



**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 5/2019**

**ACTOR: COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA**

**SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS**

**SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD**

**PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

En la Ciudad de México, a veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve, se da cuenta al **Ministro Alberto Pérez Dayán**, instructor en el presente asunto, con lo siguiente:

Constancia	Registro
Copia certificada de la sentencia de diez de julio del año en curso, dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el recurso de reclamación <b>12/2019-CA</b> , derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional al rubro indicada, así como del voto aclaratorio y concurrente formulado por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la mencionada resolución.	Sin registro

Documental recibida en la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal. Conste.

Ciudad de México, a veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve.

Agréguese al expediente para que surta efectos legales, la copia certificada de la sentencia de diez de julio del año en curso, dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el recurso de reclamación **12/2019-CA**, derivado del presente incidente de suspensión, así como del voto aclaratorio y concurrente formulado por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la mencionada resolución, la cual revoca el proveído impugnado de once de enero de dos mil diecinueve, por el que se negó la suspensión solicitada por la Comisión Federal de Competencia Económica.

En consecuencia y en debido cumplimiento a las consideraciones, fundamentos y efectos precisados en la referida ejecutoria, en los cuales, en lo que interesa, estableció lo siguiente:

**PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

*se considera necesario retomar en lo que aquí interesa, las consideraciones que esta Primera Sala de la Suprema Corte emitió al resolver el Recurso de Reclamación 14/2019-CA, fallado el doce de junio de dos mil diecinueve.*

*En ese precedente, esta Primera Sala destacó dos elementos del parámetro de control que ahí desarrolla, uno positivo y otro negativo, respectivamente: la apariencia del buen derecho y la puesta en peligro de las instituciones fundamentales del orden jurídico nacional, destacando de la conjunción de ambos el criterio que actualmente rige contra los actos que tienen incidencia en alguna de las precondiciones de la autonomía de los órganos constitucionales autónomos, como lo es la integridad de las remuneraciones de sus integrantes. En efecto, esta Sala señaló que cuando la garantía presupuestaria se encuentre prevista directamente en la Constitución y ésta se constituya en una precondición de la autonomía que la Ley Fundamental tutela de algún órgano, debe concluirse que ésta debe concebirse como una institución fundamental del ordenamiento jurídico mexicano, pues de su tutela puede depender el delicado*

## INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIÁ CONSTITUCIONAL 5/2019

equilibrio de poderes trazado por el Constituyente.

Asimismo, que cuando un acto impugnado en una controversia constitucional tenga el potencial de poner en riesgo el cumplimiento de un lineamiento del cual depende la autonomía de un órgano primario del Estado frente a los demás poderes, la protección de las instituciones fundamentales del ordenamiento jurídico debe entenderse como un criterio positivo de la apariencia del buen derecho y tomarse en consideración para evaluar el peligro en la demora. Lo que cobra relevancia la posición de los órganos constitucionales autónomos en la actual concepción constitucional del principio de división de poderes, en relación con el modelo de Estado Regulador construido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

También en aquél precedente se señaló que es una máxima de los modelos de estado constitucional de derecho que el principio de división de poderes debe garantizar que ciertos órganos tengan garantías de estabilidad salarial, de permanencia y de suficiencia presupuestal, para efectos de aislar a sus titulares de presiones de los otros poderes, pues sólo mediante un blindaje presupuestal es posible obtener la independencia de criterio de los integrantes de esos órganos, lo cual es condición de existencia de una genuina autonomía en el ejercicio de competencias constitucionales diseñada para ejercerse bajo racionalidades distintas a la de oportunidad política. (...)

(...) esta Sala estimó que para efectos de la suspensión en controversia constitucional debe establecerse el criterio de que cuando se trata de órganos constitucionales autónomos, con una posición contra-mayoritaria, atendiendo a la apariencia del buen derecho, debe estimarse que existe una presunción constitucional en favor de su otorgamiento cuando se impugne un presupuesto de egresos en la parte en que determine una reducción general de las remuneraciones de los servidores públicos integrantes del mismo, que no reconozca, al menos la excepción prevista en la fracción III del artículo 127 constitucional, pues la estabilidad salarial de los mismo conforman una salvaguarda esencial de dichos órganos para ponerlos a salvo de las presiones de los poderes públicos.

Ahora bien, tomando en cuenta las consideraciones mencionadas se estima que es **fundado** el argumento en el que se alega que con fundamento en la apariencia del buen derecho es viable conceder la suspensión de un presupuesto ya aprobado cuando de las particularidades del caso se advierte que existe una razonable probabilidad de que las pretensiones del promovente tengan una apariencia de juricidad y peligro en la demora, sin que ello implique que se estén dando efectos restitutorios a la medida cautelar. (...)

Como se observa de las porciones impugnadas del Presupuesto de Egresos, con su implementación existe una probabilidad de afectación a las remuneraciones de los servidores públicos que integran la Comisión Federal de Competencia Económica, que puede poner en peligro su autonomía constitucional, y con su concesión no se actualiza ninguna de las prohibiciones del artículo 15 de la Ley Reglamentaria. (...)

(...) esta Primera Sala reconoce que la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de aprobar el Presupuesto de Egresos y las remuneraciones de los servidores públicos de los distintos poderes y órganos constitucionales autónomos de orden federal, con fundamento en los artículos 74, fracción IV y 75 de la Constitución Federal, así como la facultad de establecer la remuneración del Presidente de la República y, a partir de esta determinación, estructurar la de los demás servidores públicos; no se puede soslayar que la Comisión Federal de Competencia Económica, con base en lo previsto en el artículo 28 constitucional, tiene garantías mínimas de suficiencia presupuestal y de ahí que, en apariencia del buen derecho, sea constatable desde la etapa inicial del juicio y sin prejuzgar sobre el fondo, apreciar un riesgo constitucional sobre la autonomía del órgano actor, si se permitiera la ejecución del acto impugnado que ordena la reducción de las remuneraciones de los servidores públicos de la Comisión actora en relación a las que venían recibiendo, sin al menos permitirle la aplicación de la excepción de la fracción III del artículo 127 constitucional.



**PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, el Pleno determinó que era inconstitucional que la ley invistiera de una facultad discrecional a la Cámara de Diputados para determinar las remuneraciones de los servidores públicos de los órganos constitucionales autónomos, entre otros, pues ésta puede ejercerse para fijarlos de una manera excesiva, o bien de manera escueta, en perjuicio del principio de división de poderes.

En el presente caso, la parte actora no acude a impugnar la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, ya que éste no fue objeto de aplicación del Presupuesto de Egresos. Sin embargo, debe aplicarse analógicamente lo resuelto en el referido asunto, ya que la Comisión actora impugna un acto que tacha de discrecional por parte de la Cámara de Diputados y que tiene como resultado la disminución de las remuneraciones de sus servidores públicos.

Esta Sala estima que el precedente del Pleno es jurídicamente aplicable para paralizar los efectos de un acto discrecional que puede afectar la posición de equilibrio que resguarda la Constitución a la Comisión actora en el principio de división de poderes.

(...) en el Decreto impugnado, la Cámara de Diputados determinó reducir las remuneraciones de los servidores públicos de la Comisión Federal de Competencia Económica respecto al año anterior, al prescribir que tenían que fijarse en un punto abajo del establecido para el Presidente de la República, el cual se redujo respecto al año pasado, todo lo cual se determinó con base en una política pública de austeridad determinada conjuntamente entre el Presidente de la República y la Cámara de Diputados.

Esta Sala precisa que al suspenderse el acto impugnado no se cuestiona, ni se ordena dejar sin efectos dicha política pública, sino que se suspende únicamente en aquello atinente a la Comisión Federal de Competencia Económica, pues la Cámara de Diputados decidió incluirla en la referida política pública, sin considerar su naturaleza de órgano constitucional autónomo, ni considerar la posibilidad de la aplicación de la excepción prevista en la fracción III del artículo 127 constitucional.

(...) en el acto impugnado se ordena al órgano de gobierno, al órgano de dirección o a la instancia correspondiente de la Comisión Federal de Competencia Económica fijar las remuneraciones de los servidores públicos de dicho órgano constitucional autónomo de una manera ordenada considerando que ninguno puede recibir más que la cantidad fijada al Presidente de la República, la cual asciende a la cantidad total anual neta de \$1,663,050.00 pesos (un millón seiscientos sesenta y tres mil cincuenta pesos).

Esto supone una reducción generalizada considerable de las remuneraciones de los servidores públicos de la Comisión Federal de Competencia Económica respecto del ejercicio fiscal anterior.

Cabe precisar que para esta Sala es central que la mecánica normativa de las partes impugnadas demuestra que estamos frente a un acto que no está consumado precisamente porque los recursos que en él se establecen se otorgan al órgano para que sea éste quien determine e individualice las remuneraciones de sus servidores públicos, respecto de lo cual se solicita la suspensión previo a su ejecución, esto es, previo a determinar su monto específico; adicionalmente, el acto impugnado determina la entrega de ministraciones que se van actualizando con las diversas entregas y, por tanto, los efectos de los mandatos ahí contenidos están pendientes de ejecutarse mientras se agota el año fiscal, por lo que mientras no se terminen de ministrar en su totalidad no puede calificarse una consumación del acto.

En consecuencia, el acto impugnado consiste en la reducción de las remuneraciones de los servidores públicos de la Comisión actora por debajo del nuevo tope fijado al Presidente de la República, sin considerarse la posibilidad de excepcionar a algunos de ellos por sus funciones técnicas o de especialidad, lo cual implica su sometimiento a las políticas públicas de los órganos democráticamente elegidos, que es justo lo que busca evitar el artículo 28

## INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 5/2019

constitucional.

Por tanto, dicha reducción puede actualizar una violación a la autonomía de la Comisión Federal de Competencia Económica, como órgano constitucional autónomo, así como al modelo de Estado Regulador, ya que justo expone a los integrantes de dicho órgano a las presiones y preferencias de los órganos políticos, que es justo lo que busca evitar el diseño constitucional. (...)

No sólo se satisface el requisito de la apariencia del buen derecho, sino que también se observa la existencia de un riesgo en la demora, pues de permitirse la ejecución del acto impugnado se pondría en peligro la autonomía de criterio de sus integrantes mientras se resuelve el juicio en lo principal.

Ahora bien, habiéndose constatado la actualización de los dos criterios positivos, resta constatar que no se actualiza ninguno de los criterios negativos o de las prohibiciones del artículo 15 de la Ley reglamentaria, lo cual tampoco sucede en el presente caso. (...)

Debe concluirse que no se actualizan ninguna de las referidas prohibiciones, pues la concesión de la suspensión se solicita para que no aplique y, en su lugar, se mantengan las remuneraciones vigentes en el anterior presupuesto de egresos, esto es, se mantenga vigente una previsión salarial previamente existente, que en su momento no puso en peligro la seguridad o economía nacional o las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano. En otras palabras, no se solicita la suspensión para que deje de aplicarse algún acto que tenga por objeto o finalidad la protección de alguno de los bienes jurídicos previsto en el artículo 15 de la legislación, sino para que no se aplique en contra de la Comisión actora una política de reducción salarial, sobre montos que ya se venía ejerciendo.

De la misma manera tampoco se observa que pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante, pues aunque con la concesión de la suspensión se deberá reconducir parte del Presupuesto del Instituto actor, como se precisará en los efectos de la concesión, ello debe realizarse evitando afectar rubros destinados a cumplir con obligaciones legales o constitucionales, o bien que pudieran afectar pasivos o derechos adquiridos. Adicionalmente, esta Sala considera que una reconducción que cuide estos extremos supone un costo menor que el incurrido por la sociedad en contar con un órgano constitucional autónomo que ejerce sus facultades constitucionales expuesto a las presiones políticas por parte de los otros poderes, en otras palabras, existe un mayor riesgo para la sociedad en un escenario en que las decisiones técnicas o especializadas de la Comisión Federal de Competencia Económica pudieran verse influenciadas por dichas presiones.

Por lo tanto, **con el fin de preservar la materia del juicio y evitar que se cause un daño irreparable, procede conceder la suspensión solicitada para el efecto de que lo dispuesto en los Anexos 23.1.2, 23.1.3 y 23.10, así como en el artículo séptimo transitorio, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, no se utilice como parámetro para la determinación de las remuneraciones de los servidores públicos de la Comisión Federal de Competencia Económica, hasta en tanto se resuelva el fondo de la controversia constitucional.**

**En consecuencia, la medida cautelar tendrá como efecto que las remuneraciones respectivas se fijen conforme a lo establecido en los artículos 75, párrafo primero, y 127 de la Constitución Federal. Por ello, se deberán de aplicar las remuneraciones aprobadas para los servidores públicos que integran la Comisión Federal de Competencia Económica en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018.**

La suspensión es una figura cautelar que prescribe mantener el estado de cosas existente antes de la aplicación del acto impugnado, por lo que, como se ha reiterado en distintos precedentes por esta Suprema Corte, no podría tener un efecto restitutorio, como podría ser la reviviscencia de normas derogadas. Sin embargo, debe concluirse que este no es el efecto ahora determinado.

Pues, **al haberse suspendido la aplicación de las porciones precisadas del Presupuesto de Egresos de la Federación del Ejercicio Fiscal 2019 se**



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

ordena mantener el estado de cosas previo, esto es, aquel en el cual no se aplica las porciones mencionadas, en cuyo caso, la Constitución, en su artículo 75, prescribe la existencia de una consecuencia normativa que cobra aplicación de manera automática: 'en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración [a un empleo que esté establecido por ley], se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo'.

Por tanto, con base en lo anterior, debe entenderse subsistente la facultad del órgano de gobierno, del órgano de dirección o de la instancia correspondiente en de la Comisión Federal de Competencia Económica prevista en el Anexo 23.10 del acto impugnado para que, en cumplimiento de la suspensión decretada en esta resolución, vuelva a resolver sobre la fijación de las referidas remuneraciones para el efecto de que se respeten las cantidades fijadas en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal anterior, sin considerar el tope establecido por la Cámara de Diputados.

Al darse cumplimiento a la presente suspensión, debe entenderse aplicable el límite del gasto programable establecido en favor de la Comisión Federal de Competencia Económica en el Anexo 1, relativo al Ramo A 'Autónomos' del rubro 43, así como aquellos gastos de programas específicos precisados en el referido decreto, por tanto, el órgano de gobierno, del órgano de dirección o la instancia correspondiente de la Comisión recurrente debe proceder a reconducir aquellos montos de los que pueda disponer con fundamento en su facultad de ejercicio autónomo de su presupuesto para dar cumplimiento a los lineamientos fijados en esta resolución cuidando no afectar obligaciones adquiridas, ni derechos adquiridos, así como tutelando no afectar el desempeño de sus funciones como órgano constitucional autónomo.

En vía de consecuencia, debe entenderse incluido en la suspensión la aplicación de cualquier norma de responsabilidad penal o administrativa para sancionar las conductas que son materia de la presente decisión.

Finalmente, se precisa que la medida cautelar concedida surtirá efectos desde el momento en que se notifique la presente resolución y sin necesidad de otorgar garantía alguna.

Por tanto, en los términos precisados y en cumplimiento a lo resuelto por la Primera Sala, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sentencia del recurso de reclamación 12/2019-CA, con el

fin de preservar la materia del juicio y evitar que se cause un daño irreparable y, además, con fundamento en los artículos 14 a 18 de la Ley

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal

**Artículo 14.** Tratándose de las controversias constitucionales, el ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el ministro instructor en términos del artículo 35, en aquello que resulte aplicable. La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.

**Artículo 15.** La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

**Artículo 16.** La suspensión se tramitará por vía incidental y podrá ser solicitada por las partes en cualquier tiempo hasta antes de que se dicte sentencia definitiva.

**Artículo 17.** Hasta en tanto no se dicte la sentencia definitiva, el ministro instructor podrá modificar o revocar el auto de suspensión por él mismo dictado, siempre que ocurra un hecho superveniente que lo fundamente.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIÁ CONSTITUCIONAL 5/2019**

Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **se revoca el acuerdo de once de enero del año en curso**, dictado en el presente incidente de suspensión y de conformidad con los efectos determinados en la referida ejecutoria, **se otorga la suspensión solicitada por la Comisión Federal de Competencia Económica**, hasta en tanto se resuelva el fondo de la controversia constitucional.

La medida suspensiva concedida conforme a lo dispuesto por la Primera Sala **surtirá efectos de inmediato y sin necesidad de otorgar garantía alguna**, a partir de la notificación de dicha ejecutoria a las partes, sin perjuicio de que pueda modificarse o revocarse derivado de algún hecho superveniente, atento a lo previsto en el artículo 17 de la mencionada ley reglamentaria.

**Notifíquese.** Por lista y por oficio a las partes.

**Cúmplase.**

Lo proveyó y firma el **Ministro Instructor Alberto Pérez Dayán**, quien actúa con Carmina Cortés Rodríguez, Secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, que da fe.

Esta hoja corresponde al proveído de veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve, dictado por el **Ministro Instructor Alberto Pérez Dayán**, en el incidente de suspensión de la controversia constitucional **5/2019**, promovida por la Comisión Federal de Competencia Económica. Conste.

SRB. 3

Si la suspensión hubiere sido concedida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el recurso de reclamación previsto en el artículo 51, el ministro instructor someterá a la consideración del propio Pleno los hechos supervenientes que fundamenten la modificación o revocación de la misma, a efecto de que éste resuelva lo conducente.

**Artículo 18.** Para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional. El auto o la interlocutoria mediante el cual se otorgue deberá señalar con precisión los alcances y efectos de la suspensión, los órganos obligados a cumplirla, los actos suspendidos, el territorio respecto del cual opere, el día en que deba surtir sus efectos y, en su caso, los requisitos para que sea efectiva.