



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 358/2019
ACTOR: BANCO DE MÉXICO
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD

En la Ciudad de México, a dieciséis de enero de dos mil veinte, se da cuenta a la **Ministra instructora Yasmín Esquivel Mossa**, con lo siguiente.

Constancias	Número de registro
Escrito y anexos de Erik Mauricio Sánchez Medina, Director Jurídico del Banco de México.	686

Documentales recibidas el diez de enero del año en curso en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal. Conste.

Ciudad de México, a dieciséis de enero de dos mil veinte.

Agréguese al expediente, para que surtan efectos legales, el escrito y los anexos de cuenta del Director Jurídico del Banco de México, cuya personalidad tiene reconocida en el expediente principal, mediante los cuales desahoga la prevención formulada mediante proveído de treinta de diciembre de dos mil diecinueve.

A efecto de proveer sobre la medida cautelar, se tiene en cuenta que el organismo actor impugna lo siguiente.

“El PEF-2020, publicado en el DOF el 11 de diciembre de 2019, como acto legislativo y acto concreto de aplicación de un sistema normativo, por lo que de manera destacada se impugna dicho presupuesto respecto de lo que establece el artículo 18, fracción II, y los Anexos ‘23.1.2. REMUNERACIÓN ORDINARIA TOTAL LÍQUIDA MENSUAL NETA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA (pesos)’ y ‘23.1.3. REMUNERACIÓN TOTAL ANUAL DE PERCEPCIONES ORDINARIAS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA (pesos)’.

En ese sentido, los Anexos 23.1.2. y 23.1.3. del PEF-2020 señalan la remuneración total ordinaria líquida mensual neta y ordinaria total anual del Presidente de la República en numerario, sin considerar las demás prestaciones que integran la referida remuneración, en particular, aquellas establecidas en especie. Asimismo, en el desglose de dicha retribución se prevén únicamente prestaciones ordinarias, sin señalar aquellas otras que, como lo señala la fracción I del propio artículo 18 del PEF-2020, también integran las remuneraciones de todo servidor público de la Federación, incluidas, en su caso, las de carácter extraordinario a que hace referencia la fracción I del mismo artículo.

Lo anteriormente referido a la remuneración ordinaria total líquida y remuneración total de percepciones ordinarias resulta contrario al artículo

127 de la Constitución Federal, dado que invade las atribuciones constitucionales y legales del Banco de México y, adicionalmente, dado que el PEF-2020 no establece de manera cierta la remuneración total específica asignada al Presidente de la República con todas las prestaciones que la integran, lo cual corresponde al límite para fijar el monto de remuneraciones para sus servidores públicos, impone una imposibilidad para determinar el límite aplicable a las remuneraciones de los servidores públicos del Banco de México.”.

Por otra parte, en el capítulo correspondiente de la demanda, el actor solicita la suspensión de los actos impugnados en los siguientes términos:

“Se solicita la medida cautelar con la finalidad de que se suspenda la aplicación, así como los efectos y consecuencias del PEF-2020 como referente normativo y cualquier acto o disposición general derivada que tenga concordancia y suponga la operatividad del acto impugnado en el Banco de México, con el objeto de mantener las cosas en el estado que actualmente se encuentran, pues el citado PEF-2020, al omitir los parámetros exigidos por el artículo 127 de la Constitución Federal, vulnera la autonomía en la administración del Banco de México.”.

Sobre el particular, es importante apuntar que la suspensión en controversias constitucionales se encuentra regulada en los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de cuyo contenido se advierte que:

1. Procede de oficio o a petición de parte, y podrá ser decretada en todo momento, hasta antes de que se dicte sentencia definitiva;
2. Procede respecto de actos que, atendiendo a su naturaleza, puedan ser suspendidos sus efectos o consecuencias;
3. No podrá otorgarse en los casos en que la controversia constitucional se hubiera planteado respecto de normas generales;
4. No se concederá cuando 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;
5. El auto de suspensión podrá ser modificado o revocado cuando ocurra un hecho superveniente que lo fundamente, y
6. Para su otorgamiento deberán tenerse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional.

En relación con lo anotado, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte emitió la jurisprudencia, cuyo rubro y texto, señalan lo siguiente:

“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y



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

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 358/2019**

FINES. La suspensión en controversias constitucionales, aunque con características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas cautelares, por lo que en primer lugar tiene como fin preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho de la parte actora, pueda ejecutarse eficaz e íntegramente y, en segundo, tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en general en tanto se resuelve el juicio principal, vinculando a las autoridades contra las que se concede a cumplirla, en aras de proteger el bien jurídico de que se trate y sujetándolas a un régimen de responsabilidades cuando no la acaten. Cabe destacar que por lo que respecta a este régimen, la controversia constitucional se instituyó como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, que tiene entre otros fines el bienestar de la persona que se encuentra bajo el imperio de aquéllos, lo que da un carácter particular al régimen de responsabilidades de quienes incumplen con la suspensión decretada, pues no es el interés individual el que se protege con dicha medida cautelar, sino el de la sociedad, como se reconoce en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Como se advierte del criterio jurisprudencial antes transcrito, la suspensión en controversias constitucionales participa de la naturaleza de las medidas cautelares por lo que, en primer lugar, tiene como fin preservar la materia del juicio, a efecto de asegurar provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia pueda ejecutarse eficaz e íntegramente, de modo que tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en tanto se resuelva el juicio principal.

En ese orden de ideas, **la suspensión constituye un instrumento provisional cuyo propósito es impedir que se ejecuten los actos impugnados o que se produzcan o continúen realizando sus efectos** hasta en tanto se dicta sentencia en el expediente principal, a efecto de preservar la materia del juicio y evitar se causen daños y perjuicios irreparables a las partes o a la sociedad, siempre que la naturaleza del acto lo permita y, en su caso, no se actualice alguna de las prohibiciones que establece el numeral 15 de la ley reglamentaria de la materia.

De la lectura integral de la demanda se advierte que la parte actora solicita la suspensión de las previsiones contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil veinte, relativas a los límites mínimos y máximos de percepciones ordinarias netas mensuales para los servidores públicos de la Administración Pública Federal, en concreto el artículo 18, fracción II, así como los Anexos 23.1.2. y 23.1.3., del referido Presupuesto de Egresos de la Federación, que establecen lo siguiente.

"Artículo 18. (...)

II. La remuneración total anual autorizada al Presidente de la República y los límites de remuneración mensual para la Administración Pública Federal se

integran en términos de las percepciones previstas en el presente Decreto y, conforme a lo siguiente:

a) Los límites mínimos y máximos de percepciones ordinarias netas mensuales para los servidores públicos de la Administración Pública Federal, las cuales incluyen la suma de la totalidad de pagos fijos, en efectivo y en especie, se presentan en el Anexo 23.1.1. de este Decreto y comprenden los conceptos que a continuación se señalan con sus respectivos montos, una vez realizada la retención de impuestos correspondiente:

i. Los montos correspondientes a sueldos y salarios, y

ii. Los montos correspondientes a las prestaciones.

Los montos de las percepciones ordinarias presentadas en el Anexo 23.1. no consideran los incrementos salariales que, en su caso, se autoricen para el presente ejercicio fiscal, las repercusiones que se deriven de la aplicación de las disposiciones de carácter fiscal, ni las adecuaciones a la curva salarial del tabulador;

b) La remuneración ordinaria total líquida mensual neta autorizada al Presidente de la República para el ejercicio fiscal de 2020 se incluye en el Anexo 23.1.2. de este Decreto, y

c) La remuneración total anual de percepciones ordinarias autorizada al Presidente de la República para el ejercicio fiscal de 2020 se incluye en el Anexo 23.1.3. de este Decreto;

(...).

ANEXO 23.1.2. REMUNERACIÓN ORDINARIA TOTAL LÍQUIDA MENSUAL NETA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA (pesos)

	Remuneración recibida ¹
REMUNERACIÓN ORDINARIA TOTAL LÍQUIDA MENSUAL NETA	111,990
Impuesto sobre la renta retenido (34%) * y deducciones de seguridad social	50,122
Percepción ordinaria bruta líquida mensual	162,111
a) Sueldos y salarios:	161,056
i) Sueldo base	44,897
ii) Compensación garantizada	116,159
b) Prestaciones:	1,055
i) Prima quinquenal (antigüedad)	235
ii) Ayuda para despensa	785
iii) Seguro colectivo de retiro	35

* Cálculo obtenido conforme a lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

1/ Corresponde a la remuneración en numerario sin considerar las prestaciones en especie.

ANEXO 23.1.3. REMUNERACIÓN TOTAL ANUAL DE PERCEPCIONES ORDINARIAS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA (pesos)

	Remuneración recibida
REMUNERACIÓN TOTAL ANUAL NETA DE PERCEPCIONES ORDINARIAS	1,716,654
Impuesto sobre la renta retenido (34%) *	683,464
Percepción ordinaria bruta anual	2,400,118
a) Sueldos y salarios:	1,932,672
i) Sueldo base	538,764
ii) Compensación garantizada	1,393,908
b) Prestaciones:	467,446
i) Aportaciones a seguridad social	67,390
ii) Ahorro solidario (Artículo 100 de la Ley del ISSSTE) 1 /	19,771
iii) Prima vacacional	14,966
iv) Aguinaldo (sueldo base)	89,455
v) Gratificación de fin de año (compensación garantizada)	234,982
vi) Prima quinquenal (antigüedad)	2,820
vii) Ayuda para despensa	9,420
viii) Seguro de vida institucional	28,217
ix) Seguro colectivo de retiro	425

* Cálculo obtenido conforme a lo dispuesto en el artículo 152 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

1 / Conforme a la Ley del ISSSTE se incluye esta prestación a partir de 2010. "

Como cuestión preliminar, y sin menoscabo de que en la presente resolución de cualquier forma se hará el estudio de la solicitud de la suspensión del límite de las remuneraciones autorizadas en el Anexo 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2020, correspondientes al Presidente de la República, la Ministra



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 358/2019

Instructora que provee al respecto observa que, ni del escrito de demanda y sus anexos, así como del desahogo de la prevención formulada a la parte actora por la Comisión de Receso que inicialmente tramitó el presente asunto, no ha habido una aplicación concreta de los anexos reclamados en perjuicio de la parte actora, y ello implica que no habría materia sobre la cual pudiera recaer la medida cautelar, porque si no ha habido un perjuicio material en su esfera jurídica, ni indicios de que ello acontecerá, la mera posibilidad de que llegara a suceder implicaría paralizar actos futuros e inciertos, contra los cuales es improcedente la suspensión.

Ahora bien, de la transcripción que antecede se advierte que lo impugnado corresponde esencialmente a las remuneraciones autorizadas en el Anexo 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2020, correspondientes al Presidente de la República, respecto de las cuales el Banco de México solicita se suspenda su aplicación, para el efecto de que el cálculo de las remuneraciones que corresponden a sus servidores públicos no se lleve a cabo utilizando como parámetro el límite de las que previstas para el titular del Poder Ejecutivo Federal, es decir, para que se mantengan, en su caso, retribuciones salariales superiores a las que venían percibiendo con anterioridad a la vigencia del referido presupuesto.

Precisado lo anterior, se determina que no ha lugar a conceder la suspensión solicitada por la parte actora para el efecto de que se deje de observar el mandato constitucional contenido en la fracción II del artículo 127 de la Constitución Federal, en el cual expresamente se ordena que ***"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."***; pues ello se traduciría, en primer lugar, en una decisión constitutiva de derechos, la cual sólo sería propia de la sentencia favorable de fondo que, en su caso, obtuviera la parte actora, más aún si se toma en cuenta que el presupuesto de egresos se rige por los principios de anualidad y de responsabilidad hacendaria, a partir de los cuales la actora nunca generó a su favor el derecho a gozar en todos los ejercicios de las mismas condiciones para operar en materia de remuneraciones.

Además, tampoco es jurídicamente posible que la actora, a través de la medida cautelar, deje de atender los ordenamientos jurídicos que procuran el equilibrio presupuestario y el cumplimiento de las metas aprobadas por el Congreso de la Unión, a través de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos respectivo.

Por tanto, al haber iniciado un nuevo ejercicio fiscal y existir un Presupuesto con un límite al salario del Presidente de la República, la parte actora no puede aducir un derecho para que las remuneraciones de

sus integrantes no apliquen ese tope superior, y en su lugar, se mantengan las percepciones establecidas para alguno de los ejercicios previos, en la medida en que ello significaría suponer, sin razón alguna, que a través de una suspensión es factible generar el derecho para prorrogar los remuneraciones que no contaban con un límite.

También debe precisarse que si bien las remuneraciones de los servidores públicos de la parte actora no provienen de recursos públicos previstos en los Presupuesto de Egresos de la Federación, pese a ello, su operación en materia salarial conforme a la fracción II del artículo 127 constitucional, también quedó sujeta al límite fijado en tal precepto, de modo tal que, al menos por el concepto relativo a los sueldos, la actora sí se rige por el principio de anualidad en materia presupuestaria, y tan es así, que el segundo párrafo del artículo 49 de la Ley del Banco de México, cuyo texto data del año mil novecientos noventa y tres, dispone que **“El comité sesionará por lo menos una vez al año,...”** para establecer la remuneración del Gobernador del Banco, así como la de los Subgobernadores, lo cual significa que la ley que regula esa institución prevé la revisión anual de dichos emolumentos, por lo que tampoco podría alegarse que tales funcionarios adquirieron un derecho permanente a recibir siempre las misma percepciones.

Lo anterior cobra mayor relevancia si se atiende a lo dispuesto en el artículo 46, fracción XI, de la Ley del Banco de México, ya que en ésta se prevé que su Junta de Gobierno al aprobar su presupuesto y las modificaciones que corresponda efectuarle durante el ejercicio deberá hacerlo **“...de conformidad con el criterio de que la evolución del citado presupuesto guarde congruencia con la del Presupuesto de Egresos de la Federación;...”**; con lo cual se acredita que pese a que la actora no opera con recursos públicos, su presupuesto sí está condicionado a las directrices anuales del que se elabora para la Federación, en este caso, en un tema tan relevante desde el punto de vista constitucional, como es el de las remuneraciones de los servidores públicos.

En segundo lugar, de concederse la medida, ello implicaría un desacato a una prohibición expresa señalada en el texto constitucional – el cual además autoriza sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en su artículo 127– lo que pone de manifiesto el inexcusable mandato de mantener la racionalidad y austeridad en el gasto público, propósitos que, en concepto de la Ministra Instructora que provee, se erigen como instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano.

En este sentido, también debe tenerse presente que el primer párrafo del artículo 134 constitucional establece que **“Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México,**



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

se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.”; fines que no podrían cumplirse si a través de una medida cautelar se modificaran los objetivos señalados en la Constitución en materia de remuneraciones, pues es obvio que lo que se ministre en mayor grado por un concepto de índole meramente salarial, ello redundaría en una merma de los recursos destinados a sufragar otros gastos indispensables para llevar a cabo el servicio público que presta la parte actora.

Consecuentemente, como el artículo 15 de la Ley Reglamentaria citada, establece que la suspensión no podrá concederse en los casos en que pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante, la Ministra Instructora que provee la presente determinación considera que, de otorgarse la suspensión, habría un impacto en perjuicio del servicio público que presta la actora y, por ende, un perjuicio mayor al beneficio colectivo que como fin último tiene el artículo 127 de la Constitución Federal.

No es obstáculo para lo anterior, que a la fecha en que se provee esta determinación aún no haya sido cumplida la ejecutoria dictada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, en las cuales se declaró la invalidez de los artículos 6º, párrafo primero, fracciones II, III y IV, incisos b) y c), así como párrafo último; y 7º, párrafo primero, fracciones I, inciso a), II y IV; 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, publicados en el Diario Oficial de la Federación de cinco de noviembre de dos mil dieciocho, así como la invalidez de los artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal, toda vez que, ante la ausencia de esa regulación, debe atenderse directamente a los mandatos constitucionales, concretamente al que ordena que ningún servidor público podrá recibir una remuneración, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, **“...mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.”**; sin que nadie pueda aprovechar en su beneficio la falta de disposiciones secundarias que suplan a las invalidadas, pues ello equivaldría a frustrar los fines de una disposición constitucional, bajo el pretexto –abusivo– de que no hay la suficiente reglamentación que lo pormenore.

Por las razones precisadas en el párrafo anterior, tampoco cabe acudir a la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora como metodología para sustentar el otorgamiento de la suspensión, pues aunque pudieran existir razones plausibles para estimar que si aún no existen normas secundarias que garanticen que la Cámara de Diputados no incurra en arbitrariedad al fijar el salario del titular del Ejecutivo

Federal, y en consecuencia, los del resto de servidores públicos, a fin de que sus remuneraciones no sean aumentadas o disminuidas discrecionalmente en forma excesiva –o tan escueta que afecte la calidad de la función pública– lo cierto esa laguna legal que por el momento existe en el orden jurídico, tampoco puede servir de excusa para eludir la observancia de la Constitución Federal, ya que sería tanto como hacer prevalecer una irregularidad sobre lo que ésta prohíbe en forma categórica, lo cual no resultaría lógico ni razonable, porque a partir de una carencia en la legislación se estaría generando un criterio contra la letra de la fracción II, del artículo 127 constitucional con el fin de obstruir su sentido.

Finalmente, y no por ello menos importante, debe advertirse que catálogo de remuneraciones autorizadas en el Anexo 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2020, correspondientes al Presidente de la República, si bien se encuentra previsto para una sola persona en concreto, lo cierto es que la suma total de ellas, para efectos de la fracción II del artículo 127 constitucional, constituye un límite que se traduce en una norma de observancia general –contra la cual es improcedente conceder la suspensión– porque abarca a la totalidad de los servidores públicos, de modo tal que, desde el punto de vista material, esa barrera se traduce en una norma general contra la cual es improcedente otorgar la suspensión, más aún si se considera que lo que se trata de suspender no es solamente una norma secundaria, sino del parámetro que por disposición constitucional rige el tope de las percepciones salariales que deben observar las entidades federativas, los Municipios y 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.

De ahí que la barrera salarial prevista en el Presupuesto de Egresos para el Presidente de la República, equivale a una norma abstracta, con los atributos de generalidad, obligatoriedad y permanencia, ya que el tope que prevé se aplica sin considerar la situación particular de cada persona (con las excepciones que prevé el artículo 127 constitucional); en todo el territorio nacional, sin importar el nivel de gobierno y la naturaleza del órgano de la administración pública respectivo; de manera vinculante para todos los entes públicos citados en el párrafo anterior; y, durante todo el ejercicio fiscal anual, sin agotarse con la primera concreción de su contenido en perjuicio de su destinatario original, esto es, del Presidente de la República, extendiéndose por ello sus consecuencias a un número indeterminado de personas.

En consecuencia, conforme a lo razonado previamente, se:



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

ACUERDA

I. Se niega la suspensión solicitada por la parte actora en la presente controversia constitucional.

II. Expídanse las copias certificadas solicitadas por el promovente.

Notifíquese.

Lo proveyó y firma la **Ministra instructora Yasmín Esquivel Mossa**, 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.

ACUERDO

Esta hoja corresponde al proveído de dieciséis de enero de dos mil veinte, dictado por la **Ministra instructora Yasmín Esquivel Mossa**, en el incidente de suspensión de la controversia constitucional **358/2019**, promovida por el Banco de México. Conste.
EGM/JOG 1