisión y multa de quinientas a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito.</p> <p>Se impondrá también la destitución y la inhabilitación para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos de seis meses a catorce años.</p>	<p><b>Artículo 217 Quáter.</b> Por la comisión del delito señalado en el artículo precedente se impondrán las siguientes penas:</p> <p>I. Si el beneficio <b>indebidamente</b> otorgado no excede del equivalente de quinientas veces <b>el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización</b> en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y multa de treinta a trescientas veces <b>el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización</b> en el momento de cometerse el delito;</p> <p>II. Si el beneficio <b>indebidamente</b> otorgado excede el equivalente de quinientas veces <b>el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización</b> en el momento de cometerse el delito, pero no es mayor que el equivalente a <b>dos mil veces</b> dicha unidad, se impondrán de seis meses a tres años de prisión y multa de treinta a trescientas veces <b>el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización</b> en el momento de cometerse el delito;</p> <p>III. Si el beneficio <b>indebidamente</b> otorgado excede el equivalente a <b>dos mil veces</b>, pero no es mayor que el equivalente a <b>cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización</b> en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres a cinco años de prisión y multa de trescientas a mil veces <b>el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización</b> en el momento de cometerse el delito, y</p> <p>IV. Si el beneficio <b>indebidamente</b> otorgado excede el equivalente a <b>cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización</b> en el momento de cometerse el delito, se impondrán de cinco a <b>doce</b> años de prisión y multa de quinientas a tres mil veces <b>el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización</b> en el momento de cometerse el delito.</p> <p>Se impondrá también la destitución y la inhabilitación para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos de seis meses a catorce años.</p>
--	---

La reforma a los artículos **217 Bis, 217 Ter y 217 Quáter** consiste en que el primero de ellos pasó a ser 217 Ter y el anterior 217 Ter es ahora 217 Quáter.

Asimismo, en el ahora 217 Ter se sustituyó el término “Ley” por el de “Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos”; y, en el segundo, se introdujo la palabra “indebidamente”, así como la frase “el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización” para sustituir la diversa oración: “... u obtenido en contravención de las disposiciones de esta Ley” y la que expresa: “...el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal...”. Así como se modificaron los montos del beneficio indebidamente otorgado.

Al respecto, se debe tener presente que el artículo 45, segundo párrafo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de la materia<sup>48</sup>.

En relación con esa disposición resulta aplicable la tesis que a continuación se reproduce:

**“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA. Conforme al criterio del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en las tesis de jurisprudencia P./J. 8/2004 y P./J. 24/2005, la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando hayan cesado los efectos de la norma impugnada, supuesto que se actualiza cuando ésta se reforma, modifica, deroga o abroga y que provoca la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación**

---

<sup>48</sup> **Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia”.

con el 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho criterio es inaplicable cuando la norma impugnada es de naturaleza penal, ya que, acorde con los artículos 105, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal y 45 de la ley citada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede dar efectos retroactivos a la declaración de invalidez que emita en relación con la impugnación de normas legales de esa naturaleza, los cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar, y nunca a perjudicar, a todos los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos. Además, debe tenerse presente que uno de los principios que rigen en la materia penal obliga a aplicar la ley vigente al momento en que se cometió el delito, lo que implica que aun cuando una norma impugnada se haya reformado, modificado, derogado o abrogado, sigue surtiendo efectos respecto de los casos en los que el delito se hubiera cometido bajo su vigencia. Por ello, cuando en una acción de inconstitucionalidad se impugne una norma penal que posteriormente se modifica, reforma, abroga o deroga, este Alto Tribunal deberá analizarla en sus términos y bajo los conceptos de invalidez hechos valer, ya que una potencial declaratoria de inconstitucionalidad puede llegar a tener impacto en los procesos en los que dicha norma haya sido aplicada durante su vigencia". (Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Pleno, Décima Época, tesis aislada, libro 4, marzo de 2014, tomo I, P. IV/2014 (10a.), página 227, registro digital 2005882).

Vinculado con lo anterior, es pertinente agregar que en la acción de inconstitucionalidad 54/2012<sup>49</sup> este Tribunal Pleno sostuvo que si bien el criterio general consiste en que la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando hayan cesado los efectos de la norma impugnada y, esto se actualiza cuando dicha norma es reformada, modificada, derogada o abrogada, en el caso analizado, no se actualizaba el supuesto de improcedencia, porque de conformidad con el penúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, el artículo 45 de la Ley

---

<sup>49</sup> Resuelta el treinta y uno de octubre de dos mil trece por mayoría de siete de votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza; votaron en contra José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y estuvo ausente Alberto Pérez Dayán.

Reglamentaria, se pueden dar efectos retroactivos a las sentencias de invalidez que se dicte en relación con la impugnación de normas legales de naturaleza penal, los cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar (y nunca a perjudicar) a todos y cada uno de los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos. En consecuencia, se estableció, esencialmente, que:

**a)** Si bien la regla general es que la declaratoria de invalidez que formula la Suprema Corte de Justicia de la Nación no libera al destinatario de las consecuencias que hayan podido o puedan derivar de su observancia durante su vigencia, también lo es que, en materia penal, el efecto derogatorio de dicha declaración de invalidez puede retrotraerse al pasado, prevaleciendo los principios generales y disposiciones legales de esa materia.

**b)** Uno de los principios que rigen en la materia penal obliga a la aplicación de la ley vigente al momento en que se cometió el delito, lo que implica que aun cuando una norma impugnada puede estar reformada, modificada, derogada o abrogada, lo cierto es que sigue surtiendo efectos respecto de aquellos casos en los que el delito se cometió bajo su vigencia.

**c)** Como la norma reformada, modificada, derogada o abrogada aún puede producir efectos jurídicos concretos, no se actualiza el supuesto de improcedencia por cesación de efectos, por lo que la Suprema Corte debe pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas, a fin de hacer

prevalecer la supremacía constitucional y los principios generales y disposiciones legales que rigen en la materia penal.

Con base en lo antedicho, debe decirse que si bien la reforma operada contiene cambios trascendentes, también lo es que al tratarse de disposiciones de carácter penal, no ha lugar a sobreseer en las acciones de inconstitucionalidad porque de acuerdo con los artículos 105, penúltimo párrafo de la Constitución y 45 de la Ley Reglamentaria, esta Suprema Corte puede dar efectos retroactivos a la declaración de invalidez que emita en relación con la impugnación de normas legales de esa naturaleza, los cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar y nunca a perjudicar a todos los individuos directamente implicados en los proceso penales respectivos.

Por ende, este Tribunal Pleno determina que no ha lugar a sobreseer en las acciones de inconstitucionalidad por lo que hace a los artículos 5; 6 (en lo general) fracción II, inciso a) y penúltimo párrafo; 7, 8, 11 y 12, párrafos primero y tercero de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos; así como 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal y los artículos primero y segundo transitorios.

En cambio, se declara el sobreseimiento en las acciones de inconstitucionalidad respecto de los artículos 12, párrafo segundo; 13; 14; 15; 16 y 17 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 19, fracción V y último párrafo, 20, fracción II y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del

artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo razonado en este considerando permite el examen de los conceptos de invalidez, en los siguientes términos.

**QUINTO. Violación al procedimiento legislativo.** En primer término se estudiarán los conceptos de invalidez relacionados con las violaciones al procedimiento legislativo que culminó con el Decreto reclamado, pues de ser fundados, los ordenamientos que contiene dejarán de tener existencia jurídica. Esto tiene sustento en lo conducente, en las jurisprudencias cuyo título y texto es el siguiente:

**“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes”. (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XXVI, diciembre de 2007, P./J. 32/2007, página 776, registro digital 170881).**

**“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006). El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 817, sostuvo que si en la demanda de controversia constitucional se hacen valer tanto conceptos de invalidez por violaciones en el procedimiento legislativo como por violaciones de fondo, en los supuestos mencionados, debe privilegiarse el análisis de estos últimos, a fin de que la Suprema Corte realice un control y fije los criterios que deberán imperar sobre las normas respectivas, ya que de invalidarse éstas, una vez subsanados los vicios del procedimiento, las mismas podrían seguir subsistiendo con vicios de inconstitucionalidad. Sin embargo, una nueva reflexión conduce a este Alto Tribunal a interrumpir tal criterio a fin de establecer que en los casos mencionados deberán analizarse en primer término las violaciones procedimentales, en virtud de que conforme al artículo 105 constitucional, de estimarse fundadas éstas, por una mayoría de por lo menos ocho votos, la declaratoria de invalidez tendrá efectos generales y, por tanto, la norma dejará de tener existencia jurídica, resultando indebido estudiar primero las violaciones de fondo, cuando podría acontecer que ese análisis se realizara sobre normas que de haberse emitido violando el procedimiento, carecerían de todo valor, con lo que implícitamente, con ese proceder se estarían subsanando las irregularidades del procedimiento”. (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XXV, mayo de 2007, P./J. 42/2007, página 1639, registro digital 172559).**

En la demanda promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se expresa que del análisis al procedimiento legislativo del que derivaron los ordenamientos reclamados, se desprende que existen violaciones a ese procedimiento que pueden derivar en la inconstitucionalidad de la totalidad del Decreto, lo que

hacen del conocimiento de la Suprema Corte para que, por ser una cuestión de oficio, analice los antecedentes legislativos correspondientes, de manera que se garantice el principio de deliberación democrática y efectiva participación de todas las fuerzas políticas, argumentación que apoya en la tesis P./ L/2008 cuyo rubro es: **“PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL”**.

Por su lado, en la demanda de los Legisladores integrantes de la Cámara de Senadores se argumenta que con la emisión 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, se transgredió el artículo 184 del Reglamento de la Cámara de Diputados y, en consecuencia, el principio de legalidad por violación indirecta al diverso 72 de la Constitución Federal, ello porque el tres de septiembre de dos mil dieciocho los coordinadores de varios Grupos Parlamentarios solicitaron a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados que, con fundamento en el artículo 184, se acordara la presentación de la minuta de esa Ley Federal ante el Pleno de la Cámara, conforme a lo dispuesto además, por el artículo 95, numeral 2, fracción II, de dicho Reglamento; empero, aducen, la autoridad demandada no tomó en cuenta que el numeral 184 dispone que las proposiciones no dictaminadas dentro del periodo ordinario de sesiones en que fueron presentadas, se tendrán por desechadas procediendo a su archivo como asunto total y definitivamente concluido. En otras palabras, la minuta que se discutió y aprobó en el Pleno de la Cámara de Diputados estaba ya desechada, por lo que no podía ser ley, de ahí la violación al procedimiento legislativo. Vicio de legalidad que se

incorpora al acto legislativo y que no permite que la Ley combatida se adhiera al orden normativo mexicano.

Los promoventes de la acción aclaran que el vicio legislativo denunciado no es una cuestión superficial ya que trasciende constitucionalmente al dar origen a una ley que además es violatoria de derechos fundamentales, en virtud de que los legisladores no advirtieron que discutieron una minuta que contenía deficiencias severas por el tiempo que transcurrió desde la fecha en que el proyecto de decreto de la Cámara de Senadores fue enviado a la de Diputados, violación que evidencia que no se está ante un procedimiento legislativo en el cual se hayan respetado las formalidades que le son propias.

Para dar respuesta a esa argumentación, debe decirse que de acuerdo con los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal<sup>50</sup> las

---

<sup>50</sup> " **Artículo 71.** El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;
- III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y
- IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.

El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas.

No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución.

" **Artículo 72.** Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, (sic) y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobase, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder

formalidades fundamentales para la creación de una norma o decreto son: primera, la iniciativa; segunda, su discusión; tercera, la aprobación requerida; cuarta, su sanción y, quinta, su promulgación o publicación.

Esas formalidades se complementan con lo dispuesto en los artículos 63 de la propia Constitución que precisa el quórum o asistencia mínima para que la asamblea actúe válidamente y sus decisiones o acuerdos tengan fuerza legal; el 70 relativo a la naturaleza y carácter único que tienen las resoluciones del órgano legislativo; y, el 73 que enumera las facultades del Congreso de la Unión.

De lo anterior se desprende que la finalidad de este sistema y de sus formalidades esenciales es que sea el Pleno del Órgano Legislativo el que apruebe una iniciativa de ley o decreto, por ser en quien recae la facultad de dictar leyes respecto de aquellas relaciones sociales que requieran ser jurídicamente reguladas.

Asimismo, es necesario indicar que este Tribunal Constitucional al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad ha considerado

---

alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

J. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente".

que dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma, de suerte tal que provocan su invalidez o inconstitucionalidad; así como que pueden existir violaciones de esa misma naturaleza que por su entidad no afecten su validez, siempre que se haya cumplido con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del Órgano Legislativo y publicada oficialmente. Esto encuentra sustento en la jurisprudencia P./J. 94/2001 de rubro:

**“VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.** Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario”. (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XIV, agosto de 2001, P./J. 94/2001, página 438, registro digital 188907).

De igual forma este Tribunal Pleno ha emitido criterio en el sentido de que para determinar si las violaciones al procedimiento

legislativo planteadas en una acción de inconstitucionalidad tienen poder invalidatorio por afectar el principio de representación legislativa y de libre discusión de las normas, contenidos en la Constitución Federal, es necesario evaluar el cumplimiento de una serie de estándares, los cuales tienen como objetivo determinar si las irregularidades denunciadas impactan o no en la calidad democrática de la decisión final. Esos estándares se enumeran a continuación:

1. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates;

2. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y,

3. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

Lo descrito encuentra sustento en la tesis P. L/2008, de título y texto siguiente:

**“PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL. Para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política**

de los Estados Unidos Mexicanos y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: 1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; 2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, 3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas. El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Así, estos criterios no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones llevadas a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada actuación a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que se presentan habitualmente. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención". (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tesis aislada, tomo XXVII, junio de 2008, P. L/2008, página 717, registro digital 169437).

De lo expuesto se tiene la ineludible referencia a la calidad democrática de la decisión final en un procedimiento legislativo, es decir, la Constitución Federal impone ciertos requisitos para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los

cuales éstas no pueden considerarse válidas, de modo que, para lograr el respeto de los principios de democracia y representatividad que consagra nuestro sistema constitucional, es de suma importancia la forma en que son creadas o reformadas, de ahí el peso de las formalidades esenciales del procedimiento legislativo, pues finalmente aseguran el cumplimiento de los principios democráticos, por virtud de los cuales:

1. Se permite a los legisladores su participación libre, responsable e informada en el estudio, dictamen, discusión y aprobación de las iniciativas de ley o decretos que se someten a su consideración; y,

2. Se da certeza y claridad al procedimiento legislativo, lo que implica que los legisladores tengan un conocimiento razonable de las iniciativas de ley o decretos que estudian y aprueban.

En otras palabras, la calidad democrática de la decisión final en el Congreso, no sólo depende de la expresión y defensa de la opinión del legislador en un contexto de deliberación pública, sino que esa participación se base en un conocimiento informado y razonable de los documentos por aprobar.

Por otra parte, es necesario formular una descripción del procedimiento legislativo que antecedió al Decreto cuestionado, con apoyo en las constancias remitidas por la autoridad demandada Congreso de la Unión, de donde se obtiene lo siguiente:

1. Por escrito fechado el trece de abril de dos mil diez, el Senador Pablo Gómez Álvarez del Grupo Parlamentario del Partido de

la Revolución Democrática de la LXI Legislatura del Senado de la República, sometió a consideración de esa Cámara la Iniciativa con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, la cual fue turnada a las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, y de Hacienda y Crédito Público<sup>51</sup>.

2. Las Comisiones referidas formularon Dictamen de diecinueve de octubre de dos mil once, el cual fue discutido y aprobado en la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores de ocho de noviembre de ese año, en consecuencia, se ordenó remitirlo a la Cámara de Diputados para los efectos del artículo 72 de la Constitución Federal<sup>52</sup>.

3. Por oficio DGPL-1P3A.-2074, de ocho de noviembre de dos mil once, el Senador Francisco Arroyo Vieyra, remitió a la Cámara de Diputados el Proyecto de 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, el cual fue recibido el nueve de ese mes y año, y turnado a la Comisión de la Función Pública para dictamen y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para opinión, el diez de noviembre siguiente<sup>53</sup>.

4. En la Gaceta Parlamentaria de catorce de febrero de dos mil doce, dentro del apartado “Autorizaciones de prórroga”, se da cuenta de que la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados en reunión de trabajo celebrada el nueve de febrero de ese año, acordó otorgar prórroga para presentar dictamen de la minuta de proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los

---

<sup>51</sup> Fojas cinco a veintitrés del cuaderno de pruebas presentadas por la Cámara de Senadores.

<sup>52</sup> Fojas treinta a sesenta y nueve, ibídem.

<sup>53</sup> Foja ciento treinta y uno, ibídem.

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, esto a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública y de Justicia, con opinión de la de Presupuesto y Cuenta Pública; de esa publicación se reproduce lo siguiente<sup>54</sup>:

**“Autorizaciones de prórroga.**

**De la Mesa Directiva**

**Honorable Asamblea**

**La Mesa Directiva en reunión de trabajo celebrada el jueves 9 de febrero del presente año, acordó de conformidad con los artículos 183, numeral 2, y 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados, otorgar prórroga para presentar dictamen de los siguientes asuntos:**

**(...).**

**6. Unidas de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública, y de Justicia, con opinión de la de Presupuesto y Cuenta Pública.**

**Minuta proyecto de 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 adiciona un Capítulo V Bis al Título Decimo, Libro Segundo, al Código Penal Federal.**

**Remitida por la Cámara de Senadores, el 10 de noviembre de 2011.**

**(3057)**

**Prórroga con base en el artículo 185. (200 días.)**

**Expediente y Sección: 5818/2”.**

**5. En el mismo medio de difusión pero de cuatro de enero de dos mil trece, se incluyó en las “Autorizaciones de prórroga” otra relativa a la minuta del proyecto de decreto de los ordenamientos ahora cuestionados. De esa Gaceta se trasunta lo siguiente<sup>55</sup>:**

**“Autorizaciones de prórroga.**

**De la Mesa Directiva**

**Honorable Asamblea:**

---

<sup>54</sup> Consultada en la página de Internet de la Cámara de Diputados <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.

<sup>55</sup> Ídem.

La Mesa Directiva en reunión de trabajo celebrada el día 20 de diciembre del presente año, en atención a las solicitudes de las Comisiones, acordó –de conformidad con los artículos 89, numeral 2, fracción II; Prórroga de acuerdo con el artículo 95, numeral 2, fracción I, y 183, numeral 2 del Reglamento de la Cámara de Diputados– otorgar prórroga para presentar dictamen de los siguientes asuntos:

(...).

25. Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; de Transparencia y Anticorrupción y de Justicia, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Minuta proyecto de 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 un Capítulo V Bis al Título Décimo, Libro Segundo al Código Penal Federal.

Remitida por la Cámara de Senadores el 10 de noviembre de 2011.

Prórroga de acuerdo con el artículo 95, numeral 2, fracción I.

Expediente 5818; LXI Legislatura.

Segunda sección.

(...)”.

6. Posteriormente, en la Gaceta Parlamentaria de veintiuno de diciembre de dos mil quince, en el rubro de “Autorizaciones de prórroga” se agregó otra correspondiente al ordenamiento cuestionado, especificando que vencería el veintinueve de abril de dos mil dieciséis, según se acredita de la siguiente transcripción<sup>56</sup>:

“Autorizaciones de prórroga.

De la Mesa Directiva

La Mesa Directiva en reunión de trabajo celebrada el día 14 de diciembre del año en curso, y en atención a las solicitudes de las comisiones, acordó de conformidad con el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados, otorgar prórroga hasta el 29 de abril de 2016, para presentar dictamen de los siguientes asuntos:

(...).

31. Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Transparencia y Anticorrupción, y de Justicia, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

---

<sup>56</sup> Ídem.

Que 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 un Capítulo V Bis al Título Décimo del Libro Segundo del Código Penal Federal.  
Remitida por la Cámara de Senadores el 10 de noviembre de 2011  
Expediente 5818 LXI.  
Segunda sección.  
(...)”.

7. En la Gaceta Parlamentaria de cuatro de septiembre de dos mil dieciocho se incluyó la “Declaratoria de publicidad de minuta con vencimiento de plazo”, sobre la Minuta con proyecto de 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<sup>57</sup>.

8. Posteriormente, en la Gaceta de trece de septiembre de dos mil dieciocho se publicó la Minuta a discusión con vencimiento de plazo del proyecto de decreto ya descrito, por lo que en la sesión de esa fecha de la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura, se discutió y aprobó la minuta en cuestión<sup>58</sup>.

En el Diario de Debates de esa sesión aparece lo siguiente:

**“VOLÚMEN II  
CONTINUACIÓN DE LA SESIÓN 6  
DEL 13 DE SEPTIEMBRE DE 2018  
MINUTA A DISCUSIÓN CON VENCIMIENTO DE PLAZO  
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  
(...).**

---

<sup>57</sup> Fojas cuatro a trece del cuaderno de pruebas presentadas por la Cámara de Diputados.

<sup>58</sup> Fojas veinticinco a noventa y seis, ibídem.

Para conocimiento de la asamblea, pido a la Secretaría dar lectura a los antecedentes de la minuta que se someterá a discusión.

La secretaria diputada Karla Yuritzí Almazán Burgos: Sí, diputada presidenta. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 105, numeral 1, fracción II del Reglamento de la Cámara de Diputados, se pone a consideración del pleno la minuta con proyecto de 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.

Dicha minuta fue aprobada por el Senado de la República el 8 de noviembre del 2011, por unanimidad de 95 votos. Fue remitida a la Cámara de Diputados para los efectos de la fracción A, del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La minuta fue recibida en la Cámara de Diputados el 10 de noviembre de 2011, publicada en la Gaceta Parlamentaria en misma fecha y turnada a la Comisión de la Función Pública, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

El 24 de noviembre de 2011 se publicó en la Gaceta Parlamentaria una comunicación de la Presidencia de la Mesa Directiva, por la cual informaba sobre la modificación de turno a la minuta, quedando para dictamen en las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública, y de Justicia, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados, el 9 de febrero de 2012 recibió prórroga de 200 días para su dictamen.

Al inicio de la LXII Legislatura la minuta fue returnada a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Transparencia y Anticorrupción, y de Justicia, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

A solicitud de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, se le otorgó prórroga, con fundamento en el artículo 95, numeral 2, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, el 20 de diciembre de 2012.

Vencido el plazo para ser dictaminada el 23 de mayo de 2013. La Mesa Directiva de la LXIII Legislatura en reunión de trabajo, el día 14 de diciembre de 2015, autorizó prórroga a la minuta en cuestión hasta el 29 de abril de 2016.

Toda vez que el plazo que establece el artículo 95, numeral 1, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados, para que este proyecto fuera dictaminado ha precluido, en términos del artículo 82 del mismo ordenamiento, los coordinadores de los grupos parlamentarios, en reunión celebrada el lunes 3 de septiembre, solicitaron a la Mesa Directiva que, con fundamento en el artículo 184 del Reglamento de la Cámara de Diputados, acordara la presentación de esta minuta ante el

pleno en sus términos por vencimiento de plazo, conforme a lo dispuesto por el artículo 95, numeral 2, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Por ello en el orden del día de la presente sesión se ha incluido el apartado correspondiente a la discusión y votación de esta minuta. Es cuanto, diputada presidenta.

La presidenta diputada María de los Dolores Padierna Luna: Consulte la Secretaría a la asamblea, en votación económica, si se dispensa su lectura y se somete a discusión y votación.

La secretaria diputada Karla Yuritz Almazán Burgos: En votación económica, se consulta a la asamblea si se dispensa la lectura a la minuta y se somete a discusión y votación. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo. Las diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse manifestarlo. Señora presidenta, mayoría por la afirmativa. Se dispensa la lectura.

(...)”.

De la descripción que antecede se advierte la referencia a disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados, concretamente a los artículos 82; 89, numeral 2, fracción II; 95, numeral 1, fracción II y 2, fracciones I y II; 183, numeral 2 y 185, los cuales son del tenor siguiente:

**“Artículo 82.**

1. El dictamen podrá proponer la aprobación total o parcial del asunto o asuntos que le dieron origen, o bien, proponer su desechamiento. Cuando se dictamine parcialmente un asunto, el resto se tendrá por resuelto y todo el asunto se considerará como total y definitivamente concluido.

2. Un asunto podrá ser sometido a discusión y votación del Pleno sin que se presente el dictamen de comisión respectivo cuando:

I. Se tramite de urgente u obvia resolución, y

II. Se trate de iniciativas y minutas que no hubieran sido dictaminadas por la comisión responsable, en los plazos establecidos en este Reglamento y deban ser presentadas en sus términos ante el Pleno, sólo cuando hayan cumplido el requisito de declaratoria de publicidad que deberá hacerse, con una anticipación de al menos, dos sesiones previas a la que se discuta.

III. Se trate de una iniciativa o minuta con trámite preferente, que no hubiera sido dictaminada por la o las comisiones responsables en el término de 30 días naturales, contados a partir de que la

iniciativa sea presentada por el Ejecutivo Federal. En tal caso, la iniciativa o minuta deberá presentarse para su discusión y votación en sus términos y sin mayor trámite, en la siguiente sesión del Pleno”.

**“Artículo 89.**

1. Si el dictamen correspondiente a las iniciativas no se ha presentado, cuando haya transcurrido el plazo para dictaminar, se tendrá por precluida la facultad de la comisión o comisiones para hacerlo, observando lo siguiente:

(...).

2. En el caso de las iniciativas de reforma constitucional, se observará lo siguiente:

(...).

II. La comisión o comisiones que consideren conveniente prorrogar la decisión de la iniciativa turnada, deberán hacer la solicitud al Presidente, por conducto de su Junta Directiva, dentro del término para dictaminar, establecido en el numeral anterior. La Mesa Directiva resolverá las solicitudes de prórroga, considerando las circunstancias y argumentos de la petición. En caso de otorgarse, las comisiones tendrán hasta noventa días más, contados a partir del día siguiente en que se hubiese cumplido el término. No podrá haber más de una prórroga, y

(...)”.

**“Artículo 95.**

1. En el caso de minutas a las que hace referencia el artículo 72 constitucional:

(...).

II. En el momento de anunciar el turno, el Presidente dará noventa días como plazo a la comisión, a partir de la recepción formal del asunto, para que presente el dictamen correspondiente.

(...).

2. En el proceso de dictamen de las minutas referidas en el numeral anterior, se observará lo siguiente:

I. La comisión o comisiones que consideren conveniente prorrogar la decisión de la minuta turnada, deberán hacer la solicitud al Presidente, por conducto de su Junta Directiva, dentro del término para dictaminar, establecido en el numeral anterior. La Mesa Directiva resolverá las solicitudes de prórroga, considerando las circunstancias y argumentos de la petición. En caso de otorgarse, las comisiones tendrán hasta cuarenta y cinco días y de noventa días tratándose de minutas de reforma constitucional respectivamente, en ambos casos el plazo correrá a partir del día

siguiente en que se hubiese cumplido el término. No podrá haber más de una prórroga.

II. Si transcurre este plazo, sin que la comisión formule un dictamen, se tendrá por precluida la facultad de la comisión o comisiones para hacerlo, observando lo siguiente:

a) El Presidente deberá emitir la declaratoria de publicidad, a más tardar, dos sesiones ordinarias después de que el plazo para emitir dictamen haya precluido.

b) La Mesa Directiva deberá incluirlas en el Orden del día para su discusión y votación, cuando hayan transcurrido dos sesiones, a partir de la declaratoria de publicidad.

c) Las minutas deberán ser aprobadas por mayoría absoluta, de lo contrario, se tendrán por desechadas. En ambos supuestos, continuarán con su proceso legislativo de acuerdo a lo que establece el artículo 72 Constitucional.

d) En el caso de las minutas de reforma constitucional deberán ser aprobadas por mayoría calificada, de lo contrario, se tendrán por desechadas.

e) Por lo que se refiere a los incisos c) y d) de esta fracción, las minutas continuarán con su proceso legislativo, de acuerdo a lo que establece el artículo 72 Constitucional.

(...)”.

**“Artículo 183.**

(...).

2. La Mesa Directiva deberá resolver las solicitudes de prórroga, considerando las circunstancias y argumentos de la petición. En caso de otorgarse, las comisiones tendrán hasta cuarenta y cinco días más, contados a partir del día siguiente en que se hubiese cumplido el término. No podrá haber más de una prórroga.

(...)”.

**“Artículo 185.**

1. Cuando se trate de asuntos que por su naturaleza requieran de un plazo distinto, la comisión deberá solicitar a la Mesa Directiva, por conducto de su Junta Directiva, dentro del término para dictaminar, el tiempo necesario para la formulación del dictamen. En la solicitud se establecerán las circunstancias y argumentos para tal fin”.

Esas disposiciones prevén en su orden lo siguiente:

1. El dictamen podrá proponer la aprobación total o parcial del asunto o asuntos que le dieron origen, o bien, proponer su desechamiento (82);

2. Un asunto podrá ser sometido a discusión y votación del Pleno sin que se presente el dictamen de comisión cuando:

- a) Se tramite de urgente u obvia resolución;
- b) Se trate de iniciativas y minutas que no hubieran sido dictaminadas por la comisión responsable en los plazos establecidos en el propio Reglamento y deban ser presentadas en sus términos ante el Pleno, sólo cuando hayan cumplido el requisito de declaratoria de publicidad que deberá hacerse con una anticipación de al menos, dos sesiones previas a la que se discuta (82);
- c) Se trate de una iniciativa o minuta con trámite preferente (82);

3. Si el dictamen correspondiente a las iniciativas de reforma constitucional no se ha presentado, habiendo transcurrido el plazo para ello, la comisión o comisiones que consideren conveniente prorrogar la decisión de la iniciativa turnada, deberán hacer la solicitud al Presidente por conducto de su Junta Directiva, dentro del término de noventa días, supuesto en el cual la Mesa Directiva resolverá las solicitudes considerando las circunstancias y argumentos de la petición y, en caso de otorgarse, las comisiones tendrán noventa días más y, no podrá haber más de una prórroga (89);

4. Tratándose de las minutas a que se refiere el artículo 72 constitucional, el Presidente dará noventa días como plazo a la comisión para que presente el dictamen correspondiente (95);

5. En el proceso de dictamen de las minutas a que alude el 72 constitucional, la comisión o comisiones que consideren conveniente prorrogar la decisión, deberán hacer la solicitud al Presidente por conducto de la Junta Directiva dentro del término para dictaminar la minuta en cuestión (noventa días), supuesto en el que la Mesa Directiva resolverá lo solicitado con base en las circunstancias y argumentos de la petición y, en caso de otorgarse, las comisiones tendrán hasta cuarenta cinco días y noventa días tratándose de minutas de reforma constitucional; y no podrá haber más de una prórroga (95);

6. Transcurrido el plazo sin que la comisión formule dictamen, se tendrá por precluida la facultad para hacerlo; y, de ocurrir, el Presidente deberá emitir la declaratoria de publicidad, a más tardar, dos sesiones ordinarias después de que el plazo para emitir dictamen haya precluido (95);

7. La Mesa Directiva deberá resolver las solicitudes de prórroga valorando las circunstancias y argumentos de la petición; y, otorgada, las comisiones tendrán hasta cuarenta y cinco días más; y no podrá haber más de una prórroga (183); y,

8. Cuando se trate de asuntos que por su naturaleza requieran de un plazo distinto, la comisión deberá solicitar a la Mesa Directiva, por conducto de la Junta Directiva, dentro del término para dictaminar, el tiempo necesario para la formulación del dictamen, para lo cual en la solicitud se establecerán las circunstancias y argumentos para tal fin (185).

Asimismo, en el concepto de invalidez que se analiza se señalan como transgredidos el artículo 184 del Reglamento de la Cámara de Diputados e, indirectamente, el primer párrafo del 72 de la Constitución Federal<sup>59</sup>, los cuales se reproducen a continuación:

**“Artículo 184.**

**1. La Mesa Directiva establecerá un acuerdo para que las iniciativas y minutas que no fueron dictaminadas por la comisión respectiva, en los plazos establecidos y una vez realizadas las prevenciones a que hace referencia este Reglamento, se presenten en sus términos ante el Pleno, para su discusión y votación.**

**2. Las proposiciones no dictaminadas dentro del periodo ordinario de sesiones en que fueron presentadas, se tendrán por desechadas, procediendo a su archivo como asuntos total y definitivamente concluidos”.**

**“Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones: (...).”**

Esos numerales prevén en su orden, lo siguiente:

- La Mesa Directiva establecerá un acuerdo para que las iniciativas y minutas que no fueron dictaminadas por la comisión respectiva en los plazos fijados, se presenten en sus términos ante el Pleno para su discusión y votación; y que las proposiciones no dictaminadas dentro del periodo ordinario de sesiones en que fueron presentadas, se tendrán por desechadas, procediendo a su archivo como asuntos total y definitivamente concluidos (184); y
- Todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá

---

<sup>59</sup> Transcrito en forma íntegra en la diversa nota de pie de página número cincuenta de la presente ejecutoria.

sucesivamente en ambas, observando la Ley del Congreso y sus Reglamentos respectivos (72).

Precisado lo anterior, debe decirse que asiste la razón tanto a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como a los Senadores promoventes de la acción, esto es, el ordenamiento combatido es producto de un procedimiento legislativo que no respetó lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución Federal, ni las disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados, lo que trascendió de manera fundamental al Decreto combatido:

- Porque la minuta con proyecto de decreto no fue dictaminada dentro del periodo ordinario de sesiones en que fue presentada, como lo exige el numeral 2 del artículo 184 del Reglamento, ni tampoco, ante la falta de dictamen se presentó en sus términos ante el Pleno para su discusión y votación;
- Porque el Reglamento de la Cámara de Diputados en varios preceptos prevé que: “No podrá haber más de una prórroga”; y, en el caso, fueron tres las prórrogas, en cuyos plazos respectivos no se emitió dictamen alguno;
- Porque no se discutió de manera sucesiva el proyecto de ley en términos del primer párrafo del artículo 72 de la Constitución Federal; y,
- Porque la inobservancia a lo dispuesto en la Constitución Federal y el Reglamento de la Cámara de Diputados provocó la emisión de un ordenamiento que no guarda congruencia con el marco constitucional y legal que ahora rige.

En efecto, el “Proyecto de 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”, fue enviado por la Cámara de Senadores a la Cámara de Diputados mediante oficio DGPL-1P3A.-2074 de ocho de noviembre de dos mil once, recibido en ésta el nueve de noviembre y turnado a Comisiones el diez siguiente; pero no fue hasta la sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho de la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura, en que se discutió y aprobó el Decreto cuestionado, circunstancia que demuestra como se aduce en el concepto de invalidez, que la minuta con proyecto de decreto no fue discutida y aprobada en el periodo ordinario de sesiones en que fue presentada, sino seis años y diez meses después, cuando el artículo 184 del Reglamento de la Cámara de Diputados, establece que las proposiciones no dictaminadas dentro del periodo ordinario de sesiones en que fueron presentadas, se tendrán por desechadas, procediendo a su archivo como asuntos total y definitivamente concluidos.

Incluso, si de acuerdo con ese artículo 184 el proyecto de decreto se entiende desechado, se debió observar lo previsto en el inciso d) del artículo 72 de la Constitución Federal que establece que si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho, hipótesis de la que no existe constancia alguna, lo que actualiza un vicio de procedimiento que afecta el ordenamiento en su totalidad ante el evidente transcurso del tiempo que, como se demostrará más adelante impactó de manera contundente en el contenido del Decreto ahora cuestionado.

Ahora bien, en la Gaceta Parlamentaria de catorce de febrero de dos mil doce, dentro de las autorizaciones de prórroga de la Mesa Directiva, se incluyó la correspondiente a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública, y de Justicia, con opinión de la de Presupuesto y Cuenta Pública, relativa a la minuta del proyecto de decreto que se examina, de la que se desprende que se otorgó prórroga para emitir dictamen con apoyo en los artículos 183, numeral 2 y 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados, concretamente, por doscientos días. Empero, a pesar de esa prórroga las Comisiones no formularon dictamen, supuesto en el cual también tendría que haber operado lo previsto en los numerales 1 y 2 del artículo 184 del mismo Reglamento, esto es, la minuta al no haber sido dictaminada debió presentarse en el Pleno para su discusión y votación; o debió ser desechada por tratarse de una proposición no dictaminada dentro del periodo ordinario de sesiones en que fueron presentadas.

Además, según ha quedado detallado, esta prórroga por doscientos días no sólo se otorgó con fundamento en el artículo 185 del Reglamento, sino con apoyo en el diverso 183, numeral 2, el cual establece que la Mesa Directiva deberá resolver las solicitudes de prórroga considerando las circunstancias y argumentos de la petición, pero sobre todo, en la parte final ordena que: “No podrá haber más de una prórroga” y, a pesar de esa regla expresa, se otorgaron otras dos prórrogas, irregularidad que acredita otra violación al procedimiento legislativo, ya que concluido el plazo de doscientos días regiría lo dispuesto en el diverso 95, numeral 2, fracción II, por cuanto ordena que si transcurre el plazo de la prórroga sin que la comisión formule un dictamen, se tendrá por precluida su facultad para hacerlo, supuesto en el cual el Presidente de la Mesa Directiva deberá emitir la

declaratoria de publicidad a más tardar dos sesiones ordinarias después de que el plazo para emitir dictamen haya precluido; empero, pese a la existencia de esa disposición, no existe constancia alguna que demuestre que la declaratoria de publicidad se haya emitido dos sesiones ordinarias después de que precluyó el plazo de doscientos días de prórroga.

En otras palabras, el examen de esas actuaciones demuestra una franca inobservancia al Reglamento de la propia Cámara de Diputados, a los plazos en éste establecidos, los cuales constituyen esas formalidades que otorgan seguridad jurídica en la realización de todo trabajo de carácter legislativo, en el cual se debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, que no sólo se traduce en esa posibilidad de participar en las discusiones y votaciones correspondientes, sino en la necesidad de contar con documentos legislativos adecuados, esto es, informados y razonados, para la discusión y votación que culminarán con un ordenamiento que terminará rigiendo en el Estado Mexicano.

Siguiendo esta lógica debe subrayarse que las prórrogas publicadas en la Gaceta Parlamentaria el cuatro de enero de dos mil trece y el veintiuno de diciembre de dos mil quince, carecen de sustento porque el Reglamento en las disposiciones indicadas, establece que: “No podrá haber más de una prórroga” y, a pesar de ello, se autorizaron, pero no sólo eso, los propios plazos otorgados en éstas también fueron inobservados porque no se presentó el dictamen necesario para la discusión de la minuta de proyecto.

Lo anterior es así, pues en la Gaceta de cuatro de enero de dos mil trece la Mesa Directiva autorizó prórroga con fundamento en el

artículo 95, numeral 2, fracción I, disposición que alude a una prórroga de hasta cuarenta y cinco días el cual correrá a partir del día siguiente en que se hubiese cumplido el término, plazo que concluyó sin que se emitiera el dictamen exigido.

Asimismo, en la Gaceta Parlamentaria de veintiuno de diciembre de dos mil quince se publicó la tercera de las autorizaciones de prórroga que otorgó la Mesa Directiva, la cual se acordó de conformidad con el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados, a la que se le anotó fecha específica, es decir, en la propia Gaceta se indica que la prórroga sería hasta el veintinueve de abril de dos mil dieciséis; y al igual que en las otras que le antecedieron, tampoco existe constancia de que el dictamen se haya rendido en el plazo permitido, por tanto, debió haber operado lo dispuesto en el artículo 95, numeral 2, fracción II, inciso a) de ese ordenamiento, esto es, que al haber precluido la facultad de las comisiones para formular dictamen, el Presidente de la Mesa Directiva debió haber emitido la declaratoria de publicidad a más tardar dos sesiones ordinarias después, lo que no se llevó a cabo, ya que fue hasta el trece de septiembre de dos mil dieciocho en que la minuta se discutió en el Pleno de la Cámara de Diputados.

Cabe apuntar que si bien en el Diario de Debates de la Cámara de Diputados que contiene la continuación de la sesión 6 del trece de septiembre de dos mil dieciocho, se da cuenta precisamente con las prórrogas a que se ha hecho mención, reconociendo que la tercera de ellas concluyó el veintinueve de abril de dos mil dieciséis y que por ello con fundamento en el artículo 82 del Reglamento (sin especificar numeral, ni fracción), los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios solicitaron a la Mesa Directiva que con fundamento en el diverso 184

acordara la presentación de la minuta ante el Pleno en sus términos por vencimiento de plazo, conforme a lo dispuesto en el artículo 95, numeral 2, fracción II; también lo es que a pesar de ese sustento reglamentario existe inobservancia a las formalidades del procedimiento legislativo porque el último de esos preceptos en los apartados específicamente referidos, se establece que precluida la facultad de la comisión para dictaminar, la declaratoria de publicidad debía emitirse a más tardar dos sesiones ordinarias después de que el plazo para emitir el dictamen haya precluido, lo que no se cumplió porque fue hasta septiembre de dos mil dieciocho en que la minuta se analizó en el Pleno.

El examen del procedimiento legislativo y de las disposiciones reglamentarias con las que se ha dado cuenta, no sólo acredita que la autoridad demandada desconoció su propia normativa, sino que llevó a cabo actos que trascienden al ordenamiento combatido y que por tanto invalidan ese procedimiento, ya que el proyecto de decreto fue aprobado en una sesión que tuvo verificativo dos años después de vencido el plazo correspondiente a la última autorización de prórroga, circunstancias que no fueron desconocidas por la autoridad, pues con ellas se da cuenta en la sesión 6 del trece de septiembre de dos mil dieciocho, según la transcripción que de ésta se ha formulado.

Además, como se expresa en las acciones de inconstitucionalidad, la inobservancia a las reglas de procedimiento legislativo previstas en el Reglamento de la Cámara de Diputados implicó una violación a lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución Federal, ya que esta disposición en su primer párrafo prevé que todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas observando la Ley del Congreso y sus Reglamentos, respecto de la forma, intervalos

y modo de proceder en las discusiones y votaciones. Mandato constitucional ignorado, en virtud de que el término “sucesivamente” se aplica a las cosas que van una inmediatamente después de la otra, o lo que sucede o sigue a otra cosa<sup>60</sup>.

En efecto, la oración “se discutirá sucesivamente” significa que el Constituyente ordenó que las discusiones de los proyectos de ley fueran continuas, una inmediatamente después de la otra, lo que en el caso no se respetó, ya que según ha quedado demostrado, la minuta con proyecto de decreto fue enviada por la Cámara de Senadores a la de Diputados el ocho de noviembre de dos mil once, recibida el nueve siguiente, esto es, durante la LXI Legislatura, pero fue hasta el trece de septiembre de dos mil dieciocho en que dicha minuta fue discutida y aprobada por la Cámara revisora, transcurriendo cerca de siete años para que el ordenamiento fuera aprobado; en ello se vieron involucradas cuatro Legislaturas, la LXI, LXII, LXIII y la actual LXIV, de donde es evidente que lo inmediato y continuo se desconoció.

La falta de cumplimiento a lo previsto en el primer párrafo del artículo 72 de la Constitución Federal, es una violación que, al igual que las ya descritas, trascendió al contenido del ordenamiento cuestionado, pues cuando ordena que el procedimiento legislativo debe llevarse a cabo de manera sucesiva, tiene por objeto que la Cámara revisora no eluda o evada los proyectos de ley o de decreto que le remita la Cámara de origen a fin de evitar rezagos legislativos; pero sobre todo, para procurar que esos documentos, entiéndase leyes, sean acordes al contexto histórico, social y económico vigentes durante la propuesta de ley, es por ello que el Reglamento de la Cámara de Diputados en su artículo 95, numeral 1, fracción II, fija un

---

<sup>60</sup> *Diccionario de uso del español*, María Moliner, Madrid, 2007, Gredos, página 2778; y *Diccionario Porrúa de la Lengua Española*, México, 1989, Porrúa, página 719.

plazo de noventa días para la elaboración del dictamen en comisiones, para posteriormente discutirlo en Pleno, sin que se pueda otorgar más de una prórroga, es decir, el propio articulado del Reglamento está formulado para dar sentido a lo que exige el precepto constitucional.

Como se apuntó, la consecuencia de no respetar el mandato de discusión sucesiva, y los plazos que lo hacen operativo provocó que en el caso transcurrieran casi siete años para que se aprobara en la Cámara revisora la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos; pero no sólo eso, implicó que el legislador desconociera que en ese espacio de tiempo se aprobaron varias reformas constitucionales, tan es así, que distintas fuerzas políticas de la Cámara de Diputados hicieron observaciones sobre lo desactualizado del ordenamiento en cuestión, lo que se acredita con la moción suspensiva que se presentó a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y las distintas reservas anunciadas por otros legisladores en la sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho.

Para ilustrar lo antedicho, es importante reproducir lo expresado en esa moción suspensiva, que es del tenor siguiente:

“(…).

**Moción suspensiva respecto a la minuta con proyecto de 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, que presenta la diputada Claudia Pastor Badilla, del Grupo Parlamentario del PRI.**

**Diputado Porfirio Muñoz Ledo, Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.— LXIV Legislatura.— Presente.**

**Quien suscribe, Claudia Pastor Badilla, diputada integrante del Grupo Parlamentario del PRI, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 122 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento**

moción suspensiva a la minuta con proyecto de decreto, por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaría de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se adiciona el Código Penal Federal, al tenor de las siguientes consideraciones:

Estamos a favor de regular las remuneraciones de los servidores públicos en los términos del artículo 127 de la Constitución establecer sanciones proporcionales al incumplimiento de los mandatos constitucionales, sin embargo, la propuesta que nos presentan es un marco jurídico de 2011, por lo cual:

I. Violenta el principio de progresividad establecido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que no cumple con la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos previstos en la Ley Fundamental. Por el contrario, elimina derechos previamente establecidos en la legislación nacional y tratados internacionales signados y ratificados por México.

II. Ha perdido vigencia, en razón de los cambios a diversos ordenamientos constitucionales y legales que el Congreso de la Unión ha realizado en las últimas legislaturas en materia anticorrupción, transparencia y rendición de cuentas, y de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, la minuta en comento requiere ser revisada a profundidad y actualizada para evitar errores, omisiones y vacíos.

III. No prevé la inclusión de nuevos sujetos constituidos a partir de 2009 como: nuevos órganos constitucionales autónomos (Cofece, 1FT, INEE, Coneval, IFAI, y la Fiscalía General), empresas productivas del Estado (Pemex y CFE) y órganos reguladores coordinadores de energía (CRE y Cenagas).

IV. No contempla la existencia del Sistema Nacional Anticorrupción, que se constituyó como un andamiaje jurídico amplio para combatir el abuso en el uso de recursos públicos.

V. Hace referencia a términos como 'Distrito Federal' ahora 'Ciudad de México' y 'salario mínimo', ahora 'Unidad de Medida y Actualización', los cuales ya no existen en las normas vigentes. Resulta indispensable la armonización de los términos.

VI. No prevé los servicios civiles profesionales establecidos en la Administración Pública Federal, los poderes Judicial y Legislativo, así como algunos otros en órganos constitucionales autónomos, el Servicio Exterior Mexicano y Fuerzas Armadas.

VII. Genera incertidumbre jurídica porque ya existe un procedimiento sancionador en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

VIII. El régimen transitorio de esta minuta, es poco claro y puede generar antinomias jurídicas.

IX. Por ejemplo, el segundo transitorio viola el artículo 123 constitucional, apartado B, que establece que las remuneraciones de los servidores públicos se fijan en los presupuestos respectivos y no pueden ser disminuidos durante la vigencia de estos.

Por lo anteriormente expuesto, solicito la siguiente:

**Moción Suspensiva**

Único. Se suspende la discusión de la minuta con proyecto de 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 razón de que ha perdido vigencia y genera antinomia e incertidumbre jurídica, a fin de que precluya en los términos reglamentarios.

**Atentamente**

Dado en el Salón de Sesiones del Palacio legislativo de San Lázaro, a los 13 días del mes de septiembre de 2018.— Diputada Claudia Pastor Badilla (rúbrica).

(...)”.

De la transcripción que antecede se tiene que hace referencia a cuatro razones que explican la necesidad de revisar la minuta de proyecto de decreto, a fin de adecuarlo a los cambios constitucionales y legales que tuvieron lugar en los casi siete años que transcurrieron desde que la Cámara de origen la remitió a la Cámara revisora, los cuales se hicieron consistir en lo siguiente:

- Existen cambios constitucionales y legales en materia de anticorrupción, transparencia y rendición de cuentas y de responsabilidades administrativas de los servidores públicos;
- No se incluye a nuevos sujetos constituidos a partir de dos mil nueve, esto es, órganos constitucionales autónomos, entre otros, la Comisión Federal de Competencia Económica, Instituto Federal de Telecomunicaciones, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y órganos reguladores coordinadores de energía, Comisión Reguladora de Energía y Centro Nacional de Control del Gas Natural;

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2018  
Y SU ACUMULADA 108/2018 [255]**

---

- No contempla el Sistema Nacional Anticorrupción que dentro de sus objetivos está el de combatir el abuso en el uso de recursos públicos; e,
- Incluye términos como Distrito Federal y salario mínimo, cuando lo vigente es Ciudad de México y unidad de medida y actualización.

Para reforzar lo sintetizado en la moción suspensiva, a continuación se reproduce un cuadro que describe ocho de las catorce reformas constitucionales que tuvieron lugar durante esos casi siete años sin que en la Cámara de Diputados se aprobara la minuta de proyecto de decreto.

	<b>Decreto</b>	<b>Fecha de publicación en el D.O.F.</b>	<b>Tema</b>
<b>1</b>	Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	26/02/2013	Reforma educativa.
<b>2</b>	Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones.	11/06/2013	Telecomunicaciones y competencia económica.
<b>3</b>	Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía.	20/12/2013	Reforma energética.
<b>4</b>	Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia.	7/02/2014	Transparencia e información.
<b>5</b>	Decreto por el que se reforma el tercer párrafo del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	17/06/2014	Manejo indebido de fondos y recursos federales.
<b>6</b>	Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios.	26/05/2015	Disciplina financiera en los Estados de la Federación y los Municipios.
<b>7</b>	Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la	27/05/2015	Sistema Nacional Anticorrupción.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2018  
Y SU ACUMULADA 108/2018 [256]**

---

	corrupción.		
<b>8</b>	Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo.	27/01/2016	Desindexación del salario mínimo.

En este punto es importante indicar que no sólo se expresaron en sesión las inconsistencias advertidas respecto de la minuta con proyecto de decreto, sino que también fueron resaltadas por otros tantos legisladores, según se evidencia de la lectura a la sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho.

De igual forma es trascendente aclarar que los legisladores que participaron en la sesión indicada, reconocieron la importancia de legislar lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución Federal, así como que transcurrieron años sin que se emitiera la legislación ordinaria que exige, lo que no sólo fue aceptado por las fuerzas políticas minoritarias, sino, desde luego, por el partido político de mayoría, cuyos legisladores fueron enfáticos en denunciar el tiempo transcurrido y la necesidad de contar con la legislación en cuestión.

Ahora bien, la descripción contenida en el cuadro que antecede no deja lugar a dudas de que la minuta aprobada por la Cámara de Diputados perdió vigencia, como lo señalan los propios conceptos de invalidez, sino también privó a los integrantes de las comisiones que dictaminan una minuta de llevar a cabo esa labor, lo que es de suma importancia porque en las comisiones cada partido político representado en el Congreso, nombra a los legisladores más vinculados con cada materia, de donde se entiende la naturaleza y relevancia del trabajo de éstas y, por ende, la necesidad de actualizar el proyecto de decreto, lo que no fue valorado en esos términos por la autoridad demandada, es decir, a pesar de que la minoría

parlamentaria expuso las razones (no sólo en la moción suspensiva, sino también en las distintas reservas) por las cuales era necesario retirar la minuta, con el objetivo de construir un documento que guardara congruencia con el marco constitucional y legal que ahora rige, la mayoría parlamentaria desestimó dichos argumentos sobre la base de que la toma de la decisión era urgente por los casi siete años transcurridos.

Incluso, en la discusión de la sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho, se hizo referencia a la existencia de una propuesta para revisar en forma ágil la minuta con proyecto de decreto no sólo en la Cámara de Diputados, sino también en el Senado, en un lapso de quince días, a fin de corregir las deficiencias descritas a lo largo de la discusión<sup>61</sup>.

En este apartado, como se apuntó, es necesario destacar la relevancia de los trabajos que llevan a cabo las comisiones dentro de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión. Es decir, de la lectura integral a la sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho, se hace referencia a la necesidad de corregir la minuta con proyecto de decreto para subsanar las deficiencias advertidas, lo que en buena medida obedece a que no existió dictamen de las Comisiones involucradas, cuando de acuerdo con el artículo 80, numeral 1 del Reglamento de la Cámara de Diputados<sup>62</sup>, el dictamen es un acto legislativo colegiado a través del cual, una o más comisiones facultadas presentan una opinión técnica calificada por

---

<sup>61</sup> Esto se desprende de las fojas treinta y dos y treinta y tres vuelta del cuaderno de pruebas de la Cámara de Diputados, relativas al Diario de Debates.

<sup>62</sup> **Artículo 80.**

1. El dictamen es un acto legislativo colegiado a través del cual, una o más comisiones facultadas presentan una opinión técnica calificada, por escrito para aprobar o desechar los siguientes asuntos: (...)"

escrito, para aprobar o desechar entre otros, minutas, e iniciativas de ley o de decreto.

Señala la propia disposición que se trata de una “opinión técnica calificada” y el uso del término “calificada” significa que es una opinión de valor o válida, palabra que aplicada a las cosas, significa que cumple con los requisitos necesarios. Es ahí donde radica la trascendencia del trabajo de las comisiones plasmado en un dictamen, pues en éste se tiene la responsabilidad de formular una valoración del documento respecto del cual se expresará opinión, que en el caso y por el tiempo transcurrido resultaba de especial necesidad, es decir, el dictamen resaltaría las adecuaciones y los cambios que debían operar en la minuta con proyecto de decreto para evitar la emisión de un documento desactualizado; sin embargo, a pesar de que el Reglamento de la Cámara de Diputados a lo largo de su articulado siempre reconoce al dictamen de comisiones como un acto previo a la discusión en el Pleno, en el caso se desestimó por completo su existencia, a pesar de que en la sesión en la que finalmente se aprobó la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, diputados representantes de distintas fuerzas políticas reconocieron las carencias de ese ordenamiento.

Los razonamientos expuestos para explicar las violaciones al procedimiento legislativo que trascendieron de manera fundamental en el Decreto combatido, no contradicen el criterio contenido en la tesis P./J. 94/2001<sup>63</sup>, por cuanto establece que las violaciones de carácter formal en el procedimiento legislativo son irrelevantes si no trascienden de manera fundamental a la norma, cuando por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la

---

<sup>63</sup> Transcrita a fojas doscientos veintinueve y doscientos treinta de esta sentencia.

iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía, sino por otra, dado que en esos casos sí se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, es decir, previamente dictaminada, haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. Sin embargo, en el caso la importancia de la existencia de un dictamen de comisiones cobra especial relevancia por los años transcurridos desde que la Cámara de Senadores remitió a la Cámara de Diputados la minuta con proyecto de decreto de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, supuesto en el cual era imperioso suspender la discusión del ordenamiento y su aprobación, a fin de elaborar las adecuaciones que hubiesen permitido a los legisladores aprobar un ordenamiento acorde al contexto histórico, social y económico que le rige, de ahí que en el propio debate con el que se ha dado cuenta se expusieran distintas reservas para modificar dicha minuta y remitirla al Senado de la República para que valorara los cambios operados.

En consecuencia, el procedimiento legislativo objeto de análisis no sólo evidencia la importancia del trabajo de las comisiones legislativas plasmado en los dictámenes de alguna iniciativa de ley o de alguna minuta, sino también de las reservas que pueden hacerse valer en el Pleno durante la discusión de un documento de esa naturaleza, las cuales no tienen otro objetivo más que el de procurar la emisión de ordenamientos que sean congruentes con los preceptos constitucionales que ordenan su emisión, a fin de darle eficacia al sistema constitucional; y, precisamente el caso que se analiza, por el tiempo transcurrido, demuestra la trascendencia de ese acto legislativo.

Lo expuesto en este considerando acredita la violación al artículo 72 de la Constitución Federal y al Reglamento de la Cámara de Diputados, es decir, la transgresión a las formalidades que rigen el procedimiento legislativo, las cuales existen por razones de seguridad jurídica no sólo para garantizar la participación de todas las fuerzas políticas con base en documentos legislativos informados y razonados, para procurar las condiciones que permitan al legislador emitir ordenamientos congruentes con el contexto histórico, social y económico para el que van a regir, objetivos que no fueron advertidos, pues la propia discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados acredita que se aprobó una minuta no adecuada al marco jurídico vigente, lo que implicó la inexistencia de un debate real respecto de un documento acorde a los tiempos actuales, lo que sin duda impacta en los principios que esta Suprema Corte ha establecido en torno a la democracia representativa, que no sólo se traduce en la posibilidad de la participación de todas las fuerzas políticas en el debate y aprobación respectivos, sino que exige que esa discusión se lleve a cabo con documentos que estén elaborados de tal manera que permitan un intercambio de ideas que finalmente produzcan ordenamientos adecuados que generen seguridad jurídica.

Cabe indicar, como se anticipó, que no se desconoce que durante la discusión de trece de septiembre de dos mil dieciocho, la mayoría de los diputados argumentaron una situación de urgencia, por el tiempo precisamente transcurrido, sin embargo, ello no puede ser razón que justifique la aprobación de leyes o decretos que en lugar de generar seguridad jurídica provocan incertidumbre, pues como ha quedado demostrado, se aprobó una minuta con proyecto de decreto ajena a los cambios constitucionales y legales que tuvieron lugar en los casi siete años transcurridos, lo que no sólo se traduce en un desconocimiento de las situaciones sociales y económicas actuales,

que son el eje de la razón de ser de toda ley o decreto, ya que se entiende que éstos responden a las necesidades de la comunidad.

Por tanto, son fundados los conceptos de invalidez referentes a las violaciones al procedimiento legislativo, lo que provoca la invalidez del Decreto combatido.

**SEXTO. Omisiones legislativas relativas.** En el considerando que antecede se declaró fundada la violación al procedimiento legislativo y se resaltaron los principios que ha fijado esta Suprema Corte en torno a las formalidades esenciales que le rigen, por cuanto procuran la correcta deliberación parlamentaria, que se basa de manera primordial, en una participación libre e informada de las iniciativas de ley o decreto, es decir, un procedimiento legislativo respeta esas formalidades cuando los legisladores tienen un conocimiento razonable de los documentos que les corresponde estudiar y aprobar, lo que según se explicó, no fue observado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Las violaciones advertidas en el procedimiento legislativo, con la inexistencia de documentos informados que respaldaran la discusión y aprobación de la minuta de Decreto aprobada por el Pleno de la Cámara de Diputados que culminó con la publicación del Decreto reclamado, tiene un especial vínculo con el primer concepto de invalidez de la demanda de los Senadores y el cuarto de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ya que en éstos explican las deficiencias legislativas de que adolece el Decreto en cuestión, concretamente 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.

En efecto, los Senadores promoventes de la acción argumentan que el artículo 127 de la Constitución Federal impone dos principios centrales a desarrollar en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, lo que significa que no hay libre configuración para el legislador y, a pesar de ello, falló en la reglamentación, en virtud de que se limitó a replicar ese texto constitucional sin compaginarlo con otros preceptos de la propia Carta Magna, esto es, el legislador se abstuvo de establecer en la Ley los lineamientos que permitieran modular objetivamente la determinación de la remuneración del Presidente de la República, así como tampoco reglamentó las excepciones que prevé el propio artículo 127, con lo que admitió que el Ejecutivo y la Cámara de Diputados en el presupuesto de egresos, establezcan la remuneración de aquél de manera discrecional y no con parámetros concretos, cuando dicha remuneración alcanza a las de todo el servicio público.

Asimismo aducen que tampoco advirtió que el Poder Reformador se refirió a una remuneración adecuada, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades de los servidores públicos y, a pesar de ello, tampoco estableció los alcances de esos principios; que lo mismo ocurre con las remuneraciones del Poder Judicial de la Federación, pues no tomó en cuenta los preceptos constitucionales que protegen el principio de independencia judicial que involucra la irreductibilidad de los sueldos de los juzgadores.

Planteamientos los anteriores que coinciden con el último de los conceptos de invalidez de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien argumentó que se está ante una omisión legislativa parcial, pues la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no desarrolla los principios derivados de la reforma

constitucional publicada el veinticuatro de agosto de dos mil nueve, en tanto no contiene las bases por virtud de las cuales de manera objetiva se debe fijar el salario del Presidente de la República, para evitar actos arbitrarios y discrecionales; máxime que las remuneraciones de los servidores públicos deben responder a criterios de grado de responsabilidad y nivel jerárquico. En otras palabras, el ordenamiento reclamado no contiene parámetros definidos que desarrollen y hagan efectivos los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal, por lo que genera una insuficiencia normativa que da pauta a la discrecionalidad de la autoridad para fijar remuneraciones.

De igual forma la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce transgresión a la Constitución Federal porque la norma cuestionada no establece la regulación particular que requieren las remuneraciones de los juzgadores pertenecientes al Poder Judicial de la Federación y de órganos constitucionales autónomos; ignora entonces los parámetros de proporcionalidad que se deben seguir para elaborar tabuladores conforme al grado de responsabilidad y especialidad de cada cargo público.

Al respecto, en el considerando cuarto de esta sentencia se hace referencia al tipo de omisiones legislativas que ha clasificado esta Suprema Corte; pero, previo a enfatizar el contenido de ese catálogo, es necesario partir de la base de que una omisión legislativa es aquella conducta por virtud de la cual el legislador se abstiene de emitir un ordenamiento o de desarrollarlo en los términos de un mandato constitucional, impidiendo la eficaz aplicación y observancia del texto constitucional, provocando desde luego, situaciones que terminan transgrediéndolo.

En cuanto a la clasificación, ya se explicó que la jurisprudencia distingue las omisiones legislativas de la siguiente forma:

1. Omisiones absolutas en competencias de ejercicio obligatorio;
2. Omisiones relativas en competencias de ejercicio obligatorio;
3. Omisiones absolutas en competencias de ejercicio potestativo; y,
4. Omisiones relativas en competencias de ejercicio potestativo.

De ellas, en atención al reclamo formulado, se hará referencia a las omisiones relativas en competencias de ejercicio obligatorio, esto es, aquélla que se actualiza cuando el órgano legislativo emite el ordenamiento teniendo la obligación constitucional de hacerlo, pero lo lleva a cabo de manera incompleta o deficiente.

Ahora bien, los actores coinciden en denunciar la existencia de omisiones relativas porque el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, por el que se reformaron y adicionaron entre otros, los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal, contiene una serie de órdenes o mandatos dirigidos al legislador ordinario, quien debía expedir la ley reglamentaria a fin de hacer efectivo su contenido, lo que en opinión de los promoventes no llevó a cabo, pues el Congreso de la Unión se limitó a replicar ese texto constitucional, emitiendo un ordenamiento que contiene deficiencias legislativas que pueden identificarse de la siguiente forma:

**A.** No contiene los lineamientos que permitan modular objetivamente la determinación de la remuneración del Presidente de la República;

**B.** No contiene 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,

**C.** No contiene 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.

Para dar respuesta a lo aducido en los conceptos de invalidez se debe examinar lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución Federal, el cual establece lo siguiente:

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

Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

**I.** Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

**II.** Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo,

cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

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

V. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.

VI. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo”.

El precepto en cuestión contiene de manera esquemática lo siguiente:

- Los servidores públicos que enuncia 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);
- La remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, según las bases contenidas en sus seis fracciones (segundo párrafo);

- 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);
- Ningún servidor público podrá recibir remuneración mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente (base segunda, fracción II);
- 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;
  - ✓ Su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo;
  - ✓ Que la remuneración sea derivada 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 (base tercera, fracción III);
- 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);

- 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,
- 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).

Por su parte, el artículo 75 de la Constitución Federal, es del tenor siguiente:

**“Artículo 75.** La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

En todo caso, dicho señalamiento deberá respetar las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución y en las leyes que en la materia expida el Congreso General.

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

Dicho precepto establece en síntesis:

- Que al aprobar el presupuesto de egresos la Cámara de Diputados no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley;
- Que dicho señalamiento deberá respetar las bases previstas en el artículo 127 constitucional y en las leyes que en la materia expidan el Congreso General; y,
- Los Poderes Federales, así como los organismos con autonomía reconocida en la 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.

Además, el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, por el cual se reformaron entre otras, las disposiciones constitucionales que anteceden, contiene los siguientes artículos transitorios:

**“Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Las disposiciones que contravengan el presente Decreto quedarán sin efecto”.**

**“Segundo. Las remuneraciones que en el actual ejercicio sean superiores a la máxima establecida en el presente Decreto, deberán ser ajustadas o disminuidas en los presupuestos de egresos correspondientes al ejercicio fiscal del año siguiente a aquél en que haya entrado en vigor el presente Decreto”.**

**“Tercero. A partir del ejercicio fiscal del año siguiente a aquél en que haya entrado en vigor el presente Decreto las percepciones de 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 y los magistrados y jueces**

de los Poderes Judiciales Estatales, que actualmente estén en funciones, se sujetarán a lo siguiente:

- a) 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.
- b) Las remuneraciones adicionales a las nominales, tales como gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones, y cualquier remuneración en dinero o especie, sólo se podrán mantener en la medida en que la remuneración total no exceda el máximo establecido en la base II del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- c) Los incrementos a las retribuciones nominales o adicionales sólo podrán realizarse si la remuneración total no excede el monto máximo antes referido”.

“Cuarto. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia, deberán expedir o adecuar la legislación, de conformidad con los términos del presente Decreto, dentro de un plazo de 180 días naturales siguientes a su entrada en vigor”.

“Quinto. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia, deberán tipificar y sancionar penal y administrativamente las conductas de los servidores públicos cuya finalidad sea eludir lo dispuesto en el presente Decreto, dentro de un plazo de 180 días naturales siguientes a su entrada en vigor”.

A fin de esclarecer lo denunciado, se requiere conocer algunos de los documentos que conforman el procedimiento legislativo del que derivó el actual texto de los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal. En los documentos respectivos se hace referencia a dos iniciativas de diversas fechas, con las que se dará cuenta en primer término.

Así, de la iniciativa de nueve de noviembre de dos mil seis, presentada por Senadores de diversos Grupos Parlamentarios de la LXI Legislatura, se desprende lo siguiente:

“(…).

PROCESOS LEGISLATIVOS  
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS  
CÁMARA DE ORIGEN: SENADORES

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

México, D.F., a 9 de noviembre de 2006.

1. INICIATIVA DE SENADORES (DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTARIOS).

(…).

INICIATIVA DE ADICIÓN AL ARTÍCULO 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, CONVERGENCIA Y PARTIDO DEL TRABAJO EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA.

(…).

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.

(…).

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.

(…).

Se propone que el sueldo máximo anual ascienda a treinta y tres mil veces el salario mínimo general diario determinado para el Distrito Federal, es decir, unos 120 mil pesos mensuales más 160 mil de aguinaldo, para un total de 1,600,000 pesos al año, que equivale a unos 145, 500 dólares estadounidenses.

(…).

Al establecer un sueldo máximo oficial del Estado mexicano, la iniciativa propone que se mantengan las actuales percepciones de 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 y los consejeros de la Judicatura Federal, debido a que el artículo 94 de la Constitución señala que aquellas no podrán ser disminuidas durante el tiempo de sus encargos. Al mismo tiempo, se plantea que las percepciones de los miembros del Consejo General del IFE también se mantengan como hasta ahora debido a que la Constitución señala que éstas deben ser iguales a las de los ministros de la Suprema Corte. Sin embargo, se propone que, a partir de la entrada en vigor del decreto, estos funcionarios no puedan recibir, adicionalmente al sueldo nominal señalado en los presupuestos vigentes, bonos, ayudas, premios, recompensas, estímulos, gastos de representación, comisiones, compensaciones o cualquier otra remuneración en dinero o en especie.  
(...)”.

En la iniciativa fechada el veintitrés de enero de dos mil siete, suscrita por el Ejecutivo Federal se expuso lo siguiente:

**“CÁMARA DE ORIGEN: SENADORES**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**México, D.F., a 24 de enero de 2007.**

(...).

El Presidente Benito Juárez, al referirse a la función que desempeñan los servidores públicos señalaba que: ‘...bajo el sistema federativo no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes. No pueden improvisar fortunas, ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir en la honrosa medianía que proporciona la retribución que la ley les señala’.

(...).

El servicio público debe ser remunerado de manera tal que el Estado se asegure de que en el desempeño de los cargos públicos se cuente con ciudadanos preparados, capaces y honestos, y que puedan ejercer con eficacia y profesionalismo las responsabilidades que les han sido confiadas, al tiempo que, quien presta el servicio público, pueda obtener también un ingreso digno.

(...).

La Ley que emita el Congreso de la Unión, en la medida en que definirá directamente el sentido y alcance de disposiciones constitucionales, vinculará por igual a todos los órganos públicos,

entendiéndose por éstos a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial federales; los órganos constitucionales autónomos; los tres poderes de los estados y equivalentes en el Distrito Federal, incluidos sus órganos autónomos de carácter local; los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en general, cualquier órgano que realice funciones de Estado.

La atribución que se otorga al Poder Legislativo federal tiene como objetivo establecer bases uniformes para la fijación de remuneraciones, sin violentar la autonomía de las entidades federativas y municipios.

(...).

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 las 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.

(...).

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.

Por último y a efecto de que exista a nivel constitucional un parámetro definido, se propone que ninguna remuneración de los servidores públicos sea superior al monto máximo autorizado en el Presupuesto federal para la remuneración del Jefe del Estado. Con

ello, los distintos órganos públicos contarán con un tope máximo de referencia que evite que, bajo argumentaciones relativas al manejo autónomo de los presupuestos, se adopten sueldos y prestaciones desmedidos.  
(...)”.

En el dictamen de la Cámara de origen de ocho de marzo de dos mil siete, se apuntó lo siguiente:

**“PROCESOS LEGISLATIVOS  
DICTAMEN/ORIGEN  
SENADORES  
DICTAMEN  
México, D.F., a 8 de marzo de 2007.  
(...).**

**III. CONSIDERACIONES**

Los integrantes de estas comisiones coinciden con la intención de los autores de ambas iniciativas, en el sentido que debe regularse con precisión la asignación de las remuneraciones de los servidores públicos, conservando la garantía de adecuada, irrenunciable y proporcional que establece el texto vigente.

Consideramos que el servicio público debe ser remunerado de tal forma que el Estado se cerciore de que en el desempeño de los servidores públicos se cuente con ciudadanos preparados, capaces y honestos, que puedan desempeñar con eficacia y profesionalismo las responsabilidades que les han sido confiadas, al mismo tiempo que, puedan también obtener un salario digno, el cual es un derecho humano esencial.

Los Senadores que suscriben, consideramos viables las propuestas de las iniciativas en estudio, sin embargo, estimamos necesario hacer las siguientes modificaciones:

(...).

Estas comisiones coinciden con el ánimo de modificar el artículo 127 de nuestra Carta Magna, en el sentido de ampliar el ámbito de aplicación de dicha norma fundamental, ya que en éste, en su texto vigente, únicamente prevé las características de las remuneraciones que deberán recibir 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 y en forma genérica los demás servidores públicos; por lo que conviene precisar que estos lineamientos y criterios sobre las remuneraciones por el desempeño de cualquier función, empleo, cargo o comisión en el servicio público resultan aplicables a todo servidor público, funcionario, empleado y en general toda persona

que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, de la Federación, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público.

(...).

De las iniciativas presentadas se coincide en la necesidad de fijar un referente como monto máximo para fijar las remuneraciones de los servidores públicos. Al analizar ambas propuestas se consideró conveniente fijar como referente la remuneración del titular del Poder Ejecutivo Federal, sin que esto signifique una preeminencia de dicho poder sobre los otros o se pretenda, en forma alguna, vulnerar la igualdad de los poderes, simplemente es un referente.

En este tenor, la remuneración de los servidores públicos debe responder a criterios del grado de responsabilidad y nivel jerárquico, de tal forma que se eviten disparidades inaceptables entre cargos de características similares, con fundamento en el legítimo derecho de que a trabajo igual corresponde salario igual, por lo que se estima conveniente establecer que a un subordinado no le podrá corresponder una remuneración igual o mayor que a la de su superior jerárquico.

(...).

Por otra parte, estas comisiones unidas coinciden con la propuesta señalada en los incisos E) y F) de la iniciativa del Ejecutivo Federal, en cuanto a la necesidad de transparentar las percepciones a las que todo servidor público tiene derecho, con el objeto de contar con información veraz, diferenciada y completa sobre las remuneraciones de los servidores públicos. Esta propuesta aunada a la publicidad de los tabuladores y las remuneraciones, cumplirán el objetivo de que la sociedad en general tenga acceso a información completa sobre las diversas remuneraciones a que tienen derecho los servidores públicos de todo el país. En este sentido, se estima conveniente que en las remuneraciones se especifique y diferencie la totalidad de las contraprestaciones en efectivo y en especie, y se dé publicidad a las remuneraciones y sus tabuladores.

Con la precisión de que en materia laboral y en seguridad social el salario de un trabajador se integra por 'elementos fijos y variables'; es así que en congruencia con el concepto legal de salario vertido en la doctrina y en las diversas interpretaciones que ha fijado el Poder Judicial de la Federación al respecto, es conveniente sustituir el término de 'contraprestaciones' -que tiene una connotación más reducida- por un concepto integrador como el de 'elementos fijos y variables'.

(...).

Por otra parte, la iniciativa del Ejecutivo Federal propone que sean órganos colegiados, integrados por servidores públicos y expertos independientes, quienes fijen los tabuladores de las remuneraciones de los servidores públicos. Al respecto, estas comisiones unidas, teniendo en cuenta la diversidad de entes públicos a los que resultará aplicable la reforma, considera más conveniente que, dentro de los límites y controles impuestos, la determinación de las remuneraciones se fije de acuerdo a las disposiciones aplicables a cada ente público, según se desprenda de la normatividad correspondiente.

(...).

Asimismo, se estima conveniente establecer que para hacer efectivo lo contenido en el artículo 127 constitucional propuesto en el presente dictamen, así como todos los ordenamientos constitucionales relativos, los órganos legislativos de la Federación y de las entidades federativas deberán expedir, en un término de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del Decreto, las leyes respectivas que regulen los salarios de los servidores públicos, por lo que serán las leyes del Congreso de la Unión y de las entidades federativas las que señalen las políticas de salarios, sin que esto le reste el derecho a la Cámara de Diputados de señalar la retribución de un empleo que haya sido creado por ley; lo que se pretende es crear un mecanismo constitucional para que en dichas leyes se preserve el derecho de todo empleado público a recibir una justa remuneración por sus servicios, congruente con las reformas propuestas para el artículo 127 constitucional.

(...).

Respecto al Artículo Tercero Transitorio de la iniciativa del Senador Pablo Gómez, estas comisiones dictaminadoras coinciden en que las actuales percepciones de 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 y los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral, se mantengan hasta la culminación de sus encargos; en virtud de que el artículo 94 de la Carta Magna establece que la remuneración que perciban no podrá ser disminuida durante su encargo; garantía que fue establecida con el objetivo de impedir una presión para someter a estos servidores, lo cual se traduce también en el fortalecimiento de la independencia respecto de los otros poderes y su autonomía; y de igual manera el artículo 41 constitucional otorga máxima jerarquía de Estado al Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Instituto Federal Electoral al señalar que éstas deben ser iguales a las de los Ministros de la Suprema Corte

con el fin de garantizar una adecuada rendición de cuentas, así como estabilidad presupuestal y laboral, a favor del fortalecimiento institucional.

Sobre el particular, se estima conveniente que se contemplen a los Magistrados y los Jueces de los Poderes Judiciales Estatales, en razón de que esta reforma obligará a los tres órdenes de gobierno, y considerando que el artículo 116 constitucional reconoce el derecho que tienen a percibir una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.  
(...)”.

Posteriormente, en la discusión de la Cámara de origen de trece de marzo de dos mil siete, se expresaron las siguientes ideas:

**“PROCESOS LEGISLATIVOS**

**DISCUSIÓN/ORIGEN**

**SENADORES**

**DISCUSIÓN**

México, D.F., a 13 de marzo de 2007.

(...).

Mantenemos intocable el artículo 94 porque en la doctrina jurídica se considera que es un eje de la división de poderes y una garantía de la sana administración de justicia, ya que impide que los otros dos poderes constituidos puedan atentar contra las remuneraciones de los jueces, y por esta vía ejercer presión sobre la libertad de sus determinaciones, pero vía un artículo transitorio, por esta ocasión, el Poder Constituyente Permanente ordena un ajuste a las de todos los sobresueldos, todos los bonos, todas las compensaciones se eliminarán y se reducirán los salarios de los integrantes del Poder Judicial Federal, a sus retribuciones nominales.

(...).

En primer lugar, induce a que los sueldos respondan a las circunstancias socioeconómicas del país. Para cumplir con tal propósito se propone que la determinación de los sueldos responda a criterios técnicos que conjuguen, por una parte, el nivel de responsabilidad y cargas de trabajo asociados al empleo público; y por otra parte, el costo de vida real que enfrenta cualquier persona en su entorno social inmediato.

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.

Aspirar a un buen nivel de vida, como resultado del trabajo lícito y del esfuerzo individual, es un factor que distancia al servidor público de las zonas de influencia de la corrupción.

En buena medida, la tentación a la transacción corrupta entra por la puerta que deja abierta la precariedad laboral.

Es importante que el servidor público tenga un salario justo y suficiente. Esto cierra, en buena medida, espacios a la corrupción.

En segundo lugar, desde la norma fundamental se debe romper la asimetría salarial entre los distintos empleos públicos.

Es función de la Constitución establecer un principio de orden, articulado en primera instancia a través de reglas o prohibiciones que de forma directa e imperativa limiten las decisiones presupuestales de todos los ámbitos y niveles de gobierno.

(...)”.

De otro lado, el dictamen de la revisora de treinta y uno de marzo de dos mil nueve, contiene lo siguiente:

“PROCESOS LEGISLATIVOS

DICTAMEN/REVISORA

DIPUTADOS

DICTAMEN

México, D.F., a 31 de marzo de 2009.

NOTA: AL FINAL DE ESTE DICTAMEN SE ENCUENTRAN 14 INICIATIVAS DE DIPUTADOS RELACIONADAS CON LA MATERIA.

(...).

Si bien es cierto, el servicio prestado en su encargo o en su función por los servidores públicos es un empleo que debe gozar de un ingreso digno que le permita desempeñar su trabajo con eficacia y profesionalismo, también lo es la urgencia de una regulación más eficiente, pues la arbitrariedad y el abuso son eventos que recurrentemente han privado en torno a la asignación de salarios. Por todos son conocidos los sueldos excesivos y las liquidaciones ominosas otorgadas a ciertos funcionarios públicos al término de sus encargos. De ahí que se pretenda con esta reforma 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, lo cual redundará en una mejora sustancial de la percepción que la ciudadanía tiene de su desempeño, sus decisiones y la justa proporcionalidad de su salario respecto a su función, su jerarquía y su responsabilidad.

(...).

Ahora bien, en la iniciativa presentada por Felipe Calderón Hinojosa ahora como Presidente de México se desprenden además

de la coincidencia con los argumentos anteriormente esgrimidos, los siguientes:

(...).

Segundo. No escapa a nuestra atención lo previsto en el párrafo noveno del artículo 94 constitucional que dispone que la remuneración que perciban diversos funcionarios judiciales no podrá ser disminuida durante su encargo.

Sin embargo, es indudable que la ratio legis de dicho principio constitucional está referida a los poderes constituidos precisamente para evitar cualquier acto de presión que aquellos pudieran intentar en contra de la función jurisdiccional, en otras palabras, el precepto es un instrumento que pretende garantizar la autonomía del Poder Judicial.

(...).

Quinto. En coincidencia con la colegisladora, consideramos pertinente que sea el texto del artículo 127 constitucional el que prevea bases generales para los efectos de esta reforma que apliquen para todos los servidores públicos y regule de manera preeminente en materia de remuneraciones de los mismos, como lo dice la minuta del Senado: 'la reforma al artículo 127 constitucional (.) promueve el control y la transparencia, evitando el dispendio en la asignación discrecional de las remuneraciones a los servidores públicos, al tiempo que reconoce la proporcionalidad que debe existir entre las remuneraciones y las funciones y responsabilidades a los cargos'. Sin dejar de atender de manera armónica todos los preceptos constitucionales.

(...).

En la fracción III consideramos necesario incluir en el régimen de excepción la posibilidad de recibir una remuneración mayor a la del superior jerárquico cuando la misma sea consecuencia de trabajos técnicos especializados o que formen parte de un sistema de carrera profesional garantizado por la ley.

(...).

En la fracción VI se señala que, los diversos órganos legislativos - el federal, los estatales y el del Distrito Federal- promulgarán las leyes necesarias a efecto de concretar el contenido del artículo 127 constitucional propuesto, en las cuales, además se deberán prever sanciones, penales y administrativas para los órganos que incumplan, eludan o simulen el cumplimiento de las limitaciones y previsiones establecidas en este artículo. Y en ello se coincide totalmente con lo propuesto en la minuta. Sin embargo respecto de la propuesta que señala: 'Este artículo tendrá preeminencia sobre cualquier otra disposición que norme remuneraciones a servidores públicos en esta Constitución o en cualquier otro ordenamiento' se discrepa, en razón de que una norma constitucional no puede estar por encima de otra norma constitucional y en su caso ninguna ley

puede ser aplicable si contraviene lo dispuesto por la Constitución, por lo que consideramos necesario eliminarlo del texto del artículo, sin dejar de señalar que la intención del Poder Revisor de la Constitución (Constituyente Permanente) es que lo dispuesto por el artículo 127 se aplique una vez sea norma vigente, no obstante las disposiciones que pudieran existir en la Constitución y que en la interpretación de la misma los órganos encargados de aplicarla consideren sea contraria a otra norma del mismo carácter. Ello para efectos de hacer posible lo que la Suprema Corte de Justicia de la Unión reconoció en la tesis jurisprudencial visible con el número 302 en la página 282 del Tomo I del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, y que a la letra dice: 'RETROACTIVIDAD DE LA LEY, PRECEPTOS CONSTITUCIONALES NO SON IMPUGNABLES POR.', el Poder Revisor de la Constitución puede imprimir a una reforma constitucional el ámbito temporal de validez que estime conveniente e, incluso, puede darle efectos retroactivos. En tal virtud, si de la interpretación de la reforma a un precepto constitucional, mediante la cual se restringe algún derecho de los gobernados, se advierte que fue voluntad de la expresión soberana fijarle un específico ámbito temporal de validez, las autoridades constituidas deben someterse a esa voluntad, con independencia de que ello implique afectar derechos adquiridos o, en el extremo contrario, respetar meras expectativas de derecho, que a juicio del referido poder, deben preservarse; todo ello, en aras de respetar el principio de supremacía constitucional.

(...).

Lo anterior forma parte de la preocupación mostrada por algunos legisladores en el entendido de lo dispuesto por el párrafo noveno del artículo 94 respecto a que la remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los magistrados de Circuito, los jueces de Distrito, los consejeros de la Judicatura Federal, y los magistrados electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo. En este sentido podríamos pensar que existen dos normas constitucionales que se contraponen, sin embargo y en relación a la tesis de jurisprudencia citada en el párrafo anterior consideramos que la presente reforma constitucional no afecta lo dispuesto por dicho artículo 94 y sí en cambio obliga a los servidores públicos del Poder Judicial a recibir una retribución por sus servicios acorde a lo que establecerá la misma Constitución en el artículo 127. En este sentido consideramos que dicha obligación la asuman los órganos administrativos encargados de ajustar los salarios de sus servidores públicos del Poder Judicial federal, los poderes judiciales de los estados, de los organismos constitucionales autónomos, y aquellos a los que la ley otorgue autonomía, así como los órganos autónomos de los estados.

**En este sentido y para efectos de que se cumpla dicha norma, creemos que la intención de la legisladora de establecer la preeminencia de lo dispuesto en el artículo 127 (motivo de esta reforma) sobre cualquiera otra, no está de más resaltarla en la exposición de motivos, así como la obligación de aplicarla y respetarla por todos los servidores públicos. (...)**”.

En las transcripciones que anteceden podemos distinguir parte de los objetivos que buscó el Poder Constituyente, pero sobre todo, aquellos principios cuyo desarrollo debía tener la Ley Reglamentaria, los cuales podemos distinguir en el siguiente orden:

- 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 conjuguen 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.

Ahora bien, 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, contiene diecisiete

artículos, ordenados en cinco capítulos y se puede sintetizar de la siguiente manera:

- Los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 que comprenden el Capítulo I Disposiciones Generales, prevén respectivamente:
  - ✓ La ley es reglamentaria de los artículos 75 y 127 constitucionales y tiene por objeto regular las remuneraciones que perciben los servidores públicos de los Poderes de la Unión y todos los demás entes públicos federales, incluidos los dotados de autonomía constitucional (artículo 1);
  - ✓ Define lo que es servidor público de la Federación y los enumera según el Poder, órgano y unidades correspondientes (artículo 2);
  - ✓ Toda remuneración que se reciba debe ser adecuada e irrenunciable, sujeta a los principios rectores que define, a saber, de: anualidad, reconocimiento del desempeño, equidad, fiscalización, igualdad, legalidad y transparencia (artículo 3);
  - ✓ Se define como remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales (artículo 4);
  - ✓ Los servidores públicos están obligados a reportar a su superior jerárquico, dentro de los siguientes treinta días naturales, cualquier pago en demasía respecto de lo que les corresponda (artículo 5).

- El artículo 6 contenido en el Capítulo II De la determinación de las remuneraciones, contiene las bases para fijar la remuneración de los servidores públicos, entre otras, que ningún servidor público podrá recibir una remuneración mayor a la establecida para el Presidente de la República; ni alguna 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.
- Los diversos 7, 8 y 9 que forman parte del Capítulo III De la presupuestación de las remuneraciones, ordenan respectivamente, que la remuneración de los servidores públicos se determina anualmente en los presupuestos de egresos, así como se describe el contenido de los tabuladores de remuneraciones mensuales; que durante el procedimiento de programación y presupuestación los Poderes Federales y los entes con autonomía o independencia, deben incluir en sus proyectos de presupuesto los tabuladores de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos, que las remuneraciones siempre deben estar desglosadas en las percepciones ordinarios y, en su caso, las extraordinarias considerando que:
  - ✓ Las percepciones ordinarias incluyen la totalidad de los elementos fijos de la remuneración;
  - ✓ Las percepciones extraordinarias consideran los elementos variables de dicha remuneración, la cual sólo podrá cubrirse conforme a los requisitos y con la

periodicidad establecidos en las disposiciones aplicables; y,

- ✓ Las contribuciones a cargo de los servidores públicos que se causan por las percepciones señaladas en los dos incisos anteriores, forman parte de su remuneración.
- Que las remuneraciones y sus tabuladores son públicos, por lo que no pueden clasificarse como información reservada o confidencial (artículo 9).
- En el Capítulo IV De las percepciones por retiro y otras prestaciones, se incluyen los artículos 10, 11 y 12 y, como su título indica, regulan en su orden: las jubilaciones, pensiones, compensaciones, haberes de retiro y demás prestaciones; créditos, préstamos y anticipos de remuneraciones.
- Por último, en el Capítulo V Del control, las responsabilidades y las sanciones, se contienen los artículos 13, 14, 15, 16 y 17 y, en atención al propio título, prevén, un procedimiento para denunciar ante la instancia interna de control o disciplina respectiva, las conductas de los servidores públicos que sean consideradas contrarias a las disposiciones contenidas en la ley, para que se inicie la investigación o procedimiento correspondiente y para que la Auditoría Superior de la Federación realice las observaciones a los entes revisados o fiscalizados, así como inicie el procedimiento para fincar responsabilidad administrativa sancionatoria, determine daños y perjuicios que afectan a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los Estados o de la Federación y finque responsabilidades resarcitorias, promueva denuncias de hechos ante el Ministerio Público o denuncias de juicio

político, o ejerza las demás atribuciones que le confiere la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Con independencia de lo anterior, por su contenido, resulta necesario leer en sus términos los artículos 1, 3, 4, 6, 7 y 8 de la Ley Federal cuestionada, que se reproducen a continuación:

**“Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto 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”.

**Artículo 3.** Todo servidor público debe recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que es proporcional a sus responsabilidades. No podrá cubrirse ninguna remuneración mediante el ejercicio de partidas cuyo objeto sea diferente en el presupuesto correspondiente, salvo el caso de que las transferencias se encuentren autorizadas en el propio presupuesto o en la ley aplicable.

En todo caso la remuneración se sujeta a los principios rectores siguientes:

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

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

III. Equidad: La remuneración es proporcional a la responsabilidad del puesto;

IV. Fiscalización: La remuneración es objeto de vigilancia, control y revisión por las autoridades competentes;

V. Igualdad: La remuneración compensa en igualdad de condiciones a puestos iguales en funciones, responsabilidad, jornada laboral y condición de eficiencia, sin perjuicio de los derechos adquiridos;

VI. Legalidad: La remuneración es irrenunciable y se ajusta estrictamente a las disposiciones de la Constitución, esta Ley, el

Presupuesto de Egresos, los tabuladores y el manual de remuneraciones correspondiente, y

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

“Artículo 4. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales. No forman parte de la remuneración los recursos que perciban los servidores públicos, en términos de ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, relacionados con jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, liquidaciones por servicios prestados, préstamos o créditos, ni los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado”.

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

I. Ningún servidor público recibe 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.

II. Ningún servidor público puede tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que el excedente sea consecuencia de:

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

b) El contrato colectivo o las condiciones generales de trabajo;

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

d) Un trabajo de alta especialización, determinado así cuando las funciones conferidas resultan de determinadas facultades previstas en un ordenamiento jurídico y exige para su desempeño

de una experiencia determinada, de la acreditación de competencias o de capacidades específicas o de cumplir con un determinado perfil y, cuando corresponda, de satisfacer evaluaciones dentro de un procedimiento de selección o promoción en el marco de un sistema de carrera establecido por ley.

Bajo las anteriores excepciones, la suma de las retribuciones no excede la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

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

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

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:

a) Toda persona, previo a su contratación en un ente público, manifiesta por escrito y bajo protesta de decir verdad que no recibe remuneración alguna por parte de otro ente público, con cargo a recursos federales, sea nivel federal, estatal, del Distrito Federal o municipal. Si la recibe, formula solicitud de compatibilidad al propio ente en la que señala la función, empleo, cargo o comisión que pretende le sea conferido, así como la que desempeña en otros entes públicos; las remuneraciones que percibe y las jornadas laborales.

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

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

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

Cuando se acredita que un servidor público declaró con falsedad respecto de la información a que se refiere este artículo 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.

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

“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:

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

i. Los montos correspondientes a sueldos y salarios, y

ii. Los montos correspondientes a las prestaciones.

Los montos así presentados no consideran los incrementos salariales que, en su caso, se autoricen para el personal operativo, de base y confianza, y categorías, para el ejercicio fiscal respectivo ni las repercusiones que se deriven de la aplicación de las disposiciones de carácter fiscal, y

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

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

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

a) Cámara de Senadores;

b) Cámara de Diputados;

c) Auditoría Superior de la Federación;

d) Suprema Corte de Justicia de la Nación;

e) Consejo de la Judicatura Federal;

f) Banco de México;

g) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

h) Instituto Federal Electoral;

- i) Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- j) Instituto Nacional de Estadística y Geografía;
- k) Los organismos públicos descentralizados de la Federación;
- l) Las instituciones de educación superior de la federación, de carácter autónomo, y
- m) Cualquier otro ente público, de carácter federal, descentralizado, autónomo o independiente de los poderes de la Unión.

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

“Artículo 8. Durante el procedimiento de programación y presupuestación establecido en el Capítulo I del Título Segundo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los entes con autonomía o independencia reconocida por la Constitución, deben incluir dentro de sus proyectos de presupuesto los tabuladores de las remuneraciones que se propone perciban los servidores públicos que prestan sus servicios en cada ejecutor de gasto, de conformidad con el manual de percepciones de los servidores públicos que emiten la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, por conducto de sus respectivas unidades de administración u órganos de gobierno.

Las reglas establecidas en los manuales a que se refiere el artículo anterior, así como los tabuladores contenidos en los proyectos de presupuesto de cada ente, se apegan estrictamente a las disposiciones de esta Ley.

Las remuneraciones siempre deben estar desglosadas en las percepciones ordinarias y, en su caso, las extraordinarias por cada concepto en que éstas sean otorgadas, considerando que:

- a) Las percepciones ordinarias incluyen la totalidad de los elementos fijos de la remuneración.
- b) Las percepciones extraordinarias consideran los elementos variables de dicha remuneración, la cual sólo podrá cubrirse conforme a los requisitos y con la periodicidad establecidos en las disposiciones aplicables.

c) Las contribuciones a cargo de los servidores públicos que se causan por las percepciones señaladas en los dos incisos anteriores, forman parte de su remuneración.

Los entes públicos federales que no erogan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación observan, en lo conducente, las mismas reglas contenidas en el presente artículo en la elaboración de sus respectivos presupuestos”.

Precisado lo antedicho, debe decirse que asiste la razón a los promoventes de las acciones de inconstitucionalidad, ya que de la confrontación de lo dispuesto en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos frente a los mandatos contenidos en los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal y su Decreto de reforma, se acredita que, en efecto, el legislador incurrió en una serie de deficiencias legislativas que no permiten dar eficacia a lo ordenado por el Poder Reformador.

En efecto, del examen a la Ley en cuestión se demuestra que el Congreso de la Unión emitió un ordenamiento que replica el texto constitucional del artículo 127 constitucional, pero no da contenido a los principios que lo conforman, por lo que tiene una serie de deficiencias legislativas que a continuación se explican.

#### **A. Carencia de lineamientos que permitan modular objetivamente la remuneración del Presidente de la República.**

Según se desprende del procedimiento de reforma constitucional, el objetivo de ésta fue el de evitar la discrecionalidad en la determinación de los sueldos en el servicio público, motivo por el cual se expresó la necesidad de que con base en lo dispuesto principalmente, en los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal, en la ley reglamentaria se diera sentido y alcance a esos preceptos, a fin de establecer las bases uniformes para la fijación de las

remuneraciones en todos los poderes, unidades, y órganos propios del servicio público. Para ello, también se previó que se debe partir de un referente máximo, concretamente en la fracción II del artículo 127 se indica que ningún servidor público podrá recibir remuneración por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la fijada para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente; esto es, la remuneración del titular del Ejecutivo Federal es ese referente máximo que debe observarse para la integración de todas las remuneraciones.

Empero, como quedó expresado en los conceptos de invalidez, de la lectura integral a la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos se desprende que el legislador no fijó bases, parámetros o procedimientos para la determinación de esa remuneración máxima.

Lo anterior es así, porque la única disposición de la Ley cuestionada que alude a ese tope máximo es el artículo 6 en su fracción I, la cual establece que para la determinación de la remuneración de los servidores públicos se considerará que ninguno de éstos recibirá una remuneración o retribución por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión mayor a la fijada para el Presidente de la República en el Presupuesto de Egresos de la Federación, pero no contiene mayor elemento y procedimiento que sirva de base a la Cámara de Diputados para la determinación anual de dicha remuneración, lo que significa que el parámetro fundamental que se debe tomar en cuenta para la fijación del resto de remuneraciones de los servidores públicos, se elaborará de manera discrecional, pues al no tener disposiciones que lo desarrolle genera una situación de inseguridad jurídica pero sobre todo, de

inobservancia a los mandatos de los artículos 75 y 127 constitucionales.

En otras palabras, al no existir elementos, bases o procedimiento alguno para ello, se provoca una ineficacia en el sistema de remuneraciones ordenado por el Poder Constituyente, quien, en el texto constitucional, claramente fijó ese referente para evitar arbitrariedades o decisiones discrecionales, de ahí la necesidad de que en la Ley Reglamentaria quedaran plasmadas las bases, elementos y procedimientos a observar para la fijación de esa remuneración que es referente.

Este Tribunal Constitucional hace hincapié en que la lectura integral del ordenamiento en cuestión, acredita que no existen los conceptos arriba aludidos, ni método 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, 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.

En relación con el artículo 6 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos es necesario precisar que aunque señale que la determinación de la remuneración de los servidores públicos, se hará al tenor de las bases que contiene, también lo es que de su lectura no se aprecian los parámetros, elementos y procedimientos necesarios para ese fin, ya que en realidad prevé prohibiciones y limitaciones a las remuneraciones, pero no reglas para hacer efectivo lo dispuesto en el artículo 127

constitucional con la consecuente protección al derecho de todo servidor público de recibir una remuneración adecuada, irrenunciable y proporcional. Esas prohibiciones o limitaciones, que no bases, son las siguientes:

- Nadie puede recibir remuneración mayor a la del Presidente de la República;
- Ningún servidor público puede tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, con algunas excepciones;
- En ningún caso se podrá cubrir una remuneración con efectos retroactivos a la fecha de su autorización, salvo por resolución jurisdiccional; y,
- Las reglas para dictaminar la compatibilidad entre funciones, empleos, cargos o comisiones cuando algún servidor público pretenda desempeñar dos de éstos.

De igual forma la deficiencia legislativa que se examina, tampoco se subsana con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, toda vez que la disposición en su primer párrafo reitera lo dispuesto en el diverso primer párrafo del artículo 127 constitucional, al señalar que todo servidor público debe recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que es proporcional a sus responsabilidades; así como que en todo caso la remuneración se sujeta a los principios rectores de anualidad; reconocimiento del desempeño; equidad; fiscalización; igualdad; legalidad y transparencia, que a su vez define; sin embargo, no constituyen esos parámetros, elementos y procedimientos para fijar una remuneración, para obtener el valor que le corresponde, para

definir cómo es que se integra esa retribución en efectivo y en especie; por tanto, esta disposición más que cubrir la deficiencia legislativa, la enfatiza, pues en realidad no se trata de criterios de aplicación objetiva.

Tampoco es óbice a la conclusión a la que se llega, el hecho de que el Presupuesto de Egresos de la Federación se discuta y se apruebe por la Cámara de Diputados, según la atribución expresa de los artículos 74, fracción IV<sup>64</sup>, y 75 de la Constitución Federal, ya que para ello se requiere que en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos se contengan esos parámetros, y elementos que permitirán una elaboración objetiva de una remuneración, que a su vez cumpla con las características de ser adecuada, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades de los servidores públicos.

Aquí cabe agregar que el hecho de que en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos sea indispensable señalar esos parámetros, elementos y procedimiento a seguir, no limita en modo alguno la facultad que tiene la Cámara de Diputados, de aprobar el presupuesto de egresos y fijar las retribuciones correspondientes, pues por virtud de la reforma constitucional, en el segundo párrafo del

---

<sup>64</sup> **Artículo 74.** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

(...).

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

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

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

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

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

(...)"

artículo 75 constitucional se estableció que las remuneraciones deben respetar las bases previstas en el diverso 127 y en las leyes que en la materia expida el Congreso General, regla que sin duda alguna limita la facultad de la Cámara, por el contrario, congruentes con el sistema de remuneraciones creado con el Decreto de reforma constitucional de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, se respeta la facultad indicada lo que no impide que en la Ley Reglamentaria queden plasmados los elementos, parámetros y procedimiento que se deben atender para integrar la remuneración del Presidente de la República.

En otras palabras, como quedó denunciado en los conceptos de invalidez, de la lectura a la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no se tiene supuesto normativo alguno por el cual se desarrolle el procedimiento que tendría que observarse para determinar la remuneración del Presidente de la República, ni se plasmó elemento alguno a valorar para llevar a cabo el ejercicio respectivo; deficiencia legislativa que claramente impacta en todo el sistema de remuneraciones, en virtud de que la correspondiente al Presidente de la República es el referente máximo para la fijación del resto de salarios del servicio público, de ahí que si la fijación del primero no parte de reglas específicas, queda a la total discreción del titular del Poder Ejecutivo y de la Cámara de Diputados al momento de aprobar el presupuesto de egresos.

La trascendencia de la deficiencia legislativa de que se trata deriva de que el artículo 127 constitucional es una disposición que forma parte del estatuto jurídico de protección a los servidores públicos, concretamente en la vertiente relativa a la garantía de remuneración que, como se expresa en los conceptos de invalidez, no

sólo tiene una dimensión individual propia del sujeto a proteger que es el servidor público, sino también social, pues la sociedad es beneficiaria general en la operación del servicio público y en la medida de que éste se preste con eficacia y profesionalismo, es que requiere ciudadanos preparados, capaces y honestos, que deberán obtener un ingreso digno por el trabajo que desempeñen.

De acuerdo con lo anterior, una correcta interpretación del artículo 127 constitucional lleva a concluir que en virtud de que la remuneración del Presidente de la República es el tope máximo para el salario del resto de servidores públicos, por tanto, la cuantía de la retribución del primero debe ser tal que garantice que todo servidor público goce de una remuneración adecuada, irrenunciable y proporcional a sus responsabilidades, lo que se lograría si la Ley reclamada contuviera las bases por virtud de las cuales de manera objetiva se fije el salario del titular del Ejecutivo Federal, sin que éste pueda ser aumentado o disminuido de manera discrecional, de tal forma que la remuneración sea excesiva o tan escueta que afecte el derecho del resto de los servidores públicos, de ahí la trascendencia de la omisión denunciada que, se insiste, irradia a todo el sistema de remuneraciones del servicio público; máxime que de la lectura al procedimiento legislativo de reforma constitucional se acredita que el Poder Constituyente en todo momento buscó evitar situaciones discrecionales, ya que esto atenta contra los principios de seguridad jurídica y de legalidad y, como se explicará posteriormente, al derecho del servidor público de recibir una remuneración adecuada, irrenunciable y proporcional.

En consecuencia, la deficiencia legislativa consistente en no prever los elementos, parámetros, sistema o procedimientos a seguir para la determinación de la remuneración del Presidente de la

República, evidencia la inconstitucionalidad de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, ya que al no desarrollar esos extremos, provoca la ineficacia del sistema de remuneraciones, lo que también acredita una situación de incertidumbre jurídica para los servidores públicos y, por ende, una transgresión a los principios de seguridad jurídica y legalidad, y no sólo al sistema de remuneraciones que se desprende básicamente, de los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal.

Lo antes resuelto pone en claro que la deficiencia legislativa de que se trata, afecta de modo transversal la legislación en su conjunto, pues al ser la remuneración del Presidente de la República el referente máximo para el resto de salarios, la falta de regulación objetiva y específica en su determinación impacta a todo el ordenamiento y, por ende, provoca su invalidez total.

**B. Omisión de establecer los parámetros, elementos y procedimientos para determinar las remuneraciones de los servidores públicos distintos al Presidente de la República, en atención a que éstas deben ser adecuadas, irrenunciables y proporcionales y depender de las excepciones contenidas en la fracción III del artículo 127 constitucional.**

La deficiencia legislativa analizada en el apartado que antecede, se encuentra íntimamente vinculada con otra que, examinadas en su conjunto, afectan el sistema de remuneraciones que estableció el Poder Reformador. Esta segunda omisión relativa consiste en que el legislador ordinario no estableció los parámetros, elementos y procedimientos necesarios para fijar las remuneraciones de los servidores públicos distintos del Presidente de la República, para lo

cual debió desarrollar el principio consistente en que la remuneración que reciban éstos deberá ser adecuada, irrenunciable y proporcional, y puede ser incluso mayor a la de su superior jerárquico si se actualizan las excepciones que contiene la fracción III del artículo 127 constitucional, omisión que impide la eficaz aplicación y efectividad de ese texto constitucional.

En el apartado que antecede se destacó que el Poder Reformador tuvo como objetivos fundamentales, entre otros, impedir que las remuneraciones de los servidores públicos se establezcan de manera discrecional o con un sistema carente de elementos objetivos que permitiera fijar la remuneración adecuada a todo servidor público. Para ello, valoró la conveniencia de que la retribución del titular del Poder Ejecutivo Federal fuera el referente máximo para la elaboración de las remuneraciones del resto de servidores públicos, sin que ello signifique una preeminencia del Poder Ejecutivo sobre los otros Poderes de la Unión o el sistema Federal.

Pero además de imponer límites a la discrecionalidad, 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.

Sin embargo, además de que no se establecieron los parámetros, elementos y procedimiento para determinar la

remuneración del Presidente de la República, según se expuso en el apartado que antecede, similar deficiencia legislativa existe por lo que hace al resto de servidores públicos, es decir, a pesar de que la remuneración de éstos debe ser adecuada, irrenunciable y proporcional a sus responsabilidades, el legislador tampoco fijó los parámetros, elementos y procedimientos para ello.

En efecto, ha quedado claro que la remuneración del Presidente de la República es el referente que irradia en la fijación del resto de remuneraciones, pero con el fin de no distorsionar el sistema de remuneraciones el Poder Reformador exigió proporcionalidad según las funciones y las responsabilidades, pero del examen integral a la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, no se desprende la existencia de supuestos normativos que permitan lograr ese mandato constitucional, toda vez que el artículo 3 simplemente repite la regla constitucional consistente en que todo servidor público debe recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que es proporcional a sus responsabilidades, empero no explica los elementos y método o procedimiento para respetar esa proporcionalidad, el 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, por cuanto se expuso la necesidad de que los sueldos respondan a criterios técnicos que conjuguen 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.

Aunado al mandato constitucional de desarrollar el principio de proporcionalidad de las remuneraciones en la Ley Reglamentaria, existe 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: **a.** Sea consecuencia del desempeño de varios cargos públicos; **b.** Sea producto de las condiciones generales de trabajo; **c.** De un trabajo técnico calificado; o **d.** 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.

De lo antedicho es claro que el Poder Reformador reconoció la existencia de situaciones que expliquen que puede haber servidores públicos que por las características de su función, se ubiquen en algunas de esas excepciones que permita a su vez exceder la remuneración del superior jerárquico, incluyendo al Presidente de la República, desde luego con la limitación de que ello no deberá sobrepasar la mitad de la retribución prevista para éste.

Esto explica la importancia de que en la Ley Reglamentaria se desarrollara el principio de proporcionalidad y las cuatro excepciones a la regla general de no percibir una remuneración mayor a la del superior jerárquico.

Aquí cabe enfatizar que son dos las bases de las que debe partir la remuneración de los servidores públicos distintos al Presidente de la República, la primera, en el sentido de que ninguno de éstos podrá recibir remuneración mayor a la prevista para el titular del Ejecutivo y, la segunda, de que ninguno podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico. Pero frente a estas dos bases, se tiene la exigencia de que las remuneraciones deben ser proporcionales a las responsabilidades respectivas y que pueden existir excepciones, elementos los anteriores que necesariamente debieron desplegarse por el legislador, quien incurrió en la deficiencia legislativa ya mencionada, pues nuevamente se limitó a reproducir el texto constitucional pero no tomó en cuenta que en atención a los mandatos del artículo 127 constitucional, debía establecer los parámetros, elementos y procedimientos que dieran como resultado la determinación objetiva de las remuneraciones de los servidores públicos, en atención a grados de responsabilidad y nivel jerárquico, omisión que permite que en el presupuesto de egresos esas retribuciones se establezcan sin la existencia de elementos objetivos.

No se desconoce que en el artículo 6, fracción II, incisos c) y d) se introducen definiciones de lo que se entiende por “trabajo técnico calificado”<sup>65</sup> y “trabajo de alta especialización”<sup>66</sup>, sin embargo, esas definiciones terminan siendo insuficientes, ya que el sistema de remuneraciones derivado de los artículos 75 y 127 constitucionales exige que las remuneraciones de los servidores públicos sean

---

<sup>65</sup> La Ley lo define cuando su desempeño exige una preparación, formación y conocimiento resultado de los avances de la ciencia o la tecnología o porque corresponde en lo específico a determinadas herramientas tecnológicas, instrumentos, técnicas o aptitud física y requiere para su ejecución o realización de una certificación, habilitación o aptitud jurídica otorgada por un ente calificado, institución técnica, profesional o autoridad competente.

<sup>66</sup> Entendido así, cuando las funciones conferidas resultan de determinadas facultades previstas en un ordenamiento jurídico y exige para su desempeño de una experiencia determinada, de la acreditación de competencias o de capacidades específicas o de cumplir con un determinado perfil y, cuando corresponda, de satisfacer evaluaciones dentro de un procedimiento de selección o promoción en el marco de un sistema de carrera establecido por ley.

proporcionales a sus responsabilidades, de ahí la necesidad de que en la Ley se hubiesen establecido los parámetros, elementos y procedimientos que conjugaran ese principio de proporcionalidad frente a las excepciones que permite el propio texto constitucional.

Aunado a lo antedicho, el legislador debió advertir que el sistema de remuneraciones debe legislarse orientado no sólo por lo dispuesto en los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal, sino también en los diversos 1 y 123, apartado B, fracción IV de la propia Constitución, pues esos preceptos prevén, respectivamente, la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; así como que los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos. Principios constitucionales que necesariamente dan sentido a las otras dos características que deben tener las remuneraciones de los servidores públicos, es decir, que deben ser adecuadas e irrenunciables por el desempeño de la función, empleo, cargo o comisión.

Se trata entonces de ejes fundamentales fijados en el artículo 127 constitucional que exigen del legislador su desarrollo o pormenorización en la Ley Reglamentaria, pues no existe libre configuración para ello, por el contrario, ese precepto constitucional contiene el estatuto jurídico de protección a los servidores públicos, que no solamente cubre a éstos, sino que tiene una finalidad también de carácter social por cuanto permite que el servicio público sea prestado por ciudadanos preparados, capaces y honestos, que ejerzan con eficacia y profesionalismo las responsabilidades conferidas.

Este Tribunal Constitucional considera además que la omisión relativa objeto de examen, también implica que el legislador ordinario especifique cómo las excepciones a que se refiere el artículo 127, fracción III de la Constitución Federal, aplican a los órganos constitucionales autónomos, esto es, entre ellos, al Banco de México, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al Instituto Nacional Electoral, a la Comisión Federal de Competencia Económica, al Instituto Federal de Telecomunicaciones, al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, a la Comisión Reguladora de Energía, a la Comisión Nacional de Hidrocarburos y otros organismos que en atención a las funciones que les confiere la Constitución Federal, se ubiquen en esa categoría, pues como se apuntó, no es suficiente la definición contenida en el artículo 6, fracción II, incisos c) y d) de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. Esto enfatiza la necesidad de establecer en ese ordenamiento los parámetros, elementos y procedimiento que sirva para el cálculo de las remuneraciones que corresponda recibir a los servidores públicos que prestan labor en esos órganos.

La deficiencia legislativa expuesta en este apartado, al igual que la detallada en el rubro que antecede es también transversal, pues impacta a todo el ordenamiento, es una pieza que da sentido a todo el sistema de remuneraciones, por ende, su regulación debía estar contenida en el ordenamiento impugnado; por tanto, esta omisión relativa influye en toda la regulación que se analiza y provoca la invalidez total de la normativa que se analiza.

**C. Omisión de incluir una regulación particular para los juzgadores pertenecientes al Poder Judicial de la Federación y Poderes Judiciales de las Entidades Federativas.**

La tercera de las deficiencias legislativas que exponen los promoventes de la acción se refiere a los juzgadores pertenecientes al Poder Judicial de la Federación, esto es, expresan que el Congreso de la Unión no tomó en cuenta que existen preceptos constitucionales que protegen el principio de independencia judicial, el cual involucra la irreductibilidad de los sueldos, por tanto, requiere de una regulación particular que no quedó plasmada en la normativa reclamada, a pesar de que la función judicial, por su naturaleza tiene un estatuto de protección no sólo constitucional, sino convencional.

Sobre el particular es necesario retomar las ideas expresadas durante el procedimiento de reforma constitucional, en el cual los legisladores expresaron que 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 ordena que no podrán ser disminuidas durante el tiempo de su encargo, garantía derivada del principio de independencia judicial; es pues, una regla toral que actualiza esa figura de independencia; también se enfatizó que una norma constitucional no puede estar por encima de otra de la misma naturaleza, por lo que la reforma al artículo 127 constitucional no afecta lo dispuesto en el diverso 94, en todo caso los servidores públicos de ese Poder tendrían que recibir una retribución acorde a la reforma en cuestión.

Resultado de esas discusiones, es lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, que contiene una serie de reglas a que se

sujetarían las percepciones de 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 y los magistrados y jueces de los Poderes Judiciales Estatales, a partir del Ejercicio Fiscal del año siguiente a aquél en que entró en vigor el Decreto indicado; esas reglas son las siguientes:

- a) 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;
- b) Las remuneraciones adicionales a las nominales, tales como gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones, y cualquier remuneración en dinero o especie, sólo se podrán mantener en la medida en que la remuneración total no exceda el máximo establecido en la base II del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y,
- c) Los incrementos a las retribuciones nominales o adicionales sólo podrán realizarse si la remuneración total no excede el monto máximo antes referido.

De otra parte, es necesario hacer referencia a lo dispuesto en el párrafo sexto del artículo 17 de la Constitución Federal<sup>67</sup>, precepto que

---

<sup>67</sup> “**Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.  
(...).”

se refiere al derecho de acceso a la justicia y que en la porción normativa indicada establece que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Importa de esa disposición, la referencia a la “independencia judicial”, que en múltiples precedentes este Tribunal Pleno ha definido como la actitud que debe asumir todo juzgador para emitir sus resoluciones con apego a derecho, al margen de todo tipo de presiones o intereses extraños, lo que se protege mediante diversos mecanismos.

En relación con ese principio conviene destacar lo señalado en la exposición de motivos de la reforma de diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete al referido artículo 17 constitucional, en la cual se expresó:

**“(…).**

**Los tribunales de justicia deben ser independientes, para fortalecer en la realidad social el principio de división de poderes y porque la independencia judicial constituye la primer garantía de la jurisdicción, establecida no precisamente en interés del órgano jurisdiccional, cuanto de los justiciables, pues sólo cabe esperar justicia completa y estricta del juez jerárquicamente libre dependiente sólo de la ley.**

**La independencia judicial requiere que los jueces al actuar no han de tener otra norma rectora que la ley. La sumisión del juez a la ley, le hace independiente de la voluntad subjetiva de los hombres que gobiernan, e incluso de su propia voluntad, cuando ésta propende a la arbitrariedad.**

**A la independencia objetiva se une el consentimiento de lo que se hace, pues siempre hemos considerado que una verdadera y auténtica independencia judicial, se nutre en una real toma de conciencia del papel que el juez desempeña en la aplicación del**

Derecho. Estas calidades son el espíritu de la autoridad moral del juez, pues la autoridad formal le es conferida por la ley.

El juez es símbolo de la justicia y guardián del derecho, por ello los órganos judiciales deben integrarse con procedimientos de selección del derecho, la vocación, la experiencia y la honorabilidad de quienes los integran. Un buen juez no se improvisa, requiere del transcurso de años de estudio y práctica en los tribunales para lograr las aptitudes que permitan la justa aplicación del (sic) la ley.

Selección, formación, eficiencia y preparación adecuada son, entre otros, los elementos indispensables para el correcto desempeño de la función jurisdiccional independiente.

En cuanto a la estabilidad en el cargo, ésta proporciona a los servidores de la administración de justicia la seguridad de que, mientras su conducta sea apegada a derecho y obre con justicia, gozará de permanencia en su puesto. Sin jueces estables en el desempeño de su cargo, la independencia en el ejercicio de la función, se ve considerablemente disminuida.

Finalmente, al juez debe garantizarse una posición social digna, proporcionándole bienestar económico que permita su total entrega a su ministerio, sin preocupaciones de otra índole. Los órganos de los poderes judiciales deben contar con el apoyo financiero que guarde adecuada relación con la importancia del servicio público que prestan, pues de otra suerte se les inhabilita para contribuir al mejoramiento de la administración de justicia. (...).”

En torno a la definición de independencia judicial, resulta ilustrativa la tesis P. XIII/2006 que a continuación se reproduce:

**“INDEPENDENCIA JUDICIAL. LOS DERECHOS QUE ASISTEN AL TITULAR DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL TIENDEN A GARANTIZAR QUE RESUELVA SIEMPRE CONFORME A DERECHO, SIN INFLUENCIAS AJENAS.** De la interpretación sistemática de los artículos 17, 94, párrafo octavo, 99, párrafo penúltimo, 100, párrafo séptimo, 101 y 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe concluirse que los titulares de los órganos jurisdiccionales se rigen por un sistema que garantiza su independencia, consistente en la actitud que debe asumir todo juzgador para emitir sus resoluciones con apego a derecho, al margen de todo tipo de presiones o intereses extraños, lo cual se protege mediante diversos mecanismos, como son la fijación de un plazo de duración en el cargo, la imposibilidad de disminuir sus remuneraciones y de que ocupen diverso empleo o encargo

**durante un periodo**". (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tesis aislada, tomo XXIII, febrero de 2006, P. XIII/2006, página 25, registro digital 175917).

El principio de independencia judicial que protege la Constitución Federal se encuentra íntimamente vinculado con una serie de garantías constitucionales dirigidas a salvaguardar la función jurisdiccional y, por tanto, dicha independencia.

Así, en relación con las llamadas garantías judiciales, resulta importante acudir a la Enciclopedia Jurídica Mexicana, que las define de la siguiente manera:

**"Garantías Judiciales.**

**I. Instituciones establecidas en la Constitución Federal y desarrolladas en las leyes, por medio de las cuales se crean las condiciones necesarias para lograr y asegurar la independencia, autonomía, imparcialidad y eficacia de los juzgadores frente a los otros órganos del poder, por lo que a la vez se constituyen de manera mediata como garantías de los justiciables (Fix Zamudio, los problemas contemporáneos..., p. 18).**

**II. Las garantías judiciales cambian de acuerdo con el rango, la jurisdicción, la materia, la competencia y otros criterios más relacionados con los órganos jurisdiccionales y los juzgadores. La Constitución Federal establece básicamente las garantías judiciales de los jueces federales y, particularmente, de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

**Las garantías judiciales de carácter constitucional son las siguientes: designación, estabilidad, remuneración y responsabilidad.**

**2. Estabilidad. Esta garantía judicial se traduce en la permanencia de los ministros, magistrados o jueces por un periodo determinado hasta la finalización de su cargo o su fallecimiento, siempre que no incurra en motivo de responsabilidad que implique su remoción a través de un juicio político (Fix-Zamudio, Héctor, los problemas contemporáneos..., p. 19) o por el desempeño de algún cargo público o de particular, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. Esta garantía judicial está representada en la institución jurídica denominada 'inamovilidad', y es la que permite que un servidor**

**público judicial tome sus decisiones sin tener en cuenta los intereses de algún otro órgano o servidor público”.**

Por su parte, las Salas de esta Suprema Corte y este Pleno han emitido diversos criterios que explican el contenido de las garantías constitucionales dirigidas a salvaguardar la función jurisdiccional, esto es, se ha establecido que la forma de asegurar la independencia judicial se logra por medio de las siguientes garantías:

1. La idoneidad en la designación de los jueces y magistrados;
2. La consagración de la carrera judicial;
3. La seguridad económica de jueces y magistrados (remuneración adecuada, irrenunciable e irreductible);
4. La estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, que comprende: **a)** La determinación objetiva del tiempo de duración en el ejercicio del cargo; **b)** La posibilidad de ratificación; y **c)** La inamovilidad judicial para los que hayan sido ratificados; y
5. La autonomía de la gestión presupuestal.

Ahora bien, el artículo 17 constitucional se ha interpretado sistemáticamente con el diverso 94, párrafo décimo primero de la propia Constitución, para enfatizar que la remuneración de los juzgadores del Poder Judicial Federal no podrá ser disminuida durante su encargo, pues ello corresponde a uno de los mecanismos o garantía judicial que posibilita la independencia judicial. Ese artículo 94 en la porción normativa indicada es del tenor siguiente:

**“Artículo 94.** Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

(...).

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

(...)”.

Por lo que hace a los Poderes Judiciales de las entidades federativas existe la misma regla de independencia judicial, según el artículo 116, fracción III que a continuación se reproduce:

**“Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

(...).

III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

(...)”.

Según se ha relatado, son múltiples los criterios de esta Suprema Corte en torno a la independencia judicial y las garantías que la conforman, por lo que a continuación se proporcionan sólo algunos de éstos:

**“INDEPENDENCIA JUDICIAL. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL.** La independencia judicial constituye un rasgo distintivo de la regulación constitucional y legal que rige, entre otros aspectos, los relacionados con el nombramiento, duración en

el cargo, remuneraciones y demás aspectos relevantes de los derechos y obligaciones de los titulares de los órganos jurisdiccionales, por lo que, al interpretar dicha regulación, las conclusiones a las que se arribe deben ser acordes con ese principio". (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tesis aislada, tomo XXIII, febrero de 2006, P. XIV/2006, página 24, registro digital 175918).

**“AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. EL LEGISLADOR DEBE ESTABLECERLAS Y GARANTIZARLAS EN LA LEY.** Las garantías de autonomía e independencia judicial son instrumentales respecto del derecho humano de acceso a la justicia y se enmarcan en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual deben ser ‘establecidas’ y ‘garantizadas’, lo que se traduce en un doble mandato constitucional: el de establecer condiciones de independencia y autonomía, que exige una acción positiva y primigenia del legislador local para incluirlas en la ley; y el de garantizar esos contenidos, lo que significa para el legislador ordinario un principio general que presume la necesaria permanencia de los elementos y previsiones existentes, bajo una exigencia razonable de no regresividad, para evitar que se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia judicial existente en un momento determinado. Lo anterior significa que los componentes que integran la independencia y autonomía judicial deben preverse, por mandato constitucional, en normas materialmente legislativas que, una vez establecidas, dejan de estar a la libre disposición del legislador, de modo que el estudio de su constitucionalidad debe tomar en cuenta necesariamente el contexto de la evolución constitucional de cada entidad federativa”. (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Pleno, jurisprudencia, libro XIII, octubre de 2012, tomo 1, P./J. 29/2012 (10a.), página 89, registro digital 2001845).

De igual forma resultan importantes las jurisprudencias que se refieren a la independencia judicial en los Poderes Judiciales de las entidades federativas, y son las siguientes:

**“MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES. SU SEGURIDAD ECONÓMICA ES UN PRINCIPIO CONSTITUCIONAL QUE GARANTIZA LA INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA JUDICIAL.** El principio constitucional consagrado en el último párrafo de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, consistente en que los Jueces y Magistrados de los Poderes Judiciales Locales percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá ser disminuida durante su encargo, garantiza la independencia y autonomía judicial, ya que evita preocupaciones de carácter económico y con ello la posibilidad de que sean objeto de presiones de esa índole en el desempeño de su función jurisdiccional e incentiva que profesionales capacitados opten por la carrera judicial”. (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XXIII, febrero de 2006, P./J. 18/2006, página 1449, registro digital 175894).

**“PODERES JUDICIALES LOCALES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES CON QUE DEBEN CONTAR PARA GARANTIZAR SU INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA.** La finalidad de la reforma a los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, fue el fortalecimiento de la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales Estatales, al establecer que éstas deberán garantizarse en las Constituciones Locales y leyes secundarias. Así, para garantizar la independencia judicial en la administración de justicia local, en el referido artículo 116 se previeron diversos principios a favor de los Poderes Judiciales Locales, consistentes en: a) el establecimiento de la carrera judicial, debiéndose fijar las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los funcionarios judiciales; b) la previsión de los requisitos necesarios para ocupar el cargo de Magistrado así como las características que éstos deben tener, tales como eficiencia, probidad y honorabilidad; c) el derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse durante su encargo, y d) la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, lo que implica la fijación de su duración y la posibilidad de que sean ratificados al término del periodo para el que fueron designados, a fin de que alcancen la inamovilidad. Estos principios deben estar garantizados por las Constituciones y leyes estatales para que se logre una plena independencia y autonomía de los Poderes Judiciales Locales; sin embargo, en caso de que en algún Estado de la República no se encuentren contemplados, ello no significa que el Poder Judicial de dicho Estado carezca de principios a su favor, toda vez que al estar previstos en la Constitución Federal son de observancia obligatoria”. (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XXIII, febrero de 2006, P./J. 15/2006, página 1530, registro digital 175858).

**“PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS.  
MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS  
ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116,  
FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

La interpretación relacionada del texto de este precepto de la Carta Magna y el proceso legislativo que le dio origen, surgido con motivo de la preocupación latente en el pueblo mexicano del perfeccionamiento de la impartición de justicia que plasmó directamente su voluntad en la consulta popular sobre administración de justicia emprendida en el año de mil novecientos ochenta y tres y que dio lugar a la aprobación de las reformas constitucionales en la materia que, en forma integral, sentaron los principios básicos de la administración de justicia en los Estados en las reformas de mil novecientos ochenta y siete, concomitantemente con la reforma del artículo 17 de la propia Ley Fundamental, permite concluir que una justicia completa debe garantizar en todo el ámbito nacional la independencia judicial al haberse incorporado estos postulados en el último precepto constitucional citado que consagra el derecho a la jurisdicción y en el diverso artículo 116, fracción III, de la propia Constitución Federal que establece que ‘La independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados’. Ahora bien, como formas de garantizar esta independencia judicial en la administración de justicia local, se consagran como principios básicos a los que deben sujetarse las entidades federativas y los poderes en los que se divide el ejercicio del poder público, los siguientes: 1) La sujeción de la designación de Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales a los requisitos constitucionales que garanticen la idoneidad de las personas que se nombren, al consignarse que los nombramientos de Magistrados y Jueces deberán hacerse preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que la merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica y exigirse que los Magistrados satisfagan los requisitos que el artículo 95 constitucional prevé para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que será responsabilidad de los órganos de gobierno que de acuerdo con la Constitución Estatal, a la que remite la Federal, participen en el proceso relativo a dicha designación; 2) La consagración de la carrera judicial al establecerse, por una parte, que las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados y, por la otra, la preferencia para el nombramiento de Magistrados y Jueces

entre las personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia, lo que será responsabilidad de los Tribunales Superiores o Supremos Tribunales de Justicia de los Estados o, en su caso, de los Consejos de la Judicatura, cuando se hayan establecido; 3) La seguridad económica de Jueces y Magistrados, al disponerse que percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá ser disminuida durante su encargo; 4) La estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo que se manifiesta en tres aspectos: a) La determinación en las Constituciones Locales, de manera general y objetiva, del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de Magistrado, lo que significa que el funcionario judicial no podrá ser removido de manera arbitraria durante dicho periodo; b) La posibilidad de ratificación de los Magistrados al término del ejercicio conforme al periodo señalado en la Constitución Local respectiva, siempre y cuando demuestren suficientemente poseer los atributos que se les reconocieron al haberseles designado, así como que esa demostración se realizó a través del trabajo cotidiano, desahogado de manera pronta, completa e imparcial como expresión de diligencia, excelencia profesional y honestidad invulnerable. Esto implica la necesidad de que se emitan dictámenes de evaluación de su desempeño por los Poderes Judicial, Ejecutivo y Legislativo que concurren en la ratificación y vigilancia en el desempeño de la función, con motivo de la conclusión del periodo del ejercicio del cargo; y, c) La inamovilidad judicial para los Magistrados que hayan sido ratificados en sus puestos, que sólo podrán ser removidos 'en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados'". (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XII, octubre de 2000, P./J. 101/2000, página 32, registro digital 190976).

La trascendencia de la independencia judicial también encuentra respaldo en diversos criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; así, podemos mencionar los siguientes:

**Caso del Tribunal Constitucional vs Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de treinta y uno de enero de dos mil uno. Párrafo 73, que es del tenor siguiente:**

“(…).

73. Esta Corte considera que uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos, es la garantía de la independencia de los jueces y, para tales efectos, los diferentes sistemas políticos han ideado procedimientos estrictos, tanto para su nombramiento como para su destitución. Los Principios Básicos de las Naciones Unidas Relativos a la Independencia de la Judicatura, establecen que: ‘La independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura’. (...).”.

**Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) vs Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de cinco de agosto de dos mil ocho. Párrafo 55, que se transcribe a continuación:**

“(...).  
55. Al respecto, la Corte resalta que si bien es cierto que la independencia y la imparcialidad están relacionadas, también es cierto que tienen un contenido jurídico propio. Así, esta Corte ha dicho que uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia de los jueces. Dicho ejercicio autónomo debe ser garantizado por el Estado tanto en su faceta institucional, esto es, en relación con el Poder Judicial como sistema, así como también en conexión con su vertiente individual, es decir, con relación a la persona del juez específico. El objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación.  
(...)”.

**Caso Reverón Trujillo vs Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de treinta de junio de dos mil nueve. Párrafo 67, que se reproduce a continuación:**

“(…).

67. Ahora bien, los jueces, a diferencia de los demás funcionarios públicos, cuentan con garantías reforzadas debido a la independencia necesaria del Poder Judicial, lo cual la Corte ha entendido como ‘esencial para el ejercicio de la función judicial’. El Tribunal ha dicho que uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia de los jueces. Dicho ejercicio autónomo debe ser garantizado por el Estado tanto en su faceta institucional, esto es, en relación con el Poder Judicial como sistema, así como también en conexión con su vertiente individual, es decir, con relación a la persona del juez específico. El objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación. Adicionalmente, el Estado está en el deber de garantizar una apariencia de independencia de la magistratura que inspire legitimidad y confianza suficiente no sólo al justiciable, sino a los ciudadanos en una sociedad democrática. (...).”

Las referencias al principio de independencia judicial y la garantía judicial de seguridad económica de los juzgadores, que comprende una remuneración adecuada, irrenunciable e irreductible, en términos de los artículos 17 y 94 de la Constitución Federal, son el sustento por el cual se declara fundada la deficiencia legislativa alegada por los promoventes de la acción, concretamente la falta de regulación particular que debe contener la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos respecto de las remuneraciones de los juzgadores que integran el Poder Judicial de la Federación.

En efecto, en las distintas etapas del procedimiento de reforma constitucional el Constituyente Permanente tuvo presente lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución Federal por cuanto prevé en su párrafo décimo primero, que la remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de

Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo; garantía constitucional que debió de ser uno de los ejes que orientara el contenido del ordenamiento reclamado, para armonizar esa garantía con el estatuto jurídico de protección de los servidores públicos contenido en el artículo 127 de la propia Constitución Federal; deficiencia legislativa que no sólo se traduce en una violación al principio de independencia judicial, sino también impacta en el diverso principio de división de poderes.

De acuerdo con lo expuesto en este apartado, el principio de independencia judicial y la garantía judicial de irreductibilidad de los salarios de los juzgadores es como se apuntó, uno de los ejes que orientó el procedimiento de reforma constitucional que culminó con la redacción del artículo 127 de la Constitución Federal, y ello claramente se demuestra si se toma en cuenta la redacción del ya citado artículo tercero transitorio del Decreto de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, que contiene una serie de reglas sobre las retribuciones no sólo de los integrantes del Poder Judicial de la Federación, sino también de los Poderes Judiciales Estatales, elementos los anteriores que patentizan la existencia de una obligación a cargo del legislador ordinario de establecer en el ordenamiento impugnado un tratamiento diferenciado de protección al Poder Judicial de la Federación y a los Poderes Judiciales de las entidades federativas, diferencia de trato que, se subraya, atiende a la naturaleza de la función judicial y uno de los principios torales que la rige, el de la independencia, por virtud del cual no sólo se protege a los juzgadores, sino a la sociedad porque es la forma en la que se garantiza la resolución de controversias conforme a derecho.

Es verdad, que los juzgadores pertenecientes al Poder Judicial de la Federación son servidores públicos y, por tanto, se entienden incluidos como tales en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, sin embargo, es la naturaleza de su función la que explica la necesidad de incluir reglas específicas para las remuneraciones de éstos, en virtud de que la propia Constitución Federal reconoce el principio de división de poderes, el acceso a la justicia, la independencia judicial y las garantías constitucionales que la conforman, entre otras, la de seguridad económica que comprende a su vez la remuneración adecuada, irrenunciable e irreductible. La única referencia al Poder Judicial de la Federación la encontramos en la fracción en la fracción II del artículo 2 del ordenamiento en cuestión, que define lo que es servidor público, así como los órganos, unidades y demás áreas en que éstos laboran, así como en el diverso 7, fracción III, que prevé que la remuneración se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el contenido de los tabuladores de remuneraciones mensuales y la remuneración total anual de los titulares de los entes públicos que menciona dicho apartado; pero, carece de esa regulación específica en atención a la función desempeñada y los principios que la protegen en beneficio no sólo de los juzgadores, sino también de los justiciables.

Por añadidura, es pertinente subrayar que el hecho de que los juzgadores tanto del Poder Judicial de la Federación como de los Estados de la República, sean servidores públicos, ello no equivale a desconocer que por virtud de su función de administrar justicia, la propia Constitución Federal les reconoce un estatuto específico, de ahí que no subsana la deficiencia legislativa, lo dispuesto en los artículos 6, 7 y 8 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, pues como ha explicado, la independencia judicial y las garantías constitucionales que la conforman obliga al legislador a

prever un tratamiento particular que dé sentido a esos principios constitucionales, lo que sin duda tuvo presente el Poder Constituyente.

Tan es así, que durante el procedimiento de reforma constitucional, se alegó la probable preeminencia de lo dispuesto en el artículo 127 frente a la regulación también constitucional, del Poder Judicial de la Federación, lo que se superó reconociendo que la Constitución es un sistema y, por ende, un precepto constitucional no puede estar por encima de otro pues finalmente forman parte de la Carta Fundamental.

Así lo demuestra la doctrina de este Tribunal Constitucional, que en diversos precedentes ha razonado que cada uno de los preceptos contenidos en la Constitución General de la República forma parte de un sistema constitucional, por lo que al interpretarlos, debe partirse por reconocer, como principio general, que el sentido que se les atribuya debe ser congruente con lo establecido en las diversas disposiciones constitucionales que integran ese sistema, lo que se explica por el hecho de que todos ellos se erigen en el parámetro de validez al tenor del cual se desarrolla el orden jurídico nacional.

Ese razonamiento y otros se sustentaron en la controversia judicial federal 1/2005<sup>68</sup>, de la que derivó el siguiente criterio:

**“INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. AL FIJAR EL ALCANCE DE UN DETERMINADO PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE ATENDERSE A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN ELLA, ARRIBANDO A UNA CONCLUSIÓN CONGRUENTE Y SISTEMÁTICA. En virtud de que cada uno de los preceptos contenidos en la Norma Fundamental forma parte de un sistema constitucional, al interpretarlos debe**

---

<sup>68</sup> Sesión de once de octubre de dos mil cinco, bajo la ponencia del Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, en cuya ausencia hizo suyo el asunto el Ministro Mariano Azuela Güitrón.

partirse por reconocer, como principio general, que el sentido que se les atribuya debe ser congruente con lo establecido en las diversas disposiciones constitucionales que integran ese sistema, lo que se justifica por el hecho de que todos ellos se erigen en el parámetro de validez al tenor del cual se desarrolla el orden jurídico nacional, por lo que de aceptar interpretaciones constitucionales que pudieran dar lugar a contradecir frontalmente lo establecido en otras normas de la propia Constitución, se estaría atribuyendo a la voluntad soberana la intención de provocar grave incertidumbre entre los gobernados al regirse por una Norma Fundamental que es fuente de contradicciones; sin dejar de reconocer que en ésta pueden establecerse excepciones, las cuales deben preverse expresamente y no derivar de una interpretación que desatienda los fines del Constituyente”. (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tesis aislada, tomo XXIII, febrero de 2006, P. XII/2006, página 25, registro digital 175912).

A lo expuesto habría que agregar que el principio de irreductibilidad de la remuneración de los juzgadores del Poder Judicial de la Federación, se complementa con la prohibición expresa contenida en el primer párrafo del artículo 101 de la Constitución Federal, de desempeñar cualquier otra actividad, con excepción de los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. Por su contenido, esa disposición exige lo siguiente:

**“Artículo 101.** Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de las entidades federativas o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.  
(...)”.

Desde luego, las consideraciones en torno a la independencia judicial y las garantías constitucionales que la integran son aplicables a los Poderes Judiciales de las entidades federativas, así se

desprende del artículo 116 de la Constitución Federal y de la doctrina de esta Suprema Corte que en todo momento ha reconocido esos principios. En este sentido, la deficiencia legislativa advertida también se tiene por lo que hace a esos Poderes Judiciales; por tanto, al compartir la misma función de administrar justicia, los juzgadores locales también requieren de un tratamiento específico que proteja esos principios.

Las reflexiones sustentadas en este considerando y el que antecede conducen a declarar la invalidez del 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación de cinco de noviembre de dos mil dieciocho, pues se trata por un lado, de violaciones al procedimiento legislativo que no observó la deliberación parlamentaria al no permitir que los legisladores votaran la legislación con apoyo en documentos informados; y, por otro, las deficiencias legislativas examinadas son transversales, es decir, tienen un impacto en todo el ordenamiento, por lo que provocan la invalidez de dicho Decreto.

Por ende, como se está ante violaciones al procedimiento legislativo y omisiones relativas en competencias de ejercicio obligatorio, ha lugar a declarar la invalidez referida para el efecto de que el Congreso de la Unión emita la legislación correspondiente, en los términos que se expresan en el último considerando de esta ejecutoria.

**SÉPTIMO. Precisión de la litis en la impugnación de disposiciones concretas.** En la hipótesis de que este Alto Tribunal no

alcance votación con efecto de invalidez respecto de los conceptos tratados en los considerandos quinto y sexto de esta sentencia, será necesario el examen de aquellos argumentos en los que se cuestionan supuestos concretos de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y del Código Penal Federal, y que no se vieron afectados con el sobreseimiento decretado en el considerando cuarto. Por tanto, prevalece el examen de las siguientes disposiciones:

De la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, los artículos 5, 6, fracción II, inciso a) y penúltimo párrafo, 8, 11 y 12, párrafos primero y tercero.

Del Código Penal Federal los artículos 217 Bis y 217 Ter.

Del Decreto publicado el cinco de noviembre de dos mil dieciocho, que contiene esos ordenamientos, los artículos primero y segundo transitorios.

En consecuencia, se procede a la valoración en los considerandos subsecuentes.

**OCTAVO. Autonomía presupuestaria (artículo 8).** En la demanda promovida por los Senadores se argumenta que el ordenamiento reclamado transgrede el principio de autonomía presupuestaria, que es manifestación del principio de división de poderes, el cual en el caso, se encuentra protegido en los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal; ello porque la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos modifica el régimen de aprobación y ejercicio del presupuesto aplicable a los Poderes Legislativo y Judicial, así como de los organismos con autonomía reconocida, para quienes es propia la autonomía presupuestaria. Esto

es, en el caso, el legislador no reconoció esa autonomía, por el contrario, de la lectura al artículo 8 de la Ley impugnada se acredita que subordina la planeación presupuestal a lo que el propio ordenamiento establece, desconociendo que por virtud de esa autonomía, esos Poderes y entes tienen la libertad de elaborar sus presupuestos, los cuales incluyen las remuneraciones que reciben sus servidores públicos, por lo que esa circunstancia se debió reconocer y hacerlo, precisan, no implica desconocer la facultad de la Cámara de Diputados de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, en términos de la fracción IV del artículo 74 de la propia Constitución.

En otras palabras, la normativa reclamada no reconoce la autonomía presupuestaria propia de esos Poderes que desarrolla el artículo 5 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Los promoventes enfatizan que la autonomía demandada no implica que la Cámara de Diputados deba aprobar en sus términos el presupuesto propuesto, pues para ello existen disposiciones constitucionales y legales que disciplinan tal proceso, sin embargo, la autonomía reconocida busca evitar la intromisión, dependencia o subordinación de un poder sobre otro, lo que no se logra con el ordenamiento reclamado que supedita la autonomía a las disposiciones establecidas en éste; lo cual es suficiente para declarar la invalidez del dispositivo legal combatido.

Para dar respuesta a este concepto de invalidez es necesario traer a conocimiento el principio de división de poderes protegido en el artículo 49 de la Constitución Federal<sup>69</sup>, respecto del cual en variadas

---

<sup>69</sup> **Artículo 49.** El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

jurisprudencias se ha establecido que es una norma que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendiente a impedir la consolidación del poder en un sólo órgano distorsionando el sistema de competencias previsto constitucionalmente y, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, y a sus garantías.

También se ha razonado que la división funcional de atribuciones que prevé ese numeral no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de competencia es atribuida a cada uno de los Poderes y ello no constituye una separación absoluta y determinante, por el contrario, entre éstos se debe generar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado, lo que no significa que se les faculte para arrogarse atribuciones que corresponden a otro Poder, sino solamente aquellas que la propia Constitución les asigna para asegurar sus finalidades.

Lo anterior encuentra su apoyo en las jurisprudencias de este Tribunal Pleno, que a continuación se reproducen:

**“DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: ‘DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.’, no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema -origen de la existencia, competencia y**

atribuciones de los poderes constituidos-, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías”. (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XXII, julio de 2005, P./J. 52/2005, página 954, registro digital 177980).

“DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA. El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en un solo individuo o corporación. Sin embargo, ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que la división funcional de atribuciones que establece dicho numeral no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado. Como se advierte, en nuestro país la división funcional de atribuciones no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del estado de derecho. Por su parte, el artículo 133 de la Constitución Federal consagra el principio de supremacía, que impone su jerarquía normativa a la que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus

atribuciones, por lo que, el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellos que la propia Constitución les asigna. De este modo, para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia”. (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XXX, julio de 2009, P./J. 78/2009, página 1540, registro digital 166964).

Una de las derivaciones de ese principio es la autonomía presupuestal, ya que constituye una condición necesaria para que cada uno de los Poderes del Estado y los organismos con autonomía reconocida en la propia Constitución, ejerzan sus funciones con plena independencia; esto claramente se desprende de lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que en su artículo 5 regula precisamente esa autonomía, permitiendo a ciertos órganos aprobar sus proyectos de presupuesto, los que envían a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su integración al proyecto de presupuesto de egresos, observando los criterios generales de política económica.

Por el contenido de esa disposición, resulta importante reproducirla:

**“Artículo 5.** La autonomía presupuestaria otorgada a los ejecutores de gasto a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o, en su caso, de disposición expresa en las leyes de su creación, comprende:

I. En el caso de los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, conforme a las respectivas disposiciones constitucionales, las siguientes atribuciones:

- a) Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica;
- b) Ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en esta Ley, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por la Secretaría y la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estarán sujetos a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes;
- c) Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la Secretaría, observando las disposiciones de esta Ley;
- d) Realizar sus pagos a través de sus respectivas tesorerías o sus equivalentes;
- e) Determinar los ajustes que correspondan en sus presupuestos en caso de disminución de ingresos, observando en lo conducente lo dispuesto en el artículo 21 de esta Ley;
- f) Llevar la contabilidad y elaborar sus informes conforme a lo previsto en esta Ley, así como enviarlos a la Secretaría para su integración a los informes trimestrales y a la Cuenta Pública;
- II. En el caso de las entidades, conforme a las respectivas disposiciones contenidas en las leyes o decretos de su creación:
- a) Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal;
- b) Ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en esta Ley, sujetándose a las disposiciones generales que correspondan emitidas por la Secretaría y la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estará sujeto a la evaluación y el control de los órganos correspondientes;
- c) Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la Secretaría, siempre y cuando no rebasen el techo global de su flujo de efectivo aprobado en el Presupuesto de Egresos;
- d) Ejercer las atribuciones a que se refieren los incisos d), e) y f) de la fracción anterior, y
- III. En el caso de los órganos administrativos desconcentrados con autonomía presupuestaria por disposición de ley, las siguientes atribuciones:
- a) Aprobar sus anteproyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría, por conducto de la dependencia a la que se encuentren

adscritos, para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal;

b) Ejercer las erogaciones que les correspondan conforme a lo aprobado en el Presupuesto de Egresos y a lo dispuesto en esta Ley;

c) Ejercer las atribuciones a que se refieren los incisos d) y f) de la fracción I del presente artículo.

Los ejecutores de gasto público que cuenten con autonomía presupuestaria deberán sujetarse a lo previsto en esta Ley y a las disposiciones específicas contenidas en las leyes de su creación, sujetándose al margen de autonomía establecido en el presente artículo. Las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias se sujetarán exclusivamente a lo dispuesto en sus respectivas leyes”.

Aquí cabe expresar que la autonomía presupuestal, en el rubro de remuneraciones, tiene respaldo en la Constitución Federal, ya que el tercer párrafo de su artículo 75<sup>70</sup> prevé que los Poderes Federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuesto, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos, para lo cual se observará el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos prevé el diverso 74, fracción IV constitucional y demás disposiciones legales aplicables.

En esta acción de inconstitucionalidad ya se consideró que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos tiene una serie de deficiencias legislativas que no permiten dar eficacia al sistema de remuneraciones cuyos principios y bases plasmó el Poder

---

<sup>70</sup> “**Artículo 75.** (...).

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”.

Reformador en el artículo 127 constitucional, ello porque: **i.** Carece de lineamientos que permitan modular objetivamente la remuneración del Presidente de la República; **ii.** No prevé los parámetros, elementos y procedimientos para determinar las remuneraciones de los servidores públicos distintos al titular del Ejecutivo Federal, en atención a que deben ser adecuadas, irrenunciables y proporcionales, así como depender de las excepciones contenidas en la fracción III del artículo 127; y, **iii.** No incluye una regulación particular para los juzgadores pertenecientes al Poder Judicial de la Federación y Poderes Judiciales de las entidades federativas.

En este aspecto, resulta conveniente conocer el contenido de los artículos 7 y 8 del ordenamiento combatido, que disponen:

**“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:

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

**i.** Los montos correspondientes a sueldos y salarios, y

**ii.** Los montos correspondientes a las prestaciones.

Los montos así presentados no consideran los incrementos salariales que, en su caso, se autoricen para el personal operativo, de base y confianza, y categorías, para el ejercicio fiscal respectivo ni las repercusiones que se deriven de la aplicación de las disposiciones de carácter fiscal, y

**b)** Los límites mínimos y máximos de percepciones extraordinarias netas mensuales que perciban los servidores públicos que,

conforme a las disposiciones aplicables, tengan derecho a percibir las.

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

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

- a) Cámara de Senadores;
- b) Cámara de Diputados;
- c) Auditoría Superior de la Federación;
- d) Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- e) Consejo de la Judicatura Federal;
- f) Banco de México;
- g) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- h) Instituto Federal Electoral;
- i) Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- j) Instituto Nacional de Estadística y Geografía;
- k) Los organismos públicos descentralizados de la Federación;
- l) Las instituciones de educación superior de la federación, de carácter autónomo, y
- m) Cualquier otro ente público, de carácter federal, descentralizado, autónomo o independiente de los poderes de la Unión.

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

**“Artículo 8.** Durante el procedimiento de programación y presupuestación establecido en el Capítulo I del Título Segundo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los entes con autonomía o independencia reconocida por la Constitución, deben incluir dentro de sus proyectos de presupuesto los tabuladores de las remuneraciones que se propone perciban los servidores públicos que prestan sus servicios en cada ejecutor de gasto, de conformidad con el manual de percepciones de los servidores públicos que emiten la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, por

conducto de sus respectivas unidades de administración u órganos de gobierno.

Las reglas establecidas en los manuales a que se refiere el artículo anterior, así como los tabuladores contenidos en los proyectos de presupuesto de cada ente, se apegan (sic) estrictamente a las disposiciones de esta Ley. Las remuneraciones siempre deben estar desglosadas en las percepciones ordinarias y, en su caso, las extraordinarias por cada concepto en que éstas sean otorgadas, considerando que:

a) Las percepciones ordinarias incluyen la totalidad de los elementos fijos de la remuneración.

b) Las percepciones extraordinarias consideran los elementos variables de dicha remuneración, la cual sólo podrá cubrirse conforme a los requisitos y con la periodicidad establecidos en las disposiciones aplicables.

c) Las contribuciones a cargo de los servidores públicos que se causan por las percepciones señaladas en los dos incisos anteriores, forman parte de su remuneración.

Los entes públicos federales que no erogaron recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación observan, en lo conducente, las mismas reglas contenidas en el presente artículo en la elaboración de sus respectivos presupuestos”.

Tales normas establecen que durante el procedimiento de programación y presupuestación contenido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los entes con autonomía o independencia reconocida por la Constitución, deben incluir dentro de sus proyectos de presupuesto, los tabuladores de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos, de conformidad con el manual de percepciones de los servidores públicos que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, por conducto de sus respectivas unidades de administración u órganos de gobierno; que las remuneraciones siempre deben estar desglosadas en las percepciones ordinarias y, en su caso, las extraordinarias por cada concepto en que éstas sean otorgadas, indicando qué son, aclarando

que se debe tomar en cuenta que las contribuciones a cargo de los servidores públicos que se causan por las percepciones, forman parte de su remuneración.

De acuerdo con lo expuesto, este Tribunal Constitucional concluye que asiste la razón a los promoventes de la acción, ya que de la lectura al ordenamiento reclamado, concretamente al Capítulo III titulado “De la presupuestación de las remuneraciones”, integrado por los artículos 7 y 8, se acredita que anula la autonomía presupuestaria pues el artículo 5 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria reconoce ésta para los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, sin embargo, la Ley en estudio también impacta el rubro destacado, obligando a los mismos sujetos a observar un régimen de remuneraciones dependiente del central, lo cual necesariamente influye en la autonomía presupuestaria, toda vez que la confección de los respectivos proyectos de presupuesto, en el rubro de remuneraciones, queda sujeto a un régimen adicional, que no permite decidir con autonomía el monto de las remuneraciones de los servidores públicos, respetando, desde luego, los principios y bases que contiene la Constitución en los preceptos ya aludidos.

Al igual y como quedó precisado en esta ejecutoria, el reconocimiento a la autonomía presupuestaria no equivale a desconocer la facultad exclusiva que tiene la Cámara de Diputados para aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, según lo ordena la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Federal, pues lo que aquí se está acentuando es la circunstancia de que por virtud de esa autonomía se permita a los entes indicados valorar el monto de las remuneraciones de sus servidores públicos en atención a que ésta debe ser adecuada, irrenunciable y proporcional a

sus responsabilidades, tomando en cuenta los límites y bases que ordena el artículo 127 de la Constitución.

En ese contexto, la autonomía presupuestaria como elemento sustancial del principio de división de poderes permite a los que la tienen, elaborar, aprobar, administrar y ejercer su presupuesto de egresos, esto es, determinar el manejo de los recursos económicos que en su momento apruebe la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, sujetos siempre a los principios que prevé la Constitución Federal y las leyes ordinarias en cuanto al ejercicio debido y de fiscalización.

Por ello, si bien los artículos 7 y 8 del ordenamiento combatido reconocen la facultad de que los entes en cuestión elaboren los tabuladores de remuneraciones y los manuales de percepciones respectivos, sin embargo, la autonomía presupuestaria a que se ha hecho referencia queda disminuida al sujetar a un determinado régimen que no permite hacer efectivo el mandato constitucional establecido en su artículo 127, particularmente en la fracción III, generando un límite no admitido constitucionalmente que influye en la autonomía presupuestaria, pues no permite su pleno ejercicio en el rubro de remuneraciones.

Por ende, se declara la invalidez del artículo 8 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.

**NOVENO. Violaciones al Pacto Federal y a la independencia judicial de los Poderes Judiciales Locales (artículo 6, fracción II,**

**inciso a).** Los Senadores argumentan que el ordenamiento impugnado desconoce la independencia de los Poderes Judiciales locales, principio consignado en los artículos 17 y 116, fracción III de la Constitución Federal, que contienen toda una regulación tendiente a protegerlo con las garantías que lo integran; que lo anterior es así, porque el artículo 127 constitucional en su fracción VI prevé la facultad reglamentaria en materia de remuneraciones para el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus competencias; sin embargo, el artículo 6 del ordenamiento reclamado en su fracción II, inciso a) prevé que para la determinación de la remuneración se considerarán entre otras bases, que ningún servidor público puede tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios puestos, siempre que el servidor público cuente con el dictamen de compatibilidad correspondiente con antelación al desempeño del segundo o subsecuentes puestos, ya sea federal o local, palabra final que evidencia que ese texto es invasor de competencias que corresponden a las autoridades legislativas estatales y resulta incongruente con el artículo 1 del propio ordenamiento reclamado.

Para sustentar su argumento los promoventes aluden a lo dispuesto principalmente, en los artículos 40 y 41 de la Constitución Federal, que se refieren al sistema federal, que la Suprema Corte ha definido apuntan: “La forma de Estado caracterizada por la unión de colectividades autónomas en un territorio determinado, sujetas a un poder central pero soberanas al interior, en donde opera una descentralización política especial que determina el reparto de

facultades entre el Gobierno central y los Estados, a fin de que prevalezca una sola voluntad Federal”<sup>71</sup>.

Así como aluden a la descentralización política y la autonomía; para después clasificar el Pacto Federal en tres tipos de disposiciones constitucionales: autonómicas, isomórficas y competenciales; y según se anotó en el resumen del concepto de invalidez, enfatizan el principio de independencia judicial para los Estados de la Federación con fundamento en los artículos 17 y 116, fracción III de la Constitución Federal, para subrayar su reconocimiento, la necesidad de que se legisle en las entidades sobre el particular, así como que dicha independencia opera bajo una exigencia razonable de no regresividad, según criterios del Tribunal Pleno<sup>72</sup>.

Sobre el sistema federal la doctrina explica que incluye la composición de un orden jurídico con varios órdenes normativos; es una forma de ordenación de la producción normativa encaminada a que, respecto de diversos espacios, tiempos, materias y personas, existan regulaciones diversas<sup>73</sup>.

Ahora bien, el artículo 127, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus

---

<sup>71</sup> Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, *El Federalismo*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2016, página 26.

<sup>72</sup> **“AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. EL LEGISLADOR DEBE ESTABLECERLAS Y GARANTIZARLAS EN LA LEY”**. (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Pleno, jurisprudencia, libro XIII, octubre de 2012, tomo 1, P./J. 29/2012 (10a.), página 89, registro digital 2001845). **“PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES”**. (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XX, septiembre de 2004, P./J. 83/2004, página 1187, registro digital 180537). **“PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS”**. (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XX, septiembre de 2004, P./J. 81/2004, página 1187, registro digital 180538).

<sup>73</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Tomo II, México, 2017, Tirant Lo Blanch, página 807.

competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del artículo y las disposiciones constitucionales relativas<sup>74</sup>.

Por su parte, el artículo 6, fracción II, inciso a) de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, es del tenor siguiente:

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

(...).

**II. Ningún servidor público puede tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que el excedente sea consecuencia de:**

**a) El desempeño de varios puestos, siempre que el servidor público cuente con el dictamen de compatibilidad correspondiente con antelación al desempeño del segundo o subsecuentes puestos, ya sean federales o locales;**

**(...)”.**

El precepto contiene las bases para la determinación de la remuneración de los servidores públicos, reiterando uno de los principios que prevé la fracción III del artículo 127 de la Constitución Federal, esto es, que ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios puestos, siempre que el servidor público cuente con el dictamen de compatibilidad correspondiente, con antelación al desempeño del segundo o subsecuentes puestos, que pueden ser federales o locales.

Cabe agregar que el artículo 1 del propio ordenamiento indica que tiene por objeto regular las remuneraciones que perciben los servidores públicos de los Poderes de la Unión y todos los demás

---

<sup>74</sup> “**Artículo 127.** (...).

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”.

entes públicos federales, incluidos aquéllos dotados de autonomía constitucional<sup>75</sup>.

La lectura a las disposiciones de que se trata demuestra que no asiste la razón a los promoventes de la acción, ya que el artículo 6, fracción II, inciso a) de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, no desconoce la facultad reglamentaria que en materia de remuneraciones corresponde a las entidades federativas y, por tanto, no se trata de una disposición que invada sus competencias en términos del sistema federal.

En efecto, el artículo 6 que regula el “dictamen de compatibilidad”, entendido como el documento en el que consta que un servidor público desempeña más de un puesto en el servicio público y que se expide para aquéllos que bajo ese supuesto, tienen una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, por ello, su contenido explica la mención a puestos locales y no sólo federales, porque la nota distintiva es la de trabajar en el servicio público. En otras palabras, la intención del legislador fue la de distinguir la circunstancia de tener más de un cargo en todo el servicio público, federal o local, pues la Ley lo que regula son los sueldos de todos aquellos que se desempeñan en éste.

Por tanto, el uso de la palabra locales no equivale a una regulación en materia de remuneraciones de los servidores públicos de las entidades federativas, sino que para efectos de información en el dictamen de compatibilidad se pueden incluir puestos federales o locales, en la medida de que corresponden al servicio público, esto es, a nombramientos que son remunerados con recursos públicos.

---

<sup>75</sup> **Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto 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”.

Además, la norma no hace referencia a poderes judiciales locales, esto es, no existe ningún supuesto normativo o enunciado del que pueda entenderse que el dictamen de compatibilidad en cuanto a puestos federales o locales sólo es aplicable a los servidores públicos de los poderes judiciales de las entidades federativas, de ahí que carece de sustento todo lo aducido en ese sentido, pues, como se apuntó, la disposición no está regulando remuneraciones de servidores públicos que se desempeñen en las entidades federativas, sino que para efectos del dictamen de compatibilidad, al tratarse de recursos públicos el vocablo remuneraciones incluye aquéllas que se obtengan no sólo por nombramientos federales, sino también locales.

Incluso, la fracción VI del artículo 127 constitucional es muy clara en cuanto al ámbito de competencias de la Federación y de los Estados para legislar en este rubro, es decir, como se reconoce en el propio concepto de invalidez, la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos sólo es aplicable para aquellos que se desempeñan en los Poderes de la Unión y otros entes públicos federales, incluidos aquéllos con autonomía constitucional, pero no existe disposición de la que se pudiera desprender regulación alguna que sea de los Estados; tan es así, que a la fecha once entidades federativas han emitido regulación en materia de remuneraciones de los servidores públicos, lo que evidencia el ámbito competencial que a la Federación y a los Estados otorgó la Constitución Federal<sup>76</sup>.

Por tanto, ha lugar a reconocer la validez del artículo 6, fracción II, inciso a) de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución

---

<sup>76</sup> Dichos Estados son: Aguascalientes; Baja California Sur; Colima; Ciudad de México; Guerrero; Michoacán de Ocampo; Nuevo León; Quintana Roo; San Luis Potosí; Sinaloa y Tabasco.

Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no contiene invasión alguna al ámbito competencial de las entidades federativas.

**DÉCIMO. Violaciones diversas a los principios de legalidad y seguridad jurídica.** En la parte final de la demanda suscrita por un porcentaje de los Senadores de la República, se exponen cinco argumentos tendientes a demostrar la violación a los principios mencionados.

Ahora, de acuerdo con el sobreseimiento decretado en el considerando cuarto de esta sentencia sólo se examinarán aquellas disposiciones cuyos supuestos normativos no fueron objeto de tal improcedencia, para lo cual, en los cinco apartados referidos, se formulará la aclaración correspondiente.

Como se alega violación a los principios de seguridad y legalidad jurídica, es pertinente referir lo que establecen el segundo párrafo del artículo 14 y el primer párrafo del diverso 16 de la Constitución Federal, son del tenor siguiente:

**“Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.**

**Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.**

**(...)”.**

**“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.**

**(...)”.**

De conformidad con lo dispuesto en los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en esos preceptos, las facultades atribuidas a las autoridades encargadas de la aplicación de la ley deben estar determinadas en el propio texto legal, a fin de no dejar ningún elemento al arbitrio de la autoridad, pues sólo de esa manera los gobernados pueden saber de antemano lo que les obliga por voluntad del legislador, por qué motivos y en qué medida, y a la autoridad, en cambio, sólo le queda aplicar lo que la norma le ordena.

Esto es así, porque en un sistema de derecho como el nuestro, no se permite la afectación a la esfera jurídica de una persona por actos de autoridades que no estén facultadas expresamente por la ley para realizarlos, ya que es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza; por tanto, las facultades de las autoridades deben estar consignadas en el texto de la ley puesto que, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario, incompatible con el régimen de legalidad.

El principio de legalidad, para los efectos de este estudio, vinculado con el de seguridad jurídica, no significa tan solo que el acto creador de la norma sancionadora deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución General de la República, está encargado de la función legislativa, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales de la conducta y la forma, contenido y alcance de la obligación estén consignados de manera expresa en la ley, de tal manera que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades encargadas de su aplicación, sino que el gobernado pueda, en todo momento, conocer la conducta a que la ley lo obliga y la consecuencia de su incumplimiento, y a la autoridad no quede otra cosa sino aplicar

las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 144/2006, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

**“GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.** La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad”. (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, tomo XXIV, 2a./J. 144/2006, octubre de 2006, página 351, registro digital 174094).

En relación con esos principios la doctrina de esta Suprema Corte ha enfatizado que éstos se vulneran cuando la actuación de la autoridad no se encuentra debidamente acotada o encausada conforme a la Constitución y a las leyes que de ésta derivan; es decir, en materia legislativa se respetan esos principios cuando el Congreso que expide una ley esté constitucionalmente facultado para ello, cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución le confiere, supuesto en el cual se da cumplimiento a la fundamentación; así como cuando las leyes que emite se refieren a

relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, de donde se habla de motivación.

Lo antedicho encuentra apoyo en los criterios que a continuación se reproducen:

**“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.** Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una **motivación específica**”. (Semanao Judicial de la Federación, Séptima Época, Pleno, jurisprudencia, Volumen 181-186, Primera Parte, página 239, registro digital 232351).

**“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.** Aun cuando es cierto que la exigencia de fundamentación y motivación de los actos de autoridad en que consiste la garantía de legalidad establecida por el artículo 16 Constitucional, ha de entenderse que abarca a todo acto de autoridad, sea ésta legislativa, ejecutiva o judicial, en la medida en que todas ellas deben actuar, por igual, dentro de un marco jurídico de ‘legalidad’, debe sin embargo aclararse que, tratándose de actos de autoridades legislativas (leyes), dichos requisitos de ‘fundamentación y motivación’ se satisfacen siempre que ellas actúen dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente les confiera (fundamentación) y que las leyes respectivas que emitan se refieran a relaciones sociales que reclamen ser jurídicamente reguladas (motivación), sin que ello implique, en modo alguno, que todas y cada una de las disposiciones que den cuerpo a esas leyes deban ser necesariamente materia de una **motivación específica**”. (Semanao Judicial de la Federación, Séptima Época, Pleno, tesis aislada, Volumen 38, Primera Parte, página 27, registro digital 233494).

En síntesis, la seguridad jurídica parte de un principio de certeza en cuanto a la aplicación de disposiciones constitucionales y legales que, a un tiempo, definen la forma en que las autoridades del Estado han de actuar y que la aplicación del orden jurídico a los gobernados será eficaz<sup>77</sup>.

Sobre esa base se procede al análisis de las violaciones aducidas.

### **1. Referencias normativas ajenas al texto constitucional.**

Argumentan que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y el Código Penal Federal vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica porque alude a figuras y disposiciones que no se encuentran previstas en el texto constitucional, concretamente se advierten tres categorías que carecen de asidero normativo:

a) La cita al Distrito Federal, en virtud de que cuando se eliminó dicha denominación de la Constitución Federal, se estableció en el Decreto de reforma de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, que todas las menciones que en la Constitución y demás ordenamientos jurídicos se hicieran a éste, deberán entenderse hechas a la Ciudad de México, por tanto, posterior a ese Decreto, el legislador no podía seguir aludiendo al Distrito Federal, pues esto además es discordante con lo dispuesto en el artículo 44 de la propia Constitución.

b) La segunda de las categorías que carece de asidero normativo, corresponde al término salario mínimo, esto es, por Decreto

---

<sup>77</sup> *Las Garantías de Seguridad Jurídica*, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2a. Edición, México, 2005, página 12.

de reforma constitucional de veintisiete de enero de dos mil dieciséis, en materia de desindexación del salario mínimo, dicho concepto dejó de tener sustento normativo constitucional, ya que en el artículo tercero transitorio del respectivo Decreto se puntualizó que, a la fecha de su entrada en vigor, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes, se entenderán hechas a la unidad de medida y actualización; de donde es claro que la intención de esa previsión transitoria se hizo para dos supuestos concretos, es decir, las normas constitucionales a efecto de que no sea necesario modificar cada artículo que aluda al salario mínimo y, las disposiciones de rango inferior que hubieren sido emitidas con anterioridad a dicha reforma constitucional.

c) La tercera de las referencias carente de sustento constitucional corresponde a las “leyes federales de responsabilidades de los servidores públicos”, esto es, de acuerdo con el Decreto de reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince, el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir una ley general en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, por tanto, la nota a “leyes federales” contenida en el artículo 16 del ordenamiento reclamado, confirma la discordancia existente entre éste y el régimen jurídico actual.

Los argumentos hechos valer en este apartado se declaran inoperantes, en virtud de que en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de doce de abril de dos mil diecinueve, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y del Código Penal Federal, se suprimieron las referencias al “Distrito Federal”, al “salario mínimo”, así como el término “leyes federales de

responsabilidades de los servidores públicos”; por tanto, aunque el texto original de esos ordenamientos contenían en efecto, esas citas equivocadas, no conduciría a ninguna consecuencia práctica el pronunciamiento que se demanda, ante la reparación que ya llevó a cabo el legislador.

**2. Régimen transitorio del Decreto (artículos transitorios primero y segundo).**

En este apartado se combaten los transitorios primero y segundo del Decreto cuestionado por su incidencia en los artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal, así como sobre el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos y la responsabilidad administrativa contenida en los artículos 13 a 17 del ordenamiento combatido. Sin embargo, por virtud del sobreseimiento decretado respecto del Capítulo V “Del control, las responsabilidades y las sanciones” de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, no es necesario el pronunciamiento demandado por este último aspecto; y por lo toca a su relación con los preceptos del Código Penal, éstos serán motivo de referencia en el considerando décimo primero en el cual se estudian los conceptos de invalidez hechos valer en su contra.

**3. Prohibición respecto de los servidores públicos de elección popular de recibir pensiones o haberes de retiro (artículo 11, segundo párrafo).**

En este punto aducen que el segundo párrafo del artículo 11 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica en relación con el

principio de igualdad que afecta a los servidores públicos de elección popular, porque los excluye injustificadamente de la posibilidad de obtener pensiones o haberes de retiro, generando una situación de discriminación; y que esta diferencia de trato se acredita no sólo de lo previsto en esa disposición, sino en el diverso 10 de la propia Ley, ya que unos tienen derecho a liquidación o compensación y otros no.

Esta argumentación a pesar de formar parte del concepto de invalidez séptimo de la acción de inconstitucionalidad de los Senadores, en realidad denuncia un problema de violación al principio de igualdad, más que de seguridad jurídica, por ello, el examen correspondiente se formulará conforme al primero de esos derechos.

En esa tesitura, se debe precisar que la igualdad consagrada en la Carta Magna constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley (en relación con su contenido). Por ello, el principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido.

En otras palabras, el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, si bien el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferenciado, éste debe sustentarse en criterios

razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.

Además, para analizar una norma a la luz de la garantía de igualdad se debe elegir el término de comparación apropiado, que permita comparar a los sujetos desde un determinado punto de vista y, con base en éste, establecer si se encuentran o no en una situación de igualdad respecto de otros individuos sujetos a diverso régimen y si el trato que se les da, con base en el propio término de comparación, es diferente.

En relación con dicho principio, la Segunda Sala emitió la jurisprudencia 2a./J. 42/2010 que a continuación se identifica:

**“IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.** La igualdad normativa presupone necesariamente una comparación entre dos o más regímenes jurídicos, ya que un régimen jurídico no es discriminatorio en sí mismo, sino únicamente en relación con otro. Por ello, el control de la constitucionalidad de normas que se estiman violatorias de la garantía de igualdad no se reduce a un juicio abstracto de adecuación entre la norma impugnada y el precepto constitucional que sirve de parámetro, sino que incluye otro régimen jurídico que funciona como punto de referencia a la luz de un término de comparación relevante para el caso concreto. Por tanto, el primer criterio para analizar una norma a la luz de la garantía de igualdad consiste en elegir el término de comparación apropiado, que permita comparar a los sujetos desde un determinado punto de vista y, con base en éste, establecer si se encuentran o no en una situación de igualdad respecto de otros individuos sujetos a diverso régimen y si el trato que se les da, con base en el propio término de comparación, es diferente. En caso de que los sujetos comparados no sean iguales o no sean tratados de manera desigual, no habrá violación a la garantía individual. Así, una vez establecida la situación de igualdad y la diferencia de trato, debe determinarse si la diferenciación persigue una finalidad constitucionalmente válida. Al respecto, debe considerarse que la posición constitucional del legislador no exige que toda diferenciación normativa esté amparada en permisos de diferenciación derivados del propio texto constitucional, sino que es

suficiente que la finalidad perseguida sea constitucionalmente aceptable, salvo que se trate de una de las prohibiciones específicas de discriminación contenidas en el artículo 1o., primer y tercer párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues respecto de éstas no basta que el fin buscado sea constitucionalmente aceptable, sino que es imperativo. La siguiente exigencia de la garantía de igualdad es que la diferenciación cuestionada sea adecuada para el logro del fin legítimo buscado; es decir, que la medida sea capaz de causar su objetivo, bastando para ello una aptitud o posibilidad de cumplimiento, sin que sea exigible que los medios se adecuen estrechamente o estén diseñados exactamente para lograr el fin en comento. En este sentido, no se cumplirá el requisito de adecuación cuando la medida legislativa no contribuya a la obtención de su fin inmediato. Tratándose de las prohibiciones concretas de discriminación, en cambio, será necesario analizar con mayor intensidad la adecuación, siendo obligado que la medida esté directamente conectada con el fin perseguido. Finalmente, debe determinarse si la medida legislativa de que se trate resulta proporcional, es decir, si guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas, a efecto de comprobar que los perjuicios ocasionados por el trato diferenciado no sean desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos. De ahí que el juicio de proporcionalidad exija comprobar si el trato desigual resulta tolerable, teniendo en cuenta la importancia del fin perseguido, en el entendido de que mientras más alta sea la jerarquía del interés tutelado, mayor puede ser la diferencia”. (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, tomo XXXI, abril de 2010, tesis 2a./J. 42/2010, página 427).

Asimismo es aplicable la jurisprudencia de la Primera Sala que a continuación se reproduce:

**“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.** La igualdad en nuestro texto constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese

tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado". (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Primera Sala, jurisprudencia, tomo XXIV, septiembre de 2006, 1a./J. 55/2006, página 75, registro digital 174247).

Ahora bien, los artículos 10 y 11 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, establecen lo siguiente:

**“Artículo 10. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo.**

**El Presupuesto de Egresos de la Federación deberá establecer, bajo las mismas bases señaladas en el artículo 8 de esta Ley respecto a las remuneraciones y sus tabuladores, en lo que resulte aplicable, las jubilaciones, pensiones, compensaciones, haberes y demás prestaciones por retiro otorgadas a quienes han desempeñado cargos en el servicio público o a quienes en términos de las disposiciones aplicables sean beneficiarios. Lo mismo es aplicable a todo ente público no sujeto a control presupuestal directo”.**

**“Artículo 11. Únicamente podrán concederse y cubrirse pagos por servicios prestados en el desempeño de la función pública, tales como pensiones, jubilaciones, compensaciones o cualquiera otra de semejante naturaleza, cuando tales prestaciones se encuentren expresamente asignadas por una ley o decreto legislativo o cuando estén señaladas en contrato colectivo o condiciones generales de trabajo.**

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

**Los recursos efectivamente erogados por los conceptos definidos en los dos párrafos anteriores se hacen públicos con expreso señalamiento de las disposiciones legales, contractuales o laborales que les dan fundamento”.**

Esos preceptos forman parte del Capítulo IV “De las percepciones por retiro y otras prestaciones” y prevén en su orden, que no se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo; que el Presupuesto de Egresos de la Federación deberá establecer esos

conceptos otorgados a quienes han desempeñado cargos en el servicio público o a quienes en términos de las disposiciones aplicables sean beneficiarios; que las liquidaciones al término de la relación de trabajo en el servicio público sólo serán las que establezca la ley o decreto legislativo, el contrato colectivo de trabajo o las condiciones generales de trabajo y no podrán concederse por el solo acuerdo de los titulares de los entes públicos ni de sus órganos de gobierno; y que los servidores públicos de elección popular no tienen derecho a liquidación o compensación alguna por el término de su mandato.

También es importante señalar que un servidor público de elección popular es aquél que obtiene ese cargo cuando como su nombre lo indica, es electo por los ciudadanos en un proceso electoral y, concluido éste, obtiene constancia de la autoridad competente que lo acredita como ganador; así, en ese rubro se incluyen al presidente de la república, diputados, senadores, gobernadores, presidentes municipales, regidores y síndicos, nombramientos que además se distinguen porque los cargos están sujetos a un plazo específico de duración, es decir, tres o seis años, según sea el caso<sup>78</sup>.

De igual forma es necesario precisar que en materia de trabajo, la liquidación consiste en el pago con motivo de la conclusión del vínculo laboral de todas las prestaciones legales o extralegales, que la parte patronal adeuda a la trabajadora. En cambio, el concepto de compensación tiene múltiples acepciones, empleándose tanto en la ley como en la jurisprudencia de esta Suprema Corte como sinónimo de remuneración, pago, prestación, resarcimiento, etcétera.

---

<sup>78</sup> Los plazos específicos para la duración de los cargos de elección popular se desprenden de los artículos 51, 56, 83, 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora, el derecho a la liquidación pagada a los trabajadores con motivo de los servicios prestados es una prerrogativa inherente al derecho laboral que resulta inaplicable al caso porque se trata de servidores públicos que se desempeñan como tales por virtud de un proceso electoral.

En efecto, la compensación o liquidación corresponde al pago de las prestaciones generadas en términos del artículo 123 de la Constitución, la Ley Federal del Trabajo, las leyes burocráticas federal y estatales, contrato colectivo de trabajo o condiciones generales de trabajo, cuerpos normativos que expresamente resultan aplicables a relaciones de trabajo. Sin embargo, a pesar de que el servidor público que adquiere tal carácter por elección popular presta un servicio, no establece una relación de ese tipo en estricto sentido, pues incluso, como se apuntó, ésta no concluye con apoyo en reglas de carácter laboral, sino con base en el fundamento constitucional que señala un plazo específico para desempeñar el cargo que obtuvieron por elección popular.

Esto explica que en el ordenamiento reclamado se especifique que no tienen derecho a liquidación o compensación alguna por el término de su mandato.

Por tanto, puede afirmarse que al término del mandato para el cual haya sido elegido el representante popular, no es dable considerar que exista ruptura de vínculo laboral alguno y, por ende, es correcto que carezcan del derecho a recibir una compensación o liquidación, al ser éste un derecho propiamente laboral.

Según lo expuesto, ha lugar a reconocer la validez del segundo párrafo del artículo 11 de la Ley Federal de Remuneraciones de los

Servidores Públicos, que establece que los servidores públicos de elección popular no tienen derecho a liquidación o compensación alguna por el término de su mandato.

**4. Facultad de la Auditoría Superior de la Federación para formular denuncias de juicio político.**

En la acción de inconstitucionalidad promovida por los Senadores de la República se combate la constitucionalidad del artículo 15, fracción IV de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, porque faculta a la Auditoría Superior de la Federación para presentar denuncias de juicio político, lo que en su opinión, contradice lo dispuesto en el artículo 109 de la Constitución Federal que sólo legitima a los ciudadanos para que bajo su más estricta responsabilidad y presentando elementos de prueba, denuncien ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión las conductas que dan origen a ese juicio, de ahí que, aducen, el legislador amplió la categoría de sujetos legitimados, lo que no tiene sustento constitucional y, por ende, viola los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Sin embargo, no será necesario el pronunciamiento hecho valer en contra del artículo 15, fracción IV de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, por virtud del sobreseimiento pronunciado en el considerando cuarto de esta sentencia.

**5. Garantía de audiencia en procedimientos de compatibilidad (artículo 6, penúltimo párrafo).**

En la última parte del séptimo concepto de invalidez de la demanda de los Senadores se combate la constitucionalidad del penúltimo párrafo del artículo 6 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, porque permite que puedan perder su vínculo laboral por actualizarse contradicciones en las declaraciones de los dictámenes de compatibilidad de los servicios públicos, es decir, el precepto determina la pérdida de un derecho en forma automática ante el supuesto de que se acredite que el servidor público declaró con falsedad información sobre sus empleos, lo que se lleva a cabo sin darle oportunidad de ofrecer pruebas que desvirtúen la pretendida irregularidad, sin existir tampoco la posibilidad de que formulen manifestaciones y, mucho menos, a recibir una resolución fundada y motivada que imponga como sanción la terminación de la relación laboral, por tanto, transgrede los principios de legalidad, seguridad jurídica y de audiencia.

Los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal protegen los derechos fundamentales de seguridad jurídica y audiencia con base en los cuales el legislador está obligado a consignar en las leyes la manera en que los gobernados antes de ser afectados por un acto de autoridad, tengan la posibilidad de ser oídos en un procedimiento en el que se observen las formalidades esenciales mínimas que garanticen su defensa.

Al respecto, esta Suprema Corte se ha pronunciado sobre las llamadas formalidades esenciales del procedimiento, siendo éstas las que resulten necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en: la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la

defensa; la oportunidad de alegar; y el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

Lo anterior encuentra su apoyo en la jurisprudencia del Tribunal Pleno que a continuación se reproduce:

**“FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga ‘se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento’. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado”.** (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, jurisprudencia P./J. 47/95, tomo II, diciembre de mil novecientos noventa y cinco, página 133, registro digital 200,234).

Por otra parte, el artículo 6 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos es el único que integra el Capítulo II “De la determinación de las remuneraciones” y como lo especifica el título, contiene las bases para la determinación de la remuneración de los servidores públicos, ese precepto en su párrafo primero y fracción IV, es del tenor siguiente:

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

**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:**

**a) Toda persona, previo a su contratación en un ente público, manifiesta por escrito y bajo protesta de decir verdad que no recibe remuneración alguna por parte de otro ente público, con cargo a recursos federales, sea nivel federal, estatal, del Distrito Federal o municipal. Si la recibe, formula solicitud de compatibilidad al propio ente en la que señala la función, empleo, cargo o comisión que pretende le sea conferido, así como la que desempeña en otros entes públicos; las remuneraciones que percibe y las jornadas laborales.**

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

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

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

**(...)”.**

Destaca para el caso la fracción IV que prevé que las unidades de administración de los órganos públicos dictaminarán la compatibilidad entre funciones, empleos, cargos o comisiones, conforme a lo siguiente:

**a) Toda persona previo a su contratación en un ente público, manifestará por escrito y bajo protesta de decir verdad, que no recibe remuneración alguna por parte de otro ente público con cargo a recursos federales, sea nivel federal, estatal, del Distrito Federal (sic) o municipal. Si la recibe, formulará solicitud de compatibilidad al propio ente en la que señale la función, empleo, cargo o comisión que pretende le sea conferido, así como la que desempeña en otros entes**

públicos; las remuneraciones que percibe y las jornadas laborales.

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

- b)** Dictaminada la incompatibilidad, el servidor público optará por el puesto que convenga a sus intereses; y
- c)** El dictamen de compatibilidad de puestos será dado a conocer al área de administración del ente público en el que el interesado presta servicios para los efectos a que haya lugar.

Posteriormente, el penúltimo párrafo que es el impugnado, precisa: *“Cuando se acredita que un servidor público declaró con falsedad respecto de la información a que se refiere este artículo 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”*.

Se trata entonces de los llamados dictámenes de compatibilidad para aquellos servidores públicos que reciben remuneraciones por el desempeño de más de un servicio, lo que deben manifestar para verificar el cumplimiento de la regla consistente en que ningún servidor público puede tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que el excedente sea consecuencia de tener varios puestos, siempre que cuente con el dictamen de compatibilidad correspondiente con antelación al desempeño del segundo o subsecuentes puestos, ya sean federales o locales.

En el concepto de invalidez se plantea la inconstitucionalidad de aquella porción normativa que ordena que queda sin efectos un nombramiento o vínculo laboral cuando el servidor público declara con falsedad para obtener un dictamen de compatibilidad, supuesto en el cual la disposición combatida no prevé procedimiento alguno en el que el servidor pueda alegar y probar en su defensa, en un procedimiento en el que se dicte resolución fundada y motivada que dé por terminada la relación laboral.

En ese contexto debe decirse que la argumentación es fundada ya que de la lectura integral a la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, no se advierte la existencia de disposición que establezca algún procedimiento en el cual el servidor público pueda probar y alegar en su defensa cuando se le atribuya una declaración falsa para obtener un dictamen de compatibilidad, sobre todo cuando la consecuencia de ello consiste en que queda sin efectos el nombramiento o vínculo laboral; y tampoco se tiene regla que remita a algún otro ordenamiento que regule procedimientos administrativos cuyo objetivo sea observar las formalidades esenciales del procedimiento previo a la aplicación de consecuencias como la que contiene el precepto reclamado.

En este sentido, existe violación a los derechos fundamentales de seguridad jurídica y de audiencia, ya que la hipótesis normativa prevé la privación de un derecho sin la posibilidad de que el servidor público pueda alegar y probar en su defensa, derecho fundamental de todo gobernado que implica para el legislador, la obligación de consignar aquellos procedimientos en los que se dé oportunidad de defensa al gobernado, antes de ser afectado por el acto de privación, observando las formalidades que garanticen su defensa, las cuales,

como lo ha enfatizado esta Suprema Corte consisten en la notificación del inicio del procedimiento; la oportunidad de ofrecer pruebas; de alegar en su defensa y, el dictado de una resolución que valore la situación del sujeto involucrado.

En el caso, ante la pérdida del nombramiento o vínculo laboral por la formulación de una declaración falsa, se requiere la existencia de un procedimiento que respete esas formalidades, que observe el derecho de audiencia, lo que en el caso no existe en el ordenamiento reclamado y evidencia su inconstitucionalidad.

Por tanto, resulta contrario a la Constitución Federal el penúltimo párrafo del artículo 6 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, y ha lugar a declarar su invalidez.

**DÉCIMO PRIMERO. Reglas sobre préstamos y créditos otorgados a servidores públicos.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el tercer concepto de invalidez combate la constitucionalidad del artículo 12 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, en virtud de que contiene una redacción imprecisa que permite discrecionalidad en su aplicación, vicios que se pueden conceptualizar de la siguiente manera:

- a.** La redacción ambigua e imprecisa de la norma permite interpretar que las prestaciones consistentes en créditos y préstamos, establecidos en diversos instrumentos jurídicos, forman parte de la remuneración de los trabajadores al servicio del Estado, en contraposición a lo que dispone el artículo 127, fracción IV, de la

Norma Fundamental, que es claro en ordenar que esos conceptos no formarán parte de la remuneración;

**b.** Restringe el acceso a créditos y préstamos que se encuentren asignados en ley, decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, a los límites máximos establecidos en la Constitución Federal para las remuneraciones de los servidores públicos, situación que no se encuentra prevista en el texto constitucional; y,

**c.** Prevé una distinción discriminatoria e injustificada respecto de los servidores públicos que ocupan puestos de nivel de enlace, mando medio, mando superior o sus equivalentes de la Administración Pública Federal (trabajadores de mando y enlace), en razón de que los excluye de la posibilidad de disfrutar de los beneficios económicos indicados en el inciso precedente.

Para dar respuesta a este concepto de invalidez debe decirse que en esta ejecutoria se han expuesto las notas distintivas de los principios de seguridad jurídica y legalidad protegidos por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que consisten básicamente en que las facultades atribuidas a las autoridades encargadas de la aplicación de la ley deben estar determinadas en el propio texto legal, a fin de no dejar ningún elemento al arbitrio de la autoridad, ya que sólo de esa manera los gobernados pueden saber de antemano lo que les obliga por voluntad del legislador, por qué motivos y en qué medida.

En cambio, a la autoridad sólo le queda aplicar lo que la norma le ordena. En consecuencia, esos principios se vulneran cuando la actuación de la autoridad no se encuentra debidamente acotada o encausada conforme a la Constitución y a las leyes que de ésta derivan; además de que en materia legislativa esos principios se observan cuando el Congreso que expide un ordenamiento esté

constitucionalmente facultado para ello, cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución le confiere.

La fracción IV del artículo 127 de la Constitución Federal establece como base sustancial para el examen de este concepto de invalidez, que 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; y que estos conceptos no formarán parte de la remuneración<sup>79</sup>.

Esa disposición constitucional reconoce el otorgamiento de préstamos o créditos y otros (jubilaciones, pensiones o haberes de retiro), condicionado a que se encuentren previstos en alguno de los instrumentos jurídicos que señala, es decir, ley, decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Aunado a ello contiene una precisión de suma importancia para el caso, ya que el Poder Reformador fue claro en establecer que esos conceptos no formarán parte de la remuneración, lo que guarda sentido con la definición que a su vez se desprende de la fracción I del propio artículo 127 y del diverso 4 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, esto es, el concepto de remuneración no incluye en ningún momento a los créditos o préstamos como componentes de ésta; lo que además tiene lógica si se toma en cuenta que esos conceptos

---

<sup>79</sup> “**Artículo 127.** (...)”.

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. (...)”.

implican una obligación de pago, esto es, de devolución a futuro, en un plazo señalado.

Por otro lado, el artículo 12 cuestionado, se reproduce a continuación:

**“Artículo 12.** Los créditos, préstamos y anticipos de remuneraciones sólo podrán concederse cuando una ley o decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo así lo permitan. Los recursos erogados por estos conceptos se informan en la cuenta pública, haciendo expreso señalamiento de las disposiciones legales, contractuales o laborales que les dan fundamento.

Los conceptos descritos en el párrafo precedente no se hacen extensivos a favor de los servidores públicos que ocupen puestos de los niveles de enlace, mando medio o superior o sus equivalentes a los de la Administración Pública Federal.

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

De esa norma se pueden distinguir cuatro apartados y son los siguientes:

- Los créditos, préstamos y anticipos de remuneraciones sólo podrán concederse cuando una ley o decreto, contrato colectivo o condiciones de trabajo así lo permitan (primer párrafo);
- Esos conceptos no son extensivos a favor de los servidores públicos que ocupen puestos de los niveles de enlace,

mando medio o superior, o sus equivalentes a los de la administración pública federal

(segundo párrafo);

- Las remuneraciones (incluyendo prestaciones y/o beneficios económicos) que se encuentren establecidas en contratos colectivos de trabajo, contratos ley o condiciones generales de trabajo a favor de los trabajadores de mando y enlace, deben contenerse en un capítulo específico del instrumento que corresponda e incluirse en los tabuladores respectivos (párrafo tercero); y,
- Esas remuneraciones sólo podrán mantenerse si el total de lo que recibe el servidor público no excede de los límites máximos que prevé la Constitución Federal y el Presupuesto de Egresos de la Federación (parte final del párrafo tercero).

La lectura al artículo cuestionado demuestra, como argumenta el actor, que contiene una redacción imprecisa que no genera certidumbre jurídica, ya que se conforma por enunciados que permiten interpretar que el legislador ordinario considera a los créditos y préstamos como parte integrante de las remuneraciones de los servidores públicos, cuando la fracción IV del diverso 127 de la Constitución Federal ordena que esos conceptos no formarán parte de la remuneración.

En efecto, la Constitución en la porción normativa indicada señala, sin duda alguna, que los préstamos o créditos que reciba un servidor público no forman parte de la remuneración que le corresponde, pero el artículo cuestionado a pesar de que se refiere a esos términos, agrega en su último párrafo que tales remuneraciones

se mantienen en la medida en que la remuneración total del servidor público no exceda los límites máximos que prevé la Constitución y el Presupuesto de Egresos, de donde se entiende que si en el primer párrafo lo que pretende regular son créditos y préstamos, en el último de los párrafos alude en general a las remuneraciones, para vincularlas con los límites constitucionales respectivos, lo que acredita que, como se aduce, la disposición es ambigua e imprecisa, pero sobre todo, que sus enunciados conducen a entender que los préstamos y créditos forman parte de la remuneración, cuando esto lo prohíbe la Constitución.

Como lo apunta la Comisión promovente de la acción, la frase “Tales remuneraciones” es de tal imprecisión que puede llevar a tres escenarios para entender que comprende lo siguiente:

**i)** Los créditos, préstamos o anticipos concedidos por mandato legal, por decreto, por contratos colectivos o condiciones generales de trabajo, todas señaladas en el primer párrafo;

**ii)** Únicamente a las remuneraciones en sí mismas consideradas (inclusive prestaciones o beneficios económicos) otorgados a los trabajadores de mando y enlace en virtud de los diversos instrumentos de relaciones colectivas de trabajo, o bien;

**iii)** A la totalidad de los conceptos indicados en las dos opciones anteriores, para cualquier categoría de trabajadores.

Las posibilidades que enuncia la actora evidencian la violación a los principios de seguridad y legalidad jurídica, pues la lectura integral de la disposición y la utilización de la frase: “Tales remuneraciones”, provoca más de una interpretación, pero además es contradictoria con

ese texto integral, pues la disposición pretende regular créditos, préstamos y anticipos de remuneraciones y al final pareciera que los engloba en el término remuneraciones desconociendo que el texto constitucional es enfático en señalar que esos conceptos no forman parte de la remuneración de los servidores públicos.

Por tanto, se acredita la ambigüedad de la disposición y su franca violación a la fracción IV del artículo 127 constitucional, lo que no sólo se traduce en una transgresión a los principios ya indicados, sino a los derechos que el artículo 123, apartado B, fracción XI constitucional otorga a los trabajadores del Estado, ya que su inciso f) contiene las reglas de seguridad social y, entre ellas, el establecimiento de sistemas de financiamiento para otorgar créditos a los trabajadores al servicio del Estado, derecho de seguridad social vulnerado ya que la disposición asimila a los créditos o préstamos como remuneración, lo que no tiene sustento constitucional.

A pesar de que la violación arriba explicada afecta a toda la regulación del artículo 12 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, se estima necesario indicar que el segundo de los vicios que denuncia la Comisión Nacional de los Derechos Humanos también se acredita, esto es, la ambigüedad e imprecisión de la disposición permite interpretar que los créditos y préstamos se encuentran sujetos a los límites máximos que prevé la Constitución Federal, lo que se insiste, no tiene asidero constitucional, pues como se apuntó, esos conceptos no forman parte de la remuneración, de ahí que es completamente injustificado que el artículo combatido establezca que esas remuneraciones (sic) sólo se mantienen en la medida en que la remuneración total del servidor público no excede

los límites máximos previstos en esa Constitución y el Presupuesto de Egresos.

Cabe apuntar, como se aduce en la demanda, que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en su artículo 4<sup>80</sup> reconoce distintas prestaciones crediticias en beneficio de los servidores públicos, a saber, préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, así como préstamos personales, régimen que se vería afectado con la disposición reclamada que equipara a los créditos y préstamos con las remuneraciones, cuando ello por su naturaleza no es posible, pero sobre todo porque la fracción IV del artículo 127 constitucional indica que éstos no formarán parte de la remuneración.

De acuerdo con lo razonado, ante la ambigüedad de la disposición y sus hipótesis contradictorias con la fracción IV del artículo 127 constitucional, esta Suprema Corte declara la invalidez de los párrafos primero y tercero del artículo 12 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.

No sobra recordar que no ha lugar a pronunciarse en relación con el segundo párrafo del precepto que nos ocupa, ya que respecto

---

<sup>80</sup> " **Artículo 4.** Se establecen con carácter obligatorio las siguientes prestaciones y servicios:

I. Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos;

II. Préstamos personales:

a) Ordinarios;

b) Especiales;

c) Para adquisición de bienes de consumo duradero, y

d) Extraordinarios para damnificados por desastres naturales;

(...)"

de esa porción normativa se decretó el sobreseimiento en las acciones de inconstitucionalidad<sup>81</sup>.

**DÉCIMO SEGUNDO. Delito de remuneración ilícita.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos combate los artículos 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, así como 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal por violación al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad y del derecho de igualdad, e imponen una carga desproporcionada al pretender tipificar conductas constitutivas del delito de remuneración ilícita.

Así, el concepto de invalidez se puede dividir en dos apartados:

- a) Vulneración a los principios de seguridad jurídica y legalidad, en su vertiente de taxatividad, por redacción ambigua e imprecisa, y remisión errónea a los ordenamientos; y,
- b) Violación 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, frente a los que no lo son.

Respecto del primer problema aclara que los artículos combatidos deben ser interpretados en forma sistemática, pues el artículo 5 establece la obligación a cargo de todos los servidores públicos de reportar a su superior jerárquico, cualquier pago en demasía respecto de lo que le corresponda según las disposiciones vigentes, lo que deberá cumplir dentro de los siguientes treinta días naturales; y el diverso 217 Bis, fracción II dispone que en caso de

---

<sup>81</sup> Conclusión contenida a fojas doscientos doce a doscientos quince de esta ejecutoria.

incumplir con esa obligación, en el plazo señalado, se actualiza el delito de remuneración ilícita; disposiciones que, aduce, carecen de la precisión necesaria en la redacción del tipo penal, e imponen una carga desproporcionada a los servidores públicos que provoca que el destinatario de la norma se encuentre en un estado de incertidumbre derivado de la indeterminación normativa en la que incurrió el legislador federal, ya que la norma sanciona la simple recepción de un pago en demasía y la omisión de reportarlo al superior jerárquico, lo que demuestra que el legislador perdió de vista que los servidores públicos no necesariamente son partícipes de dicho pago en demasía, ya que éste puede devenir de un error, no imputable al trabajador y que no le sea notificado con oportunidad.

En otras palabras, el servidor público no es responsable de los pagos que se le realizan, ya que son los entes públicos patronales, a través de las unidades correspondientes, quienes se encuentran obligados a controlar, autorizar, aprobar y entregar las remuneraciones que recibe cada servidor público. Además de que la disposición no precisa si los treinta días naturales comienzan a correr a partir de que se realiza el pago en demasía, desde que el servidor público tiene conocimiento del pago efectuado, o bien, cuando el trabajador se percata de una percepción excedente; por tanto, es claro que esas disposiciones provocan en sus destinatarios confusión o incertidumbre, que les impide saber a ciencia cierta cómo actuar ante esas hipótesis.

Otra de las razones de inconstitucionalidad radica en que la ambigüedad de las disposiciones permite la actualización del tipo penal incluso cuando el pago en demasía sea ínfimo, ya que contiene las frases: *“cualquier pago en demasía”* y de *“un pago indebido”*, cualquiera que éste sea, según lo prevén los artículos 5 de la Ley

Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y 217 Bis del Código Penal Federal.

Una más que demuestra violación al principio de taxatividad deriva de la remisión errónea que contienen los preceptos combatidos, es decir, de la lectura a los antecedentes legislativos del Decreto cuestionado, concretamente de la iniciativa presentada al Senado de la República, se acredita que el texto de los artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal corresponden de manera idéntica a los diversos 19 y 20 del proyecto de decreto de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y esto sirve para advertir el vicio de las disposiciones penales que en su redacción incluyen la frase *“en la presente Ley”*, cuando se supone que son preceptos del Código Penal Federal. Por ende, es evidente que existe un error en la remisión al ordenamiento aplicable, lo que no puede ser corregido con una interpretación conforme, ya que ese método es inadmisibles en materia penal.

Lo mismo ocurre con la porción normativa *“no autorizado de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley”* de la fracción I del artículo 217 Bis del Código impugnado, y con las diversas porciones *“si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta Ley”*, contenidas en las fracciones I, II, III y IV del numeral 217 Ter también impugnado; por tanto, se está ante incongruencias jurídicas pues el delito de remuneración ilícita se configurará sin especificar a qué ordenamiento se quiso referir el legislador, si a la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, al Código Penal Federal, o bien a otra Ley, lo que demuestra la violación al principio de taxatividad.

Al margen de lo anotado, previo a la publicación del artículo 217 Bis adicionado al Código Penal Federal en el Decreto combatido, ya existía en esa codificación una disposición con ese mismo numeral, relativa al uso ilícito de funciones de particulares que, en su carácter de contratista, permisionario, asignatario, titular de una concesión de prestación de un servicio público de explotación, aprovechamiento o uso de bienes del dominio de la Federación, busquen tener como finalidad la obtención de un beneficio propio o para un tercero; lo que abunda en la incertidumbre denunciada.

Vicios similares plantearon los Senadores promoventes de la acción, esto es, aducen violación al principio de taxatividad porque el artículo 217 Bis, fracciones I y II del Código Penal Federal utiliza la fórmula “*de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley*”, cuando el tipo está inserto en el Código Penal Federal; peor aún, la Ley no regula cuestiones penales, lo que genera un estado de incertidumbre jurídica que violenta el principio de taxatividad, al prever un elemento normativo como parte necesaria para la integración del tipo, sin que en el Código Penal Federal se incluya la regulación respectiva.

Por último, por lo que hace a la violación al principio de igualdad tanto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como los Senadores promoventes de la acción, combaten que el último párrafo del artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos exceptúe al personal de base y supernumerario de las entidades públicas, así como al personal de tropa y clases de las fuerzas armadas, de la obligación de reportar a su superior jerárquico de la recepción de cualquier pago en demasía, esto es, establece una excepción injustificada respecto de esa regla, cuando el artículo 127 de la Constitución no hace distinción alguna, aunado al hecho de que la Ley regula las remuneraciones de todos los servidores públicos, por

lo que no debe distinguir entre éstos. Por ende, se está ante una disposición que viola el principio de igualdad y que impacta en el tipo penal de delito de remuneración ilícita.

Al respecto, el párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Federal prevé el derecho fundamental a la exacta aplicación de la ley en materia penal, al señalar que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate. Disposición que es del tenor siguiente:

**“Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.**

(...).

**En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.**

(...)”.

Se trata entonces, del principio de legalidad penal en su vertiente de taxatividad, según el cual las conductas punibles deben estar previstas en ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío o parámetros extralegales, lo que implica la imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón, y la prohibición de tipos penales ambiguos.

En relación con ese principio este Tribunal Constitucional ha enfatizado que no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma, esto es, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por

la comisión de un ilícito. Por tanto, el tipo penal debe estar claramente formulado, es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.

Lo anterior encuentra sustento en las tesis de este Tribunal Pleno y de la Primera Sala que a continuación se transcriben:

**“EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA.** La interpretación del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza, resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República”. (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tomo I, mayo de 1995, P. IX/95, página 82, registro digital 200381).

**“EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL, CONTENIDO EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SALVAGUARDA LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LAS PERSONAS.** El derecho fundamental a la exacta aplicación de la ley penal tiene su origen en los principios nullum crimen sine lege (no existe un delito sin una ley que lo establezca) y nulla poena sine lege (no existe una pena sin una ley que la establezca), al tenor de los cuales sólo pueden castigarse penalmente las conductas debidamente descritas en la legislación correspondiente como ilícitas y aplicarse las penas preestablecidas en la ley para sancionarlas, con el fin de salvaguardar la seguridad jurídica de las personas, a quienes no puede considerárseles responsables

penalmente sin que se haya probado que infringieron una ley penal vigente, en la que se encuentre debidamente descrito el hecho delictivo y se prevea la sanción aplicable”.

(Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Pleno, libro XX, mayo de 2013, tomo 1, P. XXI/2013 (10a.), página 191, registro digital 2003572).

**“PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS. El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento**

específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas”. (Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, libro 8, julio de 2014, tomo I, 1a./J. 54/2014 (10a.), página 131, registro digital 2006867).

Por otra parte, el artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos reclamada prevé lo siguiente:

**“Artículo 5. Los servidores públicos están obligados a reportar a su superior jerárquico, dentro de los siguientes 30 días naturales, cualquier pago en demasía respecto de lo que le corresponda según las disposiciones vigentes. Los titulares de los entes públicos deberán presentar el reporte a la unidad administrativa responsable de la demasía.**

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

Asimismo, los diversos 217 Bis y 217 Ter adicionados al Código Penal Federal en el Decreto combatido de cinco de noviembre de dos mil dieciocho, se trasuntan a continuación:

**“Artículo 217 Bis. Además de las responsabilidades administrativa y política, incurre en el delito de remuneración ilícita:**

**I. El servidor público que apruebe o refrende el pago, o que suscriba el comprobante, cheque, nómina u orden de pago, de una remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por servicios prestados, préstamo o crédito, no autorizado de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley;**

II. Quien reciba un pago indebido en los términos de la fracción anterior sin realizar el reporte dentro del plazo señalado en el artículo 5 de la presente Ley, excepto quien forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas”.

“Artículo 217 Ter. Por la comisión del delito señalado en el artículo precedente se impondrán las siguientes penas:

I. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta Ley no excede del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;

II. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta Ley excede el equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito pero no es mayor que el equivalente a mil veces dicha unidad, se impondrán de seis meses a tres años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;

III. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta Ley excede el equivalente a mil veces pero no es mayor que el equivalente a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres a cinco años de prisión y multa de trescientas a mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y

IV. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta Ley excede el equivalente a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de cinco a catorce años de prisión y multa de quinientas a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito.

Se impondrá también la destitución y la inhabilitación para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos de seis meses a catorce años”.

Los preceptos indicados prevén en su orden, la obligación a cargo de todos los servidores públicos de reportar a su superior

jerárquico cualquier pago en demasía respecto de lo que le corresponda según las disposiciones vigentes, lo que debe llevar a cabo dentro de los siguientes treinta días naturales; que se actualiza el delito de remuneración ilícita cuando se incumpla con la obligación a que se refiere el artículo 5 de la Ley; y que las penas a imponer consisten en prisión y multa.

El examen sistemático de los preceptos combatidos demuestra que, como lo aducen los promoventes de la acción, se está ante disposiciones que violan el principio de taxatividad que rige en materia penal, en virtud de que carecen de la precisión necesaria en la redacción del tipo penal.

En efecto, la redacción de las disposiciones en cuestión es vaga e imprecisa; primero porque el legislador no tomó en cuenta que los servidores públicos no necesariamente son partícipes de un pago en demasía, ya que son las unidades administrativas correspondientes de los entes públicos, quienes manejan la nómina; esto es, esas unidades son las encargadas de controlar, autorizar, aprobar y entregar las remuneraciones de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación, lo que significa que no recae en el servidor público dicha administración, no es responsable de los pagos que se le realizan; incluso, la probable diferencia que equivalga a demasía, puede provenir de un error que el trabajador no haya cometido. De ahí que la conducta que se pretende sancionar parte de una base equivocada que genera incertidumbre.

La segunda razón de ambigüedad consiste en que las disposiciones reclamadas no precisan cuándo empieza a correr el plazo de los treinta días naturales para reportar al superior jerárquico el pago en demasía, esto es: **i.** A partir de que se realiza dicho pago;

ii. A partir de que el servidor público tiene conocimiento de que se realizó; o, iii. Cuando el servidor público se percata de una percepción excedente. Esto significa que el supuesto normativo es impreciso, ya que no indica a partir de cuándo se actualiza el tipo penal, máxime que la diferencia en el pago puede ser mínima y, por esa característica, el servidor público no se percate, o lo hace tiempo después porque la diferencia pasa inadvertida.

El tercero de los motivos que demuestra la violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica, en su vertiente de taxatividad se desprende de la remisión errónea que contienen los preceptos combatidos, es decir, los artículos 217 Bis y 217 Ter utilizan los enunciados siguientes: “*de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley*”; “*en el artículo 5 de la presente Ley*”; y, “*de las disposiciones de esta Ley*”, cuando se supone que forman parte de un Código, del Código Penal Federal.

Sobre el particular, es útil presentar un cuadro en el que se transcribe parte de la iniciativa del proyecto de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, de trece de abril de dos mil diez, frente al texto que finalmente se aprobó del Código Penal Federal, ello para ilustrar el vicio de las disposiciones reclamadas. Redacción que es del tenor siguiente<sup>82</sup>:

<b>Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, de trece de abril de dos mil diez.</b>	<b>Código Penal Federal reformado en el Decreto de cinco de noviembre de dos mil dieciocho.</b>
--	---

---

<sup>82</sup> Fojas cinco a veintitrés del cuaderno de pruebas presentadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2018  
Y SU ACUMULADA 108/2018 [380]**

---

**Artículo 19.-** Además de las responsabilidades administrativa y política, incurre en el delito de remuneración ilícita:

I. El servidor público que apruebe o refrende el pago, o que suscriba el comprobante, cheque, nómina u orden de pago, de una remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por servicios prestados, préstamo o crédito, no autorizado de conformidad con lo dispuesto **en la presente Ley**;

II. Quien reciba un pago indebido en los términos de la fracción anterior sin realizar el reporte dentro del plazo señalado en **el artículo 5 de la presente Ley**, excepto quien forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas.

**Artículo 217 Bis.** Además de las responsabilidades administrativa y política, incurre en el delito de remuneración ilícita:

I. El servidor público que apruebe o refrende el pago, o que suscriba el comprobante, cheque, nómina u orden de pago, de una remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por servicios prestados, préstamo o crédito, no autorizado de conformidad con lo dispuesto **en la presente Ley**;

II. Quien reciba un pago indebido en los términos de la fracción anterior sin realizar el reporte dentro del plazo señalado en **el artículo 5 de la presente Ley**, excepto quien forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas.

**Artículo 20.-** Por la comisión del delito señalado en el artículo precedente se impondrán las siguientes penas:

I. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones **de esta Ley** no excede del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;

II. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones **de esta Ley** excede el equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito pero no es mayor que el equivalente a mil veces dicha unidad, se impondrán de seis meses a tres años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;

III. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones **de esta Ley** excede el equivalente a mil veces pero no es mayor que el equivalente a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres a cinco años de prisión y multa de trescientas a mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y

IV. Si el beneficio otorgado u obtenido en

**Artículo 217 Ter.** Por la comisión del delito señalado en el artículo precedente se impondrán las siguientes penas:

I. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones **de esta Ley** no excede del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;

II. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones **de esta Ley** excede el equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito pero no es mayor que el equivalente a mil veces dicha unidad, se impondrán de seis meses a tres años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;

III. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones **de esta Ley** excede el equivalente a mil veces pero no es mayor que el equivalente a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres a cinco años de prisión y multa de trescientas a mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y

IV. Si el beneficio otorgado u obtenido en

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2018  
Y SU ACUMULADA 108/2018 [381]**

---

<p>contravención de las disposiciones <b>de esta Ley</b> excede el equivalente a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de cinco a catorce años de prisión y multa de quinientas a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito.</p> <p>Se impondrá también la destitución y la inhabilitación para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos de seis meses a catorce años.</p>	<p>contravención de las disposiciones <b>de esta Ley</b> excede el equivalente a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de cinco a catorce años de prisión y multa de quinientas a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito.</p> <p>Se impondrá también la destitución y la inhabilitación para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos de seis meses a catorce años.</p>
---	---

La lectura al cuadro que antecede evidencia la ambigüedad denunciada, que no permite saber si el legislador pretendió referirse al Código, a la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, o a otro ordenamiento.

En este sentido es importante indicar que aunque se quisiera llevar a cabo una interpretación conforme de los artículos para aclarar que la iniciativa con proyecto de ley contemplaba el tipo penal en ésta, esto es, en sus artículos 19 y 20, y que durante el procedimiento legislativo se decidió llevar el texto al Código Penal Federal, con lo que se podría dar cierta certeza de lo que pretendió legislar la autoridad demandada, también lo es que la materia penal no admite la interpretación conforme, en atención a las particularidades del principio de legalidad en esa rama jurídica, que comprende los principios de reserva de ley, la prohibición de aplicación retroactiva de la norma y, el ya referido de taxatividad. En consecuencia, aun y cuando se conozca el origen de la imprecisión, no ha lugar a subsanarla por medio de una interpretación conforme o integradora, ya que el legislador está obligado a describir el tipo penal en forma precisa y exacta, pues debe dar certeza de la conducta a sancionar.

Lo antedicho encuentra sustento en la jurisprudencia de este Tribunal Pleno que es del tenor siguiente:

**“NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA. Si bien es cierto que al realizar el análisis de constitucionalidad de disposiciones generales es factible que la Suprema Corte de Justicia de la Nación acuda a la interpretación conforme, e incluso emita resoluciones integradoras a efecto de corregir las omisiones que generan la inconstitucionalidad, también lo es que el empleo de dichas prácticas interpretativas es inadmisibles en materia penal, en atención a las particularidades del principio de legalidad en esta rama jurídica, como son: a) Reserva de ley, por virtud del cual los delitos sólo pueden establecerse en una ley formal y material; b) La prohibición de aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de alguna persona (verbigracia, leyes que crean delitos o aumenten penas); y, c) El principio de tipicidad o taxatividad, según el cual las conductas punibles deben estar previstas en ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío a parámetros extralegales, y que implica la imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón, y la prohibición de tipos penales ambiguos. Además, la determinación que haga el legislador al emitir la norma constituye la esencia del respeto al principio de legalidad en materia de imposición de penas, pues acorde con los aspectos que abarca dicho principio aquél está obligado a estructurar de manera clara los elementos del tipo penal, delimitando su alcance de acuerdo a los bienes tutelados, imponiendo la determinación del sujeto responsable y de sus condiciones particulares y especiales, así como a establecer con toda claridad las penas que deben aplicarse en cada caso”.** (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tomo XXIX, abril de 2009, P./J. 33/2009, página 1124, registro digital 167445).

En ese orden de ideas, se acredita sin duda alguna, que la autoridad demandada trasladó los artículos que originalmente integraban la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos (19 y 20) al Código Penal Federal, pero no tuvo el cuidado de elaborar las adecuaciones necesarias para la correcta remisión de la legislación a observar, lo que genera incongruencia jurídica por una técnica legislativa deficiente.

Otra razón, la cuarta, que demuestra la violación al principio de taxatividad consiste en que previo a la emisión del Decreto combatido publicado el cinco de noviembre de dos mil dieciocho, el Código Penal Federal ya contenía un artículo 217 Bis y, con la vigencia del Decreto se tiene otro artículo 217 Bis que se refiere a otro tipo penal. Para ilustrar lo anterior, se transcriben esos preceptos:

<p><b>Artículo 217 Bis.</b> Al particular que, en su carácter de contratista, permisionario, asignatario, titular de una concesión de prestación de un servicio público de explotación, aprovechamiento o uso de bienes del dominio de la Federación, con la finalidad de obtener un beneficio para sí o para un tercero:</p> <p>I. Genere y utilice información falsa o alterada, respecto de los rendimientos o beneficios que obtenga, y</p> <p>II. Cuando estando legalmente obligado a entregar a una autoridad información sobre los rendimientos o beneficios que obtenga, la oculte. Al que cometa el delito a que se refiere el presente artículo, se le impondrán de tres meses a nueve años de prisión y de treinta a cien días multa.</p>	<p><b>Artículo 217 Bis.</b> Además de las responsabilidades administrativa y política, incurre en el delito de remuneración ilícita:</p> <p>I. El servidor público que apruebe o refrende el pago, o que suscriba el comprobante, cheque, nómina u orden de pago, de una remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por servicios prestados, préstamo o crédito, no autorizado de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley;</p> <p>II. Quien reciba un pago indebido en los términos de la fracción anterior sin realizar el reporte dentro del plazo señalado en el artículo 5 de la presente Ley, excepto quien forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas.</p>
---	--

Lo razonado hasta aquí acredita que los artículos 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal son inconstitucionales por violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica en su vertiente de taxatividad, por lo que ha lugar a declarar su invalidez.

Con independencia de los vicios mencionados, no sobra indicar que también existe la violación al principio de igualdad a que se refieren los Senadores de la República y la Comisión Nacional de los

Derechos Humanos, en virtud de que el artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, prevé una excepción violatoria del principio de igualdad jurídica, esto es, que los servidores públicos están obligados a reportar a su superior jerárquico, dentro de los siguientes treinta días naturales, cualquier pago en demasía respecto de lo que les corresponda, según las disposiciones vigentes, pero en su segundo párrafo exceptúa de esa obligación al personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como al personal de tropa y clases de las fuerzas armadas, exclusión que no tiene base objetiva ni razonable, por lo que debe declararse la invalidez hecha valer.

Aquí cabe recordar las consideraciones apuntadas en diversos considerandos sobre el derecho de igualdad jurídica, sobre la forma en la que lo ha interpretado esta Suprema Corte, subrayando que no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley.

El artículo 5 de la Ley combatida prevé la obligación de los servidores públicos de reportar cualquier pago en demasía respecto de lo que le corresponda según las disposiciones vigentes, y exceptúa de esa obligación al personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tengan puesto de mando medio o superior, así como al personal de tropa y clases de las fuerzas armadas.

Los servidores públicos mencionados en primer término, se distinguen de los segundos en que no están incluidos en la enumeración que prevé el artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B)

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2018 Y SU ACUMULADA 108/2018 [385]

del artículo 123 constitucional<sup>83</sup>, es decir, en lista a los llamados trabajadores de confianza,

<sup>83</sup> " **Artículo 5o.** Son trabajadores de confianza:

I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República;

II. En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

a). Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, sub-directores y jefes de departamento.

b). Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c). Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.

d). Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoría.

e). Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

f). En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.

g). Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.

h). Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores; Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.

i). El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.

j). Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

k). Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

l). Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

III. En el Poder Legislativo:

A. En la Cámara de Diputados: Secretario General, Secretarios de Servicios, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Particulares, Secretarías Privadas, Subcontralores, Auditores, Secretarios Técnicos, Asesores, Consultores, Investigadores, Secretarios de Enlace, Titulares de la Unidad o Centro de Estudios, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, y el personal del Servicio de Carrera.

B. En la Auditoría Superior de la Federación: Auditor Superior, Auditores Especiales, Titulares de las Unidades, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Auditores, Visitadores, Inspectores, Asesores y Secretarios Particulares, Vigilantes, Supervisores de las áreas administrativas y técnicas.

C. En la Cámara de Senadores: Secretarios Generales, Tesorero, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Técnicos, Secretarios Particulares, Subcontralores, Auditores, Asesores, Consultores, Investigadores, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, Enlaces y Secretarías Privadas.

Con independencia del nombramiento expedido, en todos los casos a que se refiere esta fracción, será considerado trabajador de confianza cualquiera que desempeñe las siguientes funciones:

a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando.

b) Inspección, vigilancia y fiscalización: cuando estén considerados en el presupuesto de la Cámara de Diputados, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c) Manejo de fondos o valores, cuando implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino.

d) Auditoría: a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de la Contraloría o de las áreas de Auditoría.

e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la Cámara de Diputados con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de la Cámara de Diputados con tales características.

según lo ordena el diverso 6 del mismo ordenamiento<sup>84</sup>, lo que significa que se trata de estatutos jurídicos que contienen reglas diferentes para esa división de trabajadores<sup>85</sup>, lo que además se entiende, porque aquellos que son mando medio y superior tienen funciones de dirección o de decisión y, por lo mismo, no tienen la calidad de inamovibles que es propia de los trabajadores de base.

Esto significa que cada servidor público ya sea de base y supernumerarios, de tropa y clases de las fuerzas armadas, y aquellos denominados mando medio o superior, tienen características distintas, en términos de ese ordenamiento y dependen del nivel de obligaciones y responsabilidades que tienen a su cargo.

Las características de cada grupo podrían explicar en principio, la distinción o el tratamiento diverso que prevé el segundo párrafo del artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, es decir, la excepción al personal de base y supernumerario, de tropa y clases de las fuerzas armadas, de observar la obligación de reportar a su superior jerárquico cualquier pago en demasía, ya que en atención a sus funciones, obligaciones y nivel de responsabilidad se trata de sujetos de distinta naturaleza.

Sin embargo, la regla termina siendo inconstitucional a pesar de esa explicación, porque la Ley controvertida se refiere en general a los servidores públicos, según la redacción de los artículos 1 y 2, es decir, alude a todas las personas que desempeñen una función, empleo o

---

f) En almacén e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios;

g) Todos aquellos trabajadores que desempeñen funciones que por su naturaleza sean análogas a las anteriores.

IV. En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas;

V. (DEROGADA, D.O.F. 21 DE FEBRERO DE 1983)".

<sup>84</sup> "**Artículo 6o.** Son trabajadores de base:

Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente".

<sup>85</sup> "**Artículo 4o.** Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base".

cargo en el servicio público, pero no distingue entre los distintos niveles jerárquicos que existen en éste, por el contrario, regula de manera homogénea las remuneraciones de todos los servidores públicos del ámbito federal, sin excepción, en términos de lo ordenado por el artículo 127 de la Constitución Federal.

Este Tribunal Constitucional subraya que a pesar de las diferencias que pudiesen existir por razones de nivel jerárquico en el servicio público, ello no justifica la excepción a que se refiere la disposición, en cuanto excluye al personal de base y supernumerario de la obligación de reportar aquellos pagos que no correspondan a la remuneración asignada. En otras palabras, esa categoría de base y supernumerario no equivale a que ese personal, por razones de carácter administrativo o, incluso, por error, no llegue a recibir un pago de esas características, supuesto en el cual tendría que reportarlo a su superior jerárquico.

En consecuencia, puede haber situaciones que con independencia de las funciones, nivel de responsabilidad y diferencia de sueldos, exista algún servidor público de base, supernumerario, de tropa y clases de las fuerzas armadas que por alguna circunstancia ajena a su voluntad, llegue a recibir un pago que no corresponda a lo que prevé el tabulador en su caso aplicable.

En ese contexto la disposición resulta violatoria del principio de igualdad, ya que a pesar de que entre los servidores públicos de base, supernumerarios, de tropa y clases de las fuerzas armadas, existen diferencias frente a los servidores públicos de mando medio o superior, también lo es que cabe la posibilidad de que por alguna circunstancia ajena a su voluntad o a la de su superior jerárquico,

lleguen a recibir algún pago que no le corresponde, por lo que tendrían que reportarlo porque éste terminaría siendo una remuneración no permitida.

Por ende, ha lugar a declarar la invalidez del segundo párrafo del artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, con la consecuente referencia que reitera el diverso 217 Bis del Código Penal Federal, que en su fracción II introduce la excepción a que se refiere el párrafo declarado inválido.

En otro orden de ideas, debe decirse que tal y como lo plantean los Senadores de la República el artículo 217 Ter del Código Penal Federal transgrede el principio de proporcionalidad de las penas a que se refiere el artículo 22 constitucional, pues por virtud de éste la gravedad de la pena impuesta debe ser proporcional a la del hecho antijurídico y al grado de afectación del bien jurídico tutelado. En el caso, la disposición incorpora una simple graduación numérica que subordina la pena únicamente al monto que se obtuvo u otorgó, empero, el simple aumento de un centavo en el posible monto ubicaría al servidor público en una categoría diametralmente distinta, sin más, ya que el precepto no incluye supuestos normativos que permitan valorar la conducta al tenor de las circunstancias que en su caso ocurran o la naturaleza del daño causado.

El primer párrafo del artículo 22 de la Constitución Federal exige que toda pena sea proporcional al delito que sanciona y al bien jurídico afectado, en los siguientes términos:

**“Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena**

deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.  
(...)”.

En relación con ese principio el Tribunal Pleno ha subrayado que al configurar leyes penales el legislador debe respetar diversos principios constitucionales, entre ellos, el de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, para evitar la aplicación de penas infamantes, crueles, excesivas, inusitadas o contrarias a la dignidad humana. Por ello, el juez constitucional debe examinar que exista proporción y razonabilidad suficiente entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido, para lo cual debe considerar el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para que sea individualizada entre un mínimo y un máximo y otros elementos.

Asimismo, se ha razonado que el legislador penal debe prever un sistema de sanciones que permita a la autoridad judicial individualizar suficientemente la pena que decreta, para que el juzgador pueda determinar justificadamente la sanción respectiva, según el grado de responsabilidad del sujeto involucrado y las circunstancias del caso.

Esos razonamientos se sustentaron por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 31/2006<sup>86</sup>, precedente en el cual lo analizado fue una sanción consistente en multa, sin embargo, contiene consideraciones aplicables a todo tipo de sanción penal; así, de la sentencia se reproduce lo siguiente:

“(…)”.

**El legislador tiene un amplio margen de libertad configuradora para crear o suprimir figuras delictivas, introducir clasificaciones entre ellas, establecer modalidades punitivas, graduar las penas**

---

<sup>86</sup> Resuelta en sesión de diecinueve de febrero de dos mil ocho, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

aplicables, fijar la clase y magnitud de éstas con arreglo a criterios de agravación o atenuación de los comportamientos penalizados. Todo ello de acuerdo con la apreciación, análisis y ponderación que efectúe acerca de los fenómenos de la vida social y del mayor o menor daño que ciertos comportamientos puedan estar causando o llegar a causar en el conglomerado social.

En tal sentido, el legislador penal está facultado para emitir leyes que inciden en los derechos fundamentales de los gobernados (libertad personal; derecho a la propiedad, por ejemplo), estableciendo penas para salvaguardar diversos bienes –también constitucionales- que la sociedad considera valiosos (vida, salud, integridad física, por ejemplo).

Sin embargo, como lo aduce el promovente, las facultades del legislador no son ilimitadas. La legislación penal no está exenta de control constitucional.

Sirve de apoyo, la jurisprudencia del Pleno del Máximo Tribunal del país, que en seguida se transcribe:

**‘GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA’. (Se transcribe).**

De conformidad con el principio de legalidad constitucional, el legislador penal, debe actuar de forma medida y no excesiva, al momento de regular las relaciones en ese ámbito, porque su posición como poder constituido dentro del Estado constitucional le impide actuar de forma arbitraria y en exceso de poder.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación encuentra que el legislador en materia penal tiene un amplio margen de libertad para diseñar el rumbo de la política criminal; es decir, para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales, de acuerdo a las necesidades sociales del momento histórico respectivo; sin embargo, al configurar las leyes penales, debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, dentro de los cuales se encuentra el de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, a fin de que la aplicación de las penas no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano, de conformidad con lo previsto en los artículos 14, 16, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución Federal.

Por esa razón, el juez constitucional, al examinar la validez de las leyes penales, debe analizar que exista proporción y razonabilidad suficiente entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido, para lo cual debe considerar el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para que sea individualizada entre un mínimo y un máximo, el grado de reprochabilidad atribuible al

sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la resocialización del sentenciado.

Ese es el sentido del artículo 22 constitucional, que prohíbe la desproporción de las penas en nuestro ordenamiento jurídico, al establecer lo siguiente:

‘Artículo 22’. (Se transcribe).

Está claro, así, que la pena de multa, para no ser inconstitucional, debe configurarse de una manera tal que no resulte excesiva. Sin embargo, el artículo 22 constitucional no brinda la definición de las multas excesivas. El concepto exacto del Constituyente no puede conocerse, debido a que en la sesión respectiva del Congreso en que se votó dicha disposición no llegó a tratarse el tema, lo que tampoco se realizó en el dictamen de la Comisión que lo formuló.

Ese estado de cosas conduce a determinar que la Constitución ha dejado que el intérprete supremo del ordenamiento jurídico sea quien vaya definiendo los criterios y condiciones en que se actualiza una sanción de esa índole, caso tras caso, atendiendo a las distintas materias en que se han establecido las multas, a los diferentes bienes que se pretenden tutelar a través de su imposición, así como en función de la culpabilidad del sujeto infractor.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está autorizada para definir, a partir de un método de aproximación sucesiva, el contenido de los preceptos de la Constitución, en la medida requerida por el caso de su conocimiento, porque la jurisprudencia constitucional que emite es del interés directo de todos los gobernados, que deben tener certeza sobre los límites constitucionales de la actuación pública.

Concretamente, este Alto Tribunal encuentra que:

a) La multa penal es excesiva cuando la pena pecuniaria afecta de manera notoriamente desproporcionada las posibilidades económicas del sentenciado, lo que ocurre cuando hace inviable la satisfacción de las necesidades básicas de su persona y/o familia.  
(...).

b) La multa penal es excesiva cuando en su configuración no existe proporción y razonabilidad suficiente entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido.

El legislador puede limitar y establecer supuestos de privación de derechos fundamentales para proteger otros bienes que la sociedad considera valiosos, siempre que lo haga de manera justificada, estableciendo una relación de proporcionalidad entre los medios (las penas, en este caso) y los fines que pretende alcanzar (bienes jurídicamente tutelados).

Como se ha dicho, el legislador penal está sujeto a la Constitución, por lo que, al formular la cuantía de las penas, debe atender a diversos principios constitucionales, dentro de los cuales se encuentra el de proporcionalidad y razonabilidad entre delito y pena, a fin de que su aplicación no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental, ni contraria a la dignidad del ser humano, de conformidad con lo previsto en los artículos 14, 16, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución Federal.

De lo cual deriva que el juez constitucional, al examinar la validez de las leyes penales, debe analizar que exista proporción y razonabilidad suficiente entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido, para lo cual debe considerar el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para que sea individualizada entre un mínimo y un máximo, el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la resocialización del sentenciado.

Esto permite advertir la importancia que tiene el que el Poder Legislativo justifique, en todos los casos y en forma expresa, en el proceso de creación de la ley, cuáles son las razones del establecimiento de las penas y el sistema de aplicación de las mismas.

Sirve de apoyo, la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece:

**‘PENAS Y SISTEMA PARA SU APLICACIÓN. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO JUSTIFICAR EN TODOS LOS CASOS Y EN FORMA EXPRESA, LAS RAZONES DE SU ESTABLECIMIENTO EN LA LEY’. (Se transcribe).**

(...).

c) La multa penal es excesiva cuando la ley no señala bases suficientes para que la autoridad judicial pueda tener elementos para individualizar la pena; especialmente, cuando la ley no permite establecer su cuantía en relación con la responsabilidad del sujeto infractor.

La culpabilidad para la medición de la pena atañe al supuesto de hecho o tipo de conexión para la medición judicial de la pena y, por tanto, al conjunto de los factores que poseen relevancia para la magnitud de la pena en el caso concreto: nadie puede ser castigado más duramente que lo que le es reprochable. En tal sentido, la culpabilidad del sujeto es un elemento central para la medición de la pena y el parámetro de su limitación.

(...).

En ese orden de ideas, este Alto Tribunal observa que las leyes penales deben hacer posible al juzgador, en cierto grado, la justificación de la cuantía de las penas que en los casos concretos deben aplicarse.

Es por ello que, según lo previsto en los artículos 16 y 22 constitucionales, el legislador penal debe establecer un sistema de sanciones que permita a la autoridad judicial individualizar suficientemente la pena que decreta, a fin de que el juez pueda determinar justificadamente la sanción respectiva, atendiendo al grado de responsabilidad del sujeto implicado y de conformidad con las circunstancias del caso concreto. (...).”

De esa sentencia derivó la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

**“LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA. El legislador en materia penal tiene amplia libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, es decir, para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales, de acuerdo con las necesidades sociales del momento histórico respectivo; sin embargo, al configurar las leyes relativas debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, entre ellos los de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, a fin de que la aplicación de las penas no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano, conforme a los artículos 14, 16, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por esa razón, el Juez constitucional, al examinar la constitucionalidad de las leyes penales, debe analizar que exista proporción y razonabilidad suficientes entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido, para lo cual debe considerar el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para individualizarla entre un mínimo y un máximo, el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la resocialización del sentenciado”.** (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XXVIII, septiembre de 2008, P./J. 102/2008, página 599, registro digital 168878).

El artículo 217 Ter del Código Penal Federal impugnado<sup>87</sup>, prevé como sanciones a aplicar las siguientes:

- a) Si el beneficio otorgado no excede el equivalente de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, la sanción será de 3 meses a 2 años de prisión y multa de 30 a 300 veces el salario mínimo vigente al momento de cometerse el ilícito;
- b) Si el beneficio excede el equivalente de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, pero no es mayor que el equivalente a 1000 veces dicha unidad, se impondrán de 6 meses a 3 años de prisión y multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente;
- c) Si el beneficio obtenido excede del equivalente a 1000 veces, pero no es mayor que el equivalente a 3000 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de 3 a 5 años de prisión y multa de 300 a 1000 veces el salario mínimo; y,
- d) Si el beneficio excede el equivalente a 3000 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrá de 5 a 14 años de prisión y multa de 500 a 3000 veces el salario mínimo.

De acuerdo con lo expuesto debe decirse que asiste la razón a los promoventes de la acción, ya que las sanciones que prevé el artículo 217 Ter del Código combatido, por la comisión del delito de remuneración ilícita, no respetan el principio de proporcionalidad de las penas, toda vez que la graduación numérica atiende exclusivamente al monto del beneficio otorgado u obtenido, esto es, al monto del pago en demasía, sin tomar en cuenta, como se argumenta

---

<sup>87</sup> Reproducido a foja trescientos sesenta y ocho de esta ejecutoria.

en los conceptos de invalidez, que el simple aumento de un centavo provoca que el sujeto se ubique en una categoría distinta; esto implica que la sanción no guarda ninguna relación proporcional con la conducta que se pretende sancionar.

Esto es, si el servidor público rebasa en una unidad el límite superior de un rango, para quedar comprendido en el siguiente, ello representa un aumento considerable, pero sobre todo que puede ser desproporcionado a la diferencia de la remuneración; además, en atención al principio de proporcionalidad el legislador debió considerar el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para individualizar la sanción dentro de los rangos indicados, el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena para alcanzar la prevención del delito.

En consecuencia, las sanciones previstas en el artículo 217 Ter del Código Penal Federal resultan violatorias del diverso 22 de la Constitución Federal, razón adicional por la que ha lugar a declarar la invalidez de dicha disposición.

Lo expuesto en este considerando ha demostrado la inconstitucionalidad de los artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal, en relación con el diverso 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, por violación a los principios de taxatividad y de proporcionalidad de las penas, y dado el alcance de los vicios advertidos, se ha concluido declarar su invalidez.

La declaratoria de invalidez de los artículos del Código Penal Federal precisados en el párrafo que antecede, surtirá efectos retroactivos al seis de diciembre de dos mil dieciocho, fecha en que

entró en vigor el Decreto combatido, correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia.

Por tanto, resulta innecesario ocuparse del último de los argumentos que hacen valer los Senadores en el sentido de que esa Ley Federal desborda lo ordenado en la fracción VI del artículo 127 constitucional y el quinto transitorio del Decreto en el que se reformó, esto es, que el tipo penal es inconstitucional porque el Constituyente Permanente configuró un elemento específico (dolo calificado o típico) que debía observarse al momento de acuñar las conductas típicas; y que ante la aparente contradicción entre la fracción VI que contiene un mandato más amplio que el quinto transitorio, pues este último sólo hace referencia a la elusión, esa probable contradicción debe salvarse privilegiando la disposición que racionaliza el principio de intervención mínima, ya que aun resultando fundado, no tendría un efecto distinto al ya alcanzado.

Similar argumento opera para el diverso reclamo sobre el régimen transitorio del Decreto combatido, ya que tampoco variaría el pronunciamiento alcanzado.

La conclusión del examen innecesario encuentra apoyo en la jurisprudencia de este Tribunal Pleno que a continuación se trasunta:

**“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto”. (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta,**

Novena Época, Pleno, tomo XIX, junio de 2004,  
P./J. 37/2004, página 863, registro digital 181398).

**DÉCIMO TERCERO. Efectos.** Los efectos de esta sentencia se determinan conforme a lo establecido en los artículos 41, fracciones IV y V, así como 45, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>88</sup>, que disponen que este Tribunal Constitucional debe fijar con precisión los alcances de la sentencia, los órganos obligados a cumplirla, el término para el cumplimiento y que surtirán sus consecuencias a partir de la fecha que determine la Suprema Corte, ya que éstas no tendrán efectos retroactivos, salvo en materia penal.

**A.** Atendiendo a las razones de carácter global, se declara la invalidez total del 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación de cinco de noviembre de dos mil dieciocho, para que el Congreso de la Unión cumpla con lo ordenado en el diverso Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, 124 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado el veinticuatro de agosto de dos mil nueve y, en

---

<sup>88</sup> “**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

(...).

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

(...)”.

“**Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia”.

consecuencia, emita una ley que reglamente esa reforma constitucional, atendiendo a los extremos aquí razonados.

Lo antedicho deberá llevarlo a cabo una vez que sea notificada esta sentencia, en el término de noventa días naturales, a contar dentro de los periodos ordinarios de sesiones que correspondan al Congreso de la Unión; las actuaciones aquí ordenadas se deberán hacer del conocimiento de esta Suprema Corte, acompañando las constancias que así lo acrediten para efecto de verificar el cumplimiento debido de este fallo.

**B.** Atendiendo a las razones de carácter individual, se declara la invalidez de los artículos 5, 6, penúltimo párrafo y 8 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 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal, publicados en el Diario Oficial de la Federación de cinco de noviembre de dos mil dieciocho.

La declaratoria de invalidez de los dos últimos artículos precisados en el párrafo que antecede, surtirá efectos retroactivos al seis de diciembre de dos mil dieciocho, fecha en que entró en vigor el Decreto combatido, correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** Es parcialmente procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

**SEGUNDO.** Se sobresee en las acciones de inconstitucionalidad respecto de los artículos 12, segundo párrafo, 13, 14, 15, 16 y 17 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.

**TERCERO.** Se declara la invalidez del 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación de cinco de noviembre de dos mil dieciocho.

**\*  
CUARTO** . Se reconoce la validez de los artículos 6, fracción II, inciso a) y 11, segundo párrafo 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, así como los artículos primero y segundo transitorios reclamados.

**\*  
QUINTO** . Se declara la invalidez de los artículos 5, 6, penúltimo párrafo, 8 y 12, párrafos primero y tercero 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; 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal, publicados en el Diario Oficial de la Federación de cinco de noviembre de dos mil dieciocho.

**SEXTO.** La declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión.

**SÉPTIMO.** Publíquese ésta en el Diario Oficial de la Federación, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.