

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSI
CONSTITUCIONAL 213/2020
PROMOVENTE: BANCO DE MÉXICO
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD**

En la Ciudad de México, a veintiuno de diciembre de dos mil veinte, se da cuenta a los **Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena** y **Alberto Pérez Dayán**, integrantes de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al segundo periodo de dos mil veinte, con la copia certificada de las constancias que integran el expediente principal de la controversia constitucional indicada al rubro. Conste.

Ciudad de México, a veintiuno de diciembre de dos mil veinte.

Conforme a lo ordenado en el acuerdo admisorio de esta fecha, se forma el presente incidente de suspensión con copias certificadas de las constancias que integran el expediente principal de la controversia constitucional citada al rubro.

A efecto de proveer sobre la medida cautelar solicitada por **Banco de México**, es menester tener presente lo siguiente:

En lo que interesa destacar, del contenido de los artículos 14¹, 15², 16³, 17⁴ y 18⁵ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es posible advertir que la suspensión:

1. **Procede de oficio o a petición de parte, y podrá ser decretada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva;**

¹ “**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”.

² “**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”.

³ “**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”.

⁴ “**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. 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”.

⁵ “**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”.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 213/2020**

2. Emanan respecto de actos que, atento a su naturaleza, puedan ser suspendidos en sus efectos o consecuencias;
3. No podrá otorgarse 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. Podrá modificarse o revocarse 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.

Al respecto, es aplicable el criterio sustentado por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis que a continuación se reproduce:

“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS. La suspensión en controversias constitucionales, aunque con características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas cautelares, entendidas éstas como instrumentos provisionales que, permiten conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un juicio. Así, la suspensión en controversias constitucionales, en primer lugar, tiene como objeto primordial preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate, para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho del actor pueda ser ejecutada eficaz e íntegramente, y en segundo lugar, tiende a prevenir un daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes, en tanto se resuelve el juicio principal. Por lo que se refiere a sus características especiales, de los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal se desprenden las siguientes: a) procede de oficio o a petición de parte y podrá ser decretada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva; b) no podrá otorgarse en los casos en que la controversia se hubiera planteado respecto de normas generales; c) no podrá concederse 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; d) el auto de suspensión podrá ser modificado o revocado cuando ocurra un hecho superveniente que lo fundamente; y e) para su otorgamiento deberán tenerse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional. Por tanto, salvo los casos expresamente prohibidos por el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de la materia para el otorgamiento de la suspensión en una controversia constitucional, ésta deberá concederse cuando así proceda, pues de otra forma, dicha medida cautelar se haría

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 213/2020

nugatoria, lo que desnaturalizaría por completo la suspensión en este medio de control constitucional, privándola de eficacia⁶.

Además, la suspensión en controversias constitucionales participa de la naturaleza de las medidas cautelares, por lo que 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 resuelve 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 mientras se dicta sentencia en el expediente principal, a efecto de preservar la materia del juicio y asegurar provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de la parte actora, siempre que la naturaleza del acto lo permita y, en su caso, no se actualice alguna de las prohibiciones que establece el artículo 15 de la Ley Reglamentaria.

El criterio anterior quedó plasmado en la jurisprudencia siguiente:

"SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y 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 Mexicanos⁷.

Ahora bien, en su escrito de demanda, **Banco de México** impugnó lo siguiente:

⁶ Tesis L/2005, Aislada, Primera Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, junio de dos mil cinco, página seiscientos cuarenta y nueve, registro 178,123.

⁷ Tesis 27/2008, Jurisprudencia, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, marzo de dos mil ocho, página un mil cuatrocientos setenta y dos, registro 170,007.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 213/2020

"(...)

El PEF-2021, publicado en el DOF el 30 de noviembre de 2020, como acto concreto que particulariza un sistema normativo, por lo que de manera destacada se impugna dicho presupuesto respecto de lo que establece el artículo 14, 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)'. El mencionado presupuesto en la parte que se precisa se impugna de las autoridades señaladas en el capítulo II de la presente demanda, en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

En ese sentido, los Anexos 23.1.2. y 23.1.3. del PEF-2021 señalan la remuneración ordinaria total líquida mensual neta y total anual de percepciones ordinarias en numerario, sin considerar las demás prestaciones que integran la referida retribución, 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 14 del PEF-2021, 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 anterior 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-2021 no establece de manera cierta en el parámetro máximo que refiere la remuneración total específica 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".

Las disposiciones combatidas del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021 son las siguientes:

"Artículo 14. Las remuneraciones autorizadas a los servidores públicos de la Federación se integran en términos de las percepciones previstas en el presente Decreto, en su Anexo 23 y en el Tomo IX de este Presupuesto de Egresos, conforme a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

(...).

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 2021 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 2021 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)

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSI CONSTITUCIONAL 213/2020**

	Remuneración recibida ^{1/}
REMUNERACIÓN ORDINARIA TOTAL LÍQUIDA MENSUAL NETA	112,122
Impuesto sobre la renta retenido (34%) * y deducciones de seguridad social	50,190
Percepción ordinaria bruta líquida mensual	162,311
a) Sueldos y salarios:	161,056
i) Sueldo base	44,897
ii) Compensación garantizada	116,159
b) Prestaciones:	1,255
i) Prima quinquenal (antigüedad)	235
ii) Ayuda para despensa	985
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	1,719,581
Impuesto sobre la renta retenido (34%) *	684,072
Percepción ordinaria bruta anual	2,403,653
a) Sueldos y salarios:	1,932,672
i) Sueldo base	538,764
ii) Compensación garantizada	1,393,908
b) Prestaciones:	470,981
i) Aportaciones a seguridad social	69,322
ii) Ahorro solidario (Artículo 100 de la Ley del ISSSTE) ^{1/}	20,330
iii) Prima vacacional	14,966
iv) Aguinaldo (sueldo base)	89,358
v) Gratificación de fin de año (compensación garantizada)	234,883
vi) Prima quinquenal (antigüedad)	2,820
vii) Ayuda para despensa	11,820
viii) Seguro de vida institucional	27,057
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".

De lo anterior se desprende que el cuestionamiento formulado por Banco de México consiste en que el **Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021** viola el artículo 127 de la Constitución Federal; así como invade las atribuciones constitucionales y legales de ese órgano constitucional autónomo, en virtud de que no establece de manera cierta el parámetro máximo que se debe utilizar para el cálculo de las remuneraciones

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 213/2020

de los servidores públicos; y porque la remuneración correspondiente al Presidente de la República sólo contiene la ordinaria total líquida mensual neta y total anual de percepciones ordinarias en numerario, sin considerar las demás prestaciones que integran su retribución, en particular aquellas establecidas en especie.

De igual forma es importante señalar que de la lectura integral a la demanda se alegan como preceptos constitucionales violados los previstos en los artículos 1, 5, 14, 28, párrafos sexto y séptimo, 49, 72, 73, 74, fracción IV, 75, 123, 127, 133 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, la medida cautelar se solicitó en los siguientes términos:

"(...).

Se solicita la medida cautelar con la finalidad de que se suspendan los efectos y consecuencias de los Anexos del PEF-2021 como referente normativo, así como cualquier acto o disposición general derivada que tenga concordancia y suponga la operatividad del acto impugnado por el Banco de México, con el objeto de mantener las cosas en el estado que actualmente se encuentran, pues el citado PEF-2021, al omitir los parámetros exigidos por el artículo 127 de la Constitución Federal, vulnera la autonomía en el ejercicio de sus funciones y en la administración del Banco de México.

El otorgamiento de la suspensión requerida resulta procedente conforme a lo expuesto en el capítulo denominado: 'CUESTIÓN PRELIMINAR RESPECTO DE LA AUTONOMÍA PRESUPUESTAL Y EN SU ADMINISTRACIÓN DEL BANCO DE MÉXICO', dado que como fue destacado, este Banco Central no recibe asignación alguna de recursos del PEF.

Por lo anterior, debe otorgarse la medida cautelar solicitada, pues con su concesión no existe ninguna afectación en rubro alguno al PEF-2021, ni tampoco se actualiza peligro de la seguridad o economía nacional, de las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o que pueda afectarse a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener este solicitante, por el contrario, de otorgarse la suspensión requerida, se mantendrá la materia de la presente controversia, hasta en tanto se resuelva en definitiva, y así se generará certidumbre en el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales del Banco Central del Estado Mexicano en beneficio de la sociedad mexicana, particularmente.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis jurisprudencial P./J. 27/2008 de rubro y texto siguiente:

(Se transcribe).

En otro orden de ideas, conviene reiterar que el PRESUPUESTO BANXICO no es aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, lo que hace evidente que este Banco de México no depende de los recursos que conforman el PEF, pues tiene un presupuesto autónomo generado por sus funciones propias de Banco Central.

Ahora bien, cuando se trata de órganos constitucionales autónomos, como en el presente asunto sucede con Banco de México, debe estimarse que existe una afectación, cuando se impugne una reducción general de las remuneraciones de los servidores públicos integrantes del mismo, que no cumpla con criterios objetivos, transparentes y completos respecto del límite máximo salarial previsto en el PEF-2021, y que reconozca, al menos la excepción prevista en la fracción III del artículo 127 constitucional, pues la estabilidad salarial de los mismos conforman una salvaguarda esencial de dichos entes para evitar las presiones de otros poderes públicos.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL 213/2020

En ese orden de ideas, **no se puede soslayar que el Banco de México, con base en lo previsto en el artículo 28 constitucional, cuenta con garantías mínimas de suficiencia presupuestal** y de ahí la afectación a la autonomía de este órgano actor, pues el acto impugnado tiene como efecto inminente la reducción de las remuneraciones de los servidores públicos del Banco de México en relación a las que venían recibiendo, sin al menos permitirle la aplicación de la excepción de la fracción III del artículo 127 constitucional.

En efecto, la necesidad de la Junta de Gobierno del Banco de México, de observar el monto establecido en el PEF respectivo, transgrede el régimen competencial del Banco de México, al desconocer su autonomía presupuestal, prevista en el artículo 28, párrafo sexto, de la Constitución Federal, que le permiten elaborar su propio PRESUPUESTO BANXICO.

Por otra parte, es preciso señalar que la medida cautelar solicitada de ninguna manera pretende la suspensión de un precepto constitucional como pudiera ser el artículo 127 fracción II de la CPEUM, por el contrario, **lo que se requiere es suspender el acto concreto de autoridad plasmado en los Anexos 23.1.2. y 23.1.3. del PEF-2021, al ser arbitrarios y contrarios al propio texto constitucional, pues a manera de ejemplo y de forma clara, se desprende la inobservancia de las fracciones III y VI del propio artículo 127 de la CPEUM**, precepto que no puede ser interpretado de forma aislada, sino que en su conjunto, es decir, el parámetro o límite máximo no sólo debe observar el precepto de la fracción II, sino de toda la porción normativa a nivel constitucional en el tema.

(...).

Por lo que dada la naturaleza de Banco de México como organismo constitucional autónomo en atención a los criterios judiciales sobre el 'Estado regulador', es posible apreciar la existencia de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, pues en este caso, negar la suspensión contra actos que tengan el potencial de afectar su autonomía presupuestal pondría en peligro sus atribuciones constitucionales.

En efecto, las garantías presupuestales previstas en la Constitución Federal en favor de ciertos órganos primarios son un objeto central de los litigios constitucionales que versen sobre el principio de división de poderes, **por lo que la suspensión debe ser útil para paralizar aquellos actos que tengan el propósito de afectar dichas garantías, máxime cuando de estas dependa la autonomía constitucional del referido órgano.**

Adicionalmente, no debe pasar inadvertido para ese Máximo Tribunal **que el PEF únicamente resulta aplicable al Banco de México como parámetro de referencia para elaborar el PRESUPUESTO BANXICO**, por lo que de ninguna forma el acto impugnado en este proceso constitucional puede ser considerado como un acto consumado para el otorgamiento de la presente medida cautelar, pues en términos del artículo 46, fracción XI, de la LBM, la autoridad facultada para aprobar dicho presupuesto y las modificaciones que corresponda efectuarle durante el ejercicio es la Junta de Gobierno de este Instituto Central.

(...).

Por otra parte, se precisa que **en el presente caso no se actualiza ninguno de los criterios negativos o de las prohibiciones del artículo 15 de la Ley Reglamentaria**, pues la referida disposición legal prohíbe la concesión de la medida cautelar cuando se compruebe la puesta en peligro de la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o cuando pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

En efecto, no se actualizan ninguna de las referidas prohibiciones en el asunto que nos ocupa, pues la concesión de la suspensión se solicita para que no se aplique el límite máximo de remuneraciones previsto en el PEF-2021 y, en su lugar, se mantengan las remuneraciones vigentes tomando como referente el último parámetro válido, es decir, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año dos mil dieciocho, 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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 213/2020

la legislación, sino para que no se aplique en contra de este Instituto Central una política de reducción salarial, sobre montos que ya se venían ejerciendo.

(...).

Por tanto, debe otorgarse la medida cautelar solicitada, pues **con su concesión no existe ninguna afectación en rubro alguno al PEF, ni tampoco se actualiza peligro de la seguridad o economía nacional, de las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o que pueda afectarse a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener este solicitante.** Por el contrario, de otorgarse la suspensión requerida, se generará mayor certidumbre en el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales del Banco Central del Estado Mexicano en beneficio de la sociedad mexicana.

(...).

En atención a lo expuesto en este apartado, con el fin de preservar la materia del juicio y evitar que se cause un daño irreparable a la parte actora y a sus servidores públicos, **se solicita la suspensión para el efecto de que las cosas se mantengan en el estado que actualmente guardan y lo dispuesto en los Anexos 23.1.2. y 23.1.3., del PEF-2021, o cualquier otro acto o disposición general que se emita en años subsecuentes y que suponga la operatividad del acto impugnado por el Banco de México, no se utilice como parámetro para la determinación de las remuneraciones de los servidores públicos del Banco de México, y las mismas se fijen conforme a lo establecido en los artículos 75, párrafo primero, y 127 de la Constitución Federal, tomando en cuenta el último referente constitucionalmente válido, no controvertido, previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2018, hasta en tanto se resuelva el fondo de la controversia constitucional.**

Lo anterior, pues al encontrarse sub iudice, diversas controversias constitucionales, a saber, la 2/2019 y la 358/2019, en las que el Banco de México también se inconformó del PEF para el ejercicio fiscal de 2019 y de 2020, se debe mantener vigente la 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, es decir, la establecida en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2018.

(...)"

A saber, el Banco de México solicita la suspensión de los anexos indicados del Presupuesto reclamado para el efecto de que éstos no se utilicen como parámetro para la determinación de las remuneraciones de los servidores públicos de dicha Institución, y éstas sean establecidas conforme a lo dispuesto por los artículos 75, párrafo primero y 127 constitucionales, tomando en cuenta el último referente constitucionalmente válido, no controvertido; es decir, el previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2018 hasta en tanto se resuelva el fondo de la controversia constitucional.

Argumentándose que no se actualiza ninguna de las prohibiciones del artículo 15 de la Ley Reglamentaria, en virtud de que el presupuesto del Banco Central no es aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; en otras palabras, no depende de los recursos que conforman el

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 213/2020

Presupuesto reclamado, pues tiene uno autónomo generado por sus funciones propias de Banco Central.

Ahora, dicho lo anterior y en primer lugar, es necesario tener presente lo establecido en los artículos 46, fracciones XI y XVII, 49 y 51, fracción I, de la Ley del Banco de México, que son del tenor siguiente:

"Artículo 46. La Junta de Gobierno tendrá las facultades siguientes:
(...).

XI. Expedir las normas y criterios generales a los que deberá sujetarse la elaboración y ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física del Banco, así como aprobar dicho presupuesto y las modificaciones que corresponda efectuarle durante el ejercicio. La Junta de Gobierno deberá hacer lo anterior, de conformidad con el criterio de que la evolución del citado presupuesto guarde congruencia con la del Presupuesto de Egresos de la Federación;

(...).

XVII. Aprobar las Condiciones Generales de Trabajo que deban observarse en las relaciones entre el Banco y su personal, así como los tabuladores de sueldos, en el concepto de que las remuneraciones de los funcionarios y empleados del Banco no deberán exceder de las que perciban los miembros de la Junta de Gobierno, excepto en los casos en que dadas las condiciones del mercado de trabajo de alguna especialidad, se requiera de mayor remuneración;
(...)"

"Artículo 49. La remuneración del Gobernador del Banco, así como la de los Subgobernadores, las determinará un comité integrado por el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y por dos personas nombradas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, cuya designación no produzca conflicto de intereses y que sean de reconocida experiencia en el mercado laboral en el que participan las instituciones de crédito públicas y privadas, así como las autoridades reguladoras de éstas.

El comité sesionará por lo menos una vez al año, y tomará sus resoluciones por el voto favorable de la mayoría de sus miembros, los cuales no tendrán suplentes. Para adoptar sus resoluciones, el comité deberá considerar las remuneraciones existentes en el Banco y la evolución de las remuneraciones en el sistema financiero del país, teniendo como criterio rector que, dadas las condiciones del referido mercado laboral, la Junta de Gobierno cuente con miembros idóneos y el Banco pueda contratar y conservar personal debidamente calificado".

"Artículo 51. El Banco enviará al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión y, en los recesos de este último, a su Comisión Permanente, lo siguiente:

I. En enero de cada año, una exposición sobre la política monetaria a seguir por la Institución en el ejercicio respectivo, así como un informe sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la Institución, correspondiente a dicho ejercicio, y

(...)"

De esas disposiciones se desprende sustancialmente lo subsecuente:

- La Junta de Gobierno tiene entre otras facultades, la de expedir las normas y criterios generales a los que deberá sujetarse la elaboración y ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física del Banco Central;
- Está facultada para aprobar dicho presupuesto y las modificaciones que corresponda efectuarle durante el ejercicio;

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 213/2020**

- Para la elaboración del presupuesto deberá observar el criterio consistente en que guarde congruencia con el presupuesto de egresos de la federación;
- Asimismo, está facultada para aprobar las Condiciones Generales de Trabajo, las cuales en el rubro de remuneraciones de los funcionarios y empleados del Banco, no deberán exceder las que perciban los miembros de esa instancia, excepto en los casos en que dadas las condiciones del mercado de trabajo de alguna especialidad, se requiera de mayor remuneración;
- La remuneración del Gobernador del Banco, así como la de los Subgobernadores, la determinará un Comité integrado por el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y por dos personas nombradas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público;
- El Comité en la toma de sus resoluciones deberá considerar las remuneraciones existentes en el Banco y la evolución de las remuneraciones en el sistema financiero del país, teniendo como criterio rector que, dadas las condiciones del referido mercado laboral, la Junta de Gobierno cuente con miembros idóneos y el Banco pueda contratar y conservar personal debidamente calificado; y,
- El Banco enviará al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, en enero de cada año, un informe sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la Institución.

En particular, es necesario subrayar que de la lectura sistemática a esas disposiciones se tiene que el presupuesto de gasto corriente e inversión física de Banco de México no es aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, lo que significa que no depende de los recursos que conforman el Presupuesto de Egresos de la Federación, pues tiene un presupuesto autónomo generado por sus funciones propias de Banco Central⁸.

⁸ Según lo dispuesto en los artículos 1 a 7 de la Ley del Banco de México, entre otros.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL 213/2020**

Así las cosas, con el fin de preservar la materia del juicio y evitar que se cause un daño irreparable, atendiendo como precedente aplicable las consideraciones de lo fallado por esta Suprema Corte en el recurso de reclamación 22/2020-CA, **procede conceder la suspensión solicitada por el actor respecto de los efectos y consecuencias del acto impugnado consistente en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021**, para el efecto de que lo dispuesto en los Anexos 23.1.2 y 23.1.3 de éste, no se utilicen como parámetro para la determinación de las remuneraciones de los servidores públicos de Banco de México, hasta en tanto se resuelva el fondo de la controversia; por tanto, no se suspende en lo general dicho Presupuesto, sino que la medida cautelar se acota a que los anexos que en particular se impugnan, no surtan efectos frente al Banco Central para la determinación de las remuneraciones respectivas, lo que se concede en estos términos a fin de preservar la materia del juicio, pues de observarse lo ordenado en el acto impugnado podría generar consecuencias irreparables que dejarían sin materia la controversia que nos ocupa.

En consecuencia, debe entenderse subsistente la facultad del Comité, al que hace referencia el artículo 49 de la Ley del Banco de México y de la Junta de Gobierno de dicho Órgano 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 contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018, sin considerar el tope establecido por la Cámara de Diputados.

Asimismo, al dar cumplimiento a la suspensión, la Junta de Gobierno de Banco de México debe reconducir aquellos montos de los que pueda disponer (con fundamento en la facultad de ejercicio autónomo de su presupuesto) cuidando no afectar obligaciones ni derechos adquiridos, ni el desempeño de sus funciones como órgano constitucional autónomo.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 213/2020

Cabe señalar que con este pronunciamiento no se pone en peligro la seguridad o economía nacionales; las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, ni se afecta gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el promovente de la acción; por el contrario, de no concederse la medida solicitada se afectarían irreparablemente los principios constitucionales que rigen a Banco de México, contenidos en los párrafos sexto y séptimo del artículo 28⁹ de la Constitución Federal, ocasionando con ello daños irreversibles; aunado a que con fundamento en el penúltimo párrafo del artículo 105 de la propia Constitución¹⁰, de ser fundados los conceptos de invalidez, la declaración de inconstitucionalidad que se solicita, no tendría efectos retroactivos, ya que éstos sólo se permiten para la materia penal.

Es importante enfatizar que no existe afectación a la seguridad y economía nacionales porque únicamente se está ordenando que no se utilicen los Anexos 23.1.2 y 23.1.3 del **Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021** como parámetro para la determinación de las remuneraciones de que se trata. De igual forma no se

⁹ “**Artículo 28.** En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

(...).

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia (sic). Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

(...).

¹⁰ “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...).

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

(...).”

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 213/2020

advierte que la suspensión se refiera a todo el Presupuesto, ni a rubros del gasto público que puedan impactar en el desarrollo de las funciones esenciales y ordinarias del Estado; por lo mismo, no existe afectación a las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, ya que no hay inobservancia a los principios básicos que derivan de la Constitución Federal en la materia de la litis y, en este sentido, se pretende salvaguardar la competencia que en materia presupuestal tiene el Banco Central en términos de los artículos 46, fracciones XI y XVII, y 49 de su Ley y, por ende, la forma en la que se calculan las remuneraciones de los servidores públicos que conforman esa Institución.

Máxime que con apoyo en los artículos 46, fracciones XI y XVII y 49 de la Ley del Banco de México, la Junta de Gobierno es la facultada para aprobar el presupuesto de gasto corriente e inversión física del Banco, lo que implica que ese presupuesto no es aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, ya que sólo se exige que guarde congruencia con el Presupuesto de Egresos de la Federación; además de que en términos del diverso 51, fracción I de ese ordenamiento, el Banco enviará al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, en enero de cada año, un informe sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la Institución.

Asimismo, debe entenderse incluida en la suspensión la aplicación de cualquier norma de responsabilidad penal o administrativa para sancionar las conductas que son materia de la presente medida cautelar.

Cabe agregar que no ha lugar a extender la medida cautelar a ejercicios fiscales subsecuentes, en virtud de que se estaría prejuzgando la constitucionalidad de actos futuros.

De igual forma se subraya que la suspensión que ahora se otorga seguirá surtiendo sus efectos plenamente, hasta en tanto se resuelva la controversia constitucional.

Finalmente, como se señaló, esta decisión tiene apoyo también en lo resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte en el recurso de

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 213/2020

reclamación 22/2020-CA¹¹, derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 358/2019, en la cual se revocó el auto de dieciséis de enero de dos mil veinte que negó la medida cautelar solicitada por Banco de México contra los efectos y consecuencias del Presupuesto de Egresos la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020, concediendo la medida cautelar (tal como se hace en el presente acuerdo) para los siguientes efectos:

“(…)”.

VIII. Efectos

64. 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 y 23.1.3 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, no se utilice como parámetro para la determinación de las remuneraciones de los servidores públicos del Banco de México, hasta en tanto se resuelva el fondo de la controversia constitucional.

65. Si bien, se debe tener como efecto que las remuneraciones respectivas se fijen conforme a lo establecido en los artículos 75, párrafo primero, y 127 de la Constitución Federal y aplicar la remuneración aprobada para el Presidente de la República en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil diecinueve. Lo cierto, es que por encontrarse en *sub judice*, una diversa controversia constitucional 2/2019, en el que el Banco de México también se inconformó del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve y el Ministro instructor determinó conceder la suspensión para que no se utilice como parámetro para la determinación de las remuneraciones de sus servidores públicos, hasta en tanto se resolviera el fondo de la controversia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte debe mantener vigente la 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, es decir, la establecida en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil dieciocho.

66. 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.

67. Pues, al haberse suspendido la aplicación de las porciones precisadas del Presupuesto de Egresos de la Federación del Ejercicio Fiscal de dos mil veinte se ordena mantener el estado de cosas previo, esto es, aquel en el cual no se aplica las porciones mencionadas.

68. Por tanto, con base en lo anterior, debe entenderse subsistente la facultad del Comité, al que hace referencia el artículo 49 de la Ley del Banco de México y de la Junta de Gobierno de dicho Órgano 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 de dos mil dieciocho, sin considerar el tope establecido por la Cámara de Diputados.

69. Al darse cumplimiento a la presente suspensión, la Junta de Gobierno del Banco de México 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.

¹¹ Sesión de tres de junio de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 213/2020

70. 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.

71. 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. (...)."

En consecuencia, atendiendo a las circunstancias particulares del caso y a la naturaleza del acto en contra del cual se solicita la suspensión, con fundamento en los artículos 14 a 18 de la Ley Reglamentaria, se:

ACUERDA

I. Se concede la suspensión solicitada por Banco de México, promovente de la controversia constitucional **213/20120**, en los términos y para los efectos que se indican en este proveído.

II. La medida suspensiva concedida surtirá efectos de inmediato y sin necesidad de otorgar garantía alguna, sin perjuicio de que pueda modificarse o revocarse derivado de algún hecho superveniente, conforme a lo previsto en el artículo 17 de la invocada Ley Reglamentaria.

III. Dada la naturaleza e importancia de esta medida cautelar, con apoyo en el artículo 282 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del 1 de la citada Ley, se habilitan los días y horas que se requieran para llevar a cabo las notificaciones de este acuerdo.

IV. Finalmente, agréguese al expediente para que surta efectos legales, la impresión de la evidencia criptográfica de este proveído, en términos del

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 213/2020**

Considerando Segundo¹², artículos 1¹³, 3¹⁴, 9¹⁵ y Tercero Transitorio¹⁶, del Acuerdo General número **8/2020**, de veintiuno de mayo de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Notifíquese. Por lista, por oficio a las partes y por diverso electrónico a la Fiscalía General de la República, respectivamente.

Por lo que hace a la notificación de la **Fiscalía General de la República**, remítasele la versión digitalizada del presente acuerdo, por conducto del **MINTERSCJN**, a efecto de que, con apoyo en lo dispuesto en los artículos 4, párrafo primero, y 5 de la ley reglamentaria, a través de los medios electrónicos con los que cuenta esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se lleve a cabo la diligencia de notificación a la referida Fiscalía General en su residencia oficial, de lo ya indicado, y en términos de lo dispuesto en el artículo 16, fracción II, del Acuerdo General Plenario **12/2014**, el acuse de envío que se genere por el módulo de intercomunicación, hace las veces del oficio de notificación **7983/2020**, del índice de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal y la minuta respectiva; además, dicha notificación se tendrá por realizada al generarse el referido acuse en el Sistema Electrónico (**SESCJN**).

Cumplase.

¹² "**Considerando Segundo.** La emergencia sanitaria generada por la epidemia del virus SARS-CoV2 (COVID-19), decretada por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación del treinta de marzo de dos mil veinte, ha puesto en evidencia la necesidad de adoptar medidas que permitan, por un lado, dar continuidad al servicio esencial de impartición de justicia y control constitucional a cargo de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación y, por otro, acatar las medidas de prevención y sana distancia, tanto para hacer frente a la presente contingencia, como a otras que en el futuro pudieran suscitarse, a través del uso de las tecnologías de la información y de herramientas jurídicas ya existentes, como es la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL), y (...)".

¹³ "**Artículo 1.** El presente Acuerdo General tiene por objeto regular la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad, así como en los recursos e incidentes interpuestos dentro de esos medios de control de la constitucionalidad; el uso del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para la promoción, trámite, consulta, resolución y notificaciones por vía electrónica en los expedientes respectivos y la celebración de audiencias y comparecencias a distancia".

¹⁴ "**Artículo 3.** En el Sistema Electrónico de la SCJN, los servidores públicos y las partes accederán a los expedientes electrónicos relacionados con controversias constitucionales y con acciones de inconstitucionalidad mediante el uso de su FIREL, en los términos precisados en este Acuerdo General.

¹⁵ "**Artículo 9.** Los acuerdos y las diversas resoluciones se podrán generar electrónicamente con FIREL del Ministro Presidente o del Ministro instructor, según corresponda, así como del secretario respectivo; sin menoscabo de que puedan firmarse de manera autógrafa y, una vez digitalizados, se integren al expediente respectivo con el uso de la FIREL".

¹⁶ "**Transitorio Tercero.** La integración y trámite de los expedientes respectivos únicamente se realizará por medios electrónicos, sin menoscabo de que se integre su versión impresa una vez que se reanuden las actividades jurisdiccionales de la SCJN".

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 213/2020**

Lo proveyeron y firman los **Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Alberto Pérez Dayán**, integrantes de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al segundo período de dos mil veinte, quienes actúan con Mónica Fernanda Estevané Núñez, Secretaria de la Comisión que da fe.

Esta hoja corresponde al proveído de veintiuno de diciembre de dos mil veinte, dictado por los **Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Alberto Pérez Dayán**, integrantes de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al segundo período de dos mil veinte, en el incidente de suspensión de la controversia constitucional **213/2020**, promovida por Banco de México. Conste.
GPVD/MANV/JAE/AARH 01

