

## ÍNDICE

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 13 DE MAYO 2019.**

### SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

IDENTIFICACIÓN,  
DEBATE Y  
RESOLUCIÓN.  
PÁGINAS.

105/2018  
Y SU  
ACUMULADA  
108/2018

**ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DIVERSOS INTEGRANTES DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL.**

**(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN)**

**3 A 61**

**(EN LISTA)**

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES  
13 DE MAYO DE 2019**

**ASISTENCIA:**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

**SEÑORES MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA  
JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ  
YASMÍN ESQUIVEL MOSSA  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS  
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES  
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO  
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ  
EDUARDO MEDINA MORA I.  
JAVIER LAYNEZ POTISEK  
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:45 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión. Señor secretario, sírvase dar cuenta.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la sesión pública número 45 ordinaria, celebrada el jueves nueve de mayo del año en curso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Está a su consideración el acta. Si no hay observaciones, en votación económica consulto ¿se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS.**

Continúe, secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

**ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2018 Y SU ACUMULADA 108/2018. PROMOVIDAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DIVERSOS INTEGRANTES DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL.**

Bajo la ponencia del señor Ministro Pérez Dayán y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

**PRIMERO. ES PARCIALMENTE PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y SU ACUMULADA.**

**SEGUNDO. SE SOBRESEE EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 12, PÁRRAFO SEGUNDO, 13, 14, 15, 16 Y 17 DE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 75 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**TERCERO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 75 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SE ADICIONA EL**

**CÓDIGO PENAL FEDERAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE CINCO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO.**

**CUARTO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 6, FRACCIÓN II, INCISO A) Y 11, PÁRRAFO SEGUNDO DE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

**QUINTO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 5, 6, PENÚLTIMO PÁRRAFO, 8 Y 12, PÁRRAFOS PRIMERO Y TERCERO DE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, 217 BIS Y 217 TER DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE CINCO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO.**

**SEXTO. LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ DECRETADA EN ESTE FALLO SURTIRÁ SUS EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS DE ESTA SENTENCIA AL CONGRESO DE LA UNIÓN.**

**SÉPTIMO. PUBLÍQUESE ÉSTA SENTENCIA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, ASÍ COMO EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.**

**NOTIFÍQUESE; “...”**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, secretario. Señoras y señores Ministros, someto a su consideración los primeros tres considerandos, relativos a competencia, oportunidad en la presentación de las demandas y legitimación de los promoventes. Señora Ministra Norma Piña.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Gracias, señor Ministro Presidente. En el capítulo de competencia, se analiza el argumento que hizo valer la Cámara de Senadores al rendir su informe justificado, en relación con el impedimento que tendremos

como Ministros para conocer de esta acción de inconstitucionalidad.

Considero –respetuosamente– que es incorrecto estudiar el impedimento después de la competencia. Un Ministro impedido no debe pronunciarse sobre ningún aspecto del asunto, incluida la competencia, por ende, debió estudiarse, antes de cualquier otro tema, el relativo al impedimento de los Ministros para conocer del asunto planteado por la Cámara de Senadores al rendir su informe justificado, pero además, si bien comparto la conclusión del proyecto: que los Ministros no debemos excusarnos de la decisión de este asunto, no comparto las razones en que se apoya esta conclusión.

En el párrafo tercero de la página 152 del proyecto se afirma que las Ministras y los Ministros de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tenemos interés personal en el asunto, específicamente en el ámbito de nuestras remuneraciones y, por lo tanto, en condiciones ordinarias no podríamos conocer de la presente litis, es decir, se dice expresamente que existe un impedimento de carácter subjetivo de todos para conocer y resolver la presente acción.

En el proyecto se dice que no obstante que estamos impedidos, ante la inexistencia de alguna autoridad distinta de la Corte que pudiese resolver una acción de inconstitucionalidad, entonces se sigue el criterio de la Corte de Estados Unidos en cuanto a lo que denomina “regla de necesidad” y que, conforme a ella, es imposible que nos inhibamos de conocer de la presente acción.

Sin embargo, contrario a lo expresado en el proyecto, considero que no existe un impedimento subjetivo de las y los Ministros, porque –en principio– ninguno promovió amparo en contra de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y, por ende, –a mi juicio– no existe un interés personal en el asunto.

En principio, porque la sola posibilidad de que la ley impugnada afecte nuestras remuneraciones es insuficiente –jurídicamente– para considerar que tenemos un interés personal en el asunto; tan es así que este Alto Tribunal se ha pronunciado sobre leyes que estarían bajo el mismo parámetro que señala el proyecto; es decir, leyes que pudiesen afectar directamente los intereses personales de cada uno de nosotros –en lo particular– como serían las ambientales, las de movilidad, las de tránsito, las fiscales, como la señalada el proyecto en la página 156, y en la que se declaró la invalidez de los artículos impugnados, pese a que se afectaban nuestras percepciones netas.

Es decir, no es la primera vez que este Tribunal analiza la constitucionalidad de leyes cuyo contenido podría incidir en los intereses personales de los Ministros; por eso, –a mi juicio– para que se actualice un interés personal en el asunto que genere un impedimento subjetivo, se requiere algo más, como podría ser, en el caso, el que se hubiera promovido el juicio de amparo en contra de ella, pues ello implicaría una manifestación inequívoca de interés personal, en tanto que la promoción de ese juicio presupone, –desde el punto de vista del promovente– la presunción de que el acto reclamado causa un agravio personal a sus intereses, que a su juicio, es inconstitucional.

Por otra parte, –como lo dice el proyecto–, conforme al artículo 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y el artículo 105, fracción II, constitucional, el único órgano facultado para conocer de acciones de inconstitucionalidad es el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En este sentido, son –precisamente– las garantías judiciales establecidas en el artículo 94 de nuestra Constitución las que protegen no a los juzgadores, sino a los justiciables, que los jueces no se vean presionados por razones ajenas al derecho al decidir los asuntos que se ponen a su consideración, máxime que –como dije– esta Corte es el único órgano facultado por nuestra Carta Magna para resolver acciones de inconstitucionalidad.

Además, a pesar del probable riesgo a la credibilidad de la decisión que se adopte en este asunto, –además no ocurriría por primera vez– ello responde a un análisis de la decisión desde un contexto de descubrimiento; es decir, de las razones subjetivas que se le atribuyen al juzgador para adoptar dicha decisión, y no a un análisis enfocado a un contexto de justificación, es decir, en función de los argumentos expuestos en la sentencia y que la sostienen, lo cierto es que debemos conocer de este asunto porque ello implica el balance menos dañino entre dos principios: el de tutela jurisdiccional efectiva para preservar la supremacía constitucional y el de imparcialidad; en caso contrario, se sacrificaría totalmente el principio de tutela jurisdiccional para evitar una afectación moderada al aspecto objetivo de la imparcialidad, solución que parece claramente menos aceptable, máxime que la afectación moderada al aspecto objetivo de la imparcialidad que podría producirse, al estimar que los Ministros



deben excusarse de conocer del asunto, puede ser atemperada si se emite una decisión que refleje una fuerte adhesión exclusivamente a la Constitución, al derecho y absolutamente congruentes con los criterios que cada uno de nosotros ha sustentado al analizar puntos jurídicos similares en precedentes; es decir, que se haga patente que los motivos que tuvimos para decidir fueron sólo nuestra obligación de resolver conforme a derecho y no a intereses distintos; esto es, la decisión de este asunto –como cualquier otro– tiene que sujetarse a los criterios desarrollados por este Alto Tribunal y, en este sentido –reitero–, en absoluta congruencia con nuestro orden constitucional.

En este sentido, estaré a favor de la conclusión que Ministros no deben excusarse del conocimiento del asunto, contra consideraciones y en el sentido de que este estudio debe analizarse previamente a la competencia. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señora Ministra. Señor Ministro Gutiérrez.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Gracias, señor Ministro Presidente. Muy en línea que acaba de plantear la Ministra.

Considero que este punto no se debe de ver en la parte de competencia, la competencia es el presupuesto procesal mediante el cual se determina si el órgano jurisdiccional tiene la facultad para conocer y resolver de la acción, aquí estamos atendiendo una cuestión subjetiva de quienes integran el órgano;

generalmente se ve esto por cuerda separada y se ve previo al análisis del asunto, pero tengo una pregunta previa, analizando los precedentes de esta Corte, se distingue la materia, en cuanto controversia y acción, del amparo, es decir, se ha dicho –y durante mucho tiempo se sostuvo– que no se podían plantear impedimentos de Ministros en controversia porque se tenía que salvaguardar la mayoría calificada en las votaciones.

En el 2015, se publica una tesis aislada que interrumpe esa jurisprudencia y abre una rendija para poder plantear impedimentos ¿pero quiénes lo plantean? en el precedente lo plantean –únicamente– los Ministros; es decir, inclusive cuestiono si el Senado, en su informe, puede esgrimir argumentos de impedimento de los Ministros y, si lo puede, nos estamos apartando –y nos vamos apartar– de la línea jurisprudencial de esta Corte, no entro a las razones de si existe o no impedimento, creo que no lo existe, por lo menos no alzaría la mano para plantear mi impedimento, pero mi duda –antes de entrar a estudiar si existe o no impedimento– es si puede el Senado, en un informe, en acción y controversia –amparo es otra cosa, es aparte, y tiene otro desarrollo jurisprudencial, pero en acción y en controversia–, donde se tiene que salvaguardar la votación de ocho para declarar una ley inconstitucional, si puede ser un argumento que una de las partes puede esgrimir en controversia o en acción; eso sí, en los precedentes no tiene soporte. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Señor Ministro Medina Mora.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Muchas gracias, señor Ministro Presidente. Creo que el tema de concepto de regla de necesidad es útil y es pertinente pero, en efecto, en amparo, ahí donde no se está haciendo un control constitucional abstracto.

Me parece que –a mi juicio– ni siquiera habría necesidad de abordarlo, precisamente porque el artículo 105 de la Constitución y su ley reglamentaria le dan a esta Suprema Corte y a este Pleno la facultad exclusiva de hacer este estudio abstracto de normas. Como estamos haciendo un estudio abstracto, pues no hay impedimento, esta es la lógica a partir de la cual se tomó un acuerdo en este Tribunal Pleno de que no hay impedimento en control abstracto, precisamente para salvaguardar la mayoría.

La jurisprudencia fue, en efecto, evolucionando, pero la práctica de este Tribunal y el acuerdo general es que no hay impedimentos en control abstracto, precisamente porque no estamos haciendo el estudio de la norma en un caso concreto, estamos haciendo el estudio de la norma en abstracto, en su contraste con la Constitución; de tal suerte que, siendo un concepto útil, no lo es en el estudio de estas acciones de inconstitucionalidad, y creo que ni siquiera sería necesario abordarlo en esa lógica, precisamente porque en la Constitución –en el 105– le dan a este Tribunal Pleno esa facultad como tribunal de control constitucional en control abstracto. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Señor Ministro González Alcántara.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:**

Coincido totalmente con lo aportado por la Ministra Piña, no existe un impedimento, no tenemos un interés personal; en síntesis, es eso. Muchas gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias a usted, señor Ministro. ¿Algún otro comentario? Señor Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Nada más para coincidir tanto con el Ministro Gutiérrez como con el Ministro Medina Mora. Desde luego, creo que —en principio— así he participado en muchos otros asuntos desde dos mil diez, en los que no se admitía o se señalaba la posibilidad del impedimento de los Ministros —como bien decía el Ministro Gutiérrez— para poder tener, en su momento, las votaciones necesarias pero, además, estando calificada la competencia de la Suprema Corte para resolver acciones de inconstitucionalidad sobre cualquier materia, incluso —como decía la Ministra Piña— hemos resuelto asuntos que —de alguna manera— pudieran afectarnos en lo personal, esto nunca ha sido motivo de generar un cuestionamiento sobre el impedimento o facultad de cada uno de nosotros para poder resolverlo.

Como Tribunal Constitucional que integramos en este Pleno, creo que es innecesario hacer ese planteamiento y, además, —desde el principio— creo que no es útil establecer un razonamiento de que estamos impedidos pero que no importa. Bien coincido en ese sentido y, desde un punto de vista general, como competencia del Tribunal Constitucional para resolver los asuntos que la

Constitución, en su artículo 105, nos faculta para resolverlos. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias a usted, señor Ministro. Señor Ministro Javier Laynez, después el Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Gracias. En la posición del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, entiendo que es la misma del Ministro Eduardo Medina Mora; no me había tocado – no era Ministro– cuando los primeros precedentes a los que se ha hecho referencia, pero también considero, sobre todo, en acciones de inconstitucionalidad, donde no son dos partes que plantean una contienda, sino una revisión constitucional del Tribunal Constitucional sobre una norma que, inclusive, puede ni siquiera haber sido aplicada.

En este tipo de control abstracto, siempre he considerado que no hay impedimentos o no debe de haber impedimentos de las Ministras o los Ministros; me quedaría con esa posición, sin –respetuosamente– entrar a si promovimos o no algún medio de defensa, simple y sencillamente la manera de abordar en control abstracto, más allá de la necesidad de los once votos, que es una cuestión –digamos– formal o numérica, creo que en control abstracto y con la naturaleza de una acción de inconstitucionalidad, un juez constitucional no tiene por qué estar o no debería estar impedido, ni solicitar el impedimento, ni declararse impedido. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro. Señor Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias, señor Ministro Presidente. También para separarme de las consideraciones en este punto, coincido también con que este aspecto debiera tener un apartado previo a la competencia, porque —me parece— debe ser de análisis prioritario porque, si llegara a establecerse que hay algún impedimento, ni siquiera podríamos pronunciarnos en relación con la competencia de este Tribunal Constitucional.

Me parece que la respuesta al impedimento que se plantea debe hacerse —precisamente— desde la naturaleza misma de este medio de control constitucional; desde luego, la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto promovido en interés de la regularidad constitucional, no para atender ningún tipo de intereses de carácter particular o personal.

Desde luego, por su naturaleza, no existe contención entre partes, no hay intereses —insisto— particulares en conflicto

Desde luego, las partes legitimadas para promoverla no ejercen la acción para deducir un derecho propio o para defenderse de los agravios que eventualmente les pueda causar la norma que se impugna.

Por tanto, el estudio correspondiente en este tipo de medios de control constitucional debe hacerse contrastando las normas impugnadas con la Constitución General de la República, desatendiendo —incluso— las afectaciones a personas en concreto,

ya que este tipo especial de control constitucional no es una vía para deducir derechos personales,

Si aceptáramos que, en atención a la materia de la ley, pudiera generarse algún impedimento para los integrantes de este Tribunal Constitucional, tendríamos que establecer este impedimento para el análisis de cualquier ley en que eventualmente pudiéramos ser sujetos de la misma algunos de los integrantes de este órgano jurisdiccional.

Por estas razones, considero que ni siquiera se puede aceptar la posibilidad de que las partes –porque, insisto, aquí no hay partes– planteen una causa de impedimento para alguno o –para como en este caso– la totalidad de las y los integrantes de este Tribunal Constitucional y que, desde luego, el análisis debe ser de desestimarlos desde la naturaleza propia del medio de control constitucional.

Es cierto que hay algún o algunos precedentes en donde se ha llegado a analizar el impedimento que alguno de los integrantes de este Tribunal Pleno ha planteado porque ha sentido que se afecta su imparcialidad al momento de resolver, pero creo que esta vía, esta posibilidad –de plantear impedimentos– no está abierta para quienes intervienen en este tipo de procedimientos. En consecuencia, por estas razones, me apartaría de las consideraciones del proyecto. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias, señor Ministro Presidente, nada más para sumarme porque la verdad no tendría nada más que aportar, por supuesto considero que esto se debe resolver de previo y especial pronunciamiento puesto que es –digamos– el detonante para que los Ministros pudiéramos participar en este asunto.

En segundo lugar, coincido –básicamente– con lo dicho por el Ministro Pardo Rebolledo, creo que aquí la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene no sólo la facultad, tiene la obligación, de mantener el orden constitucional, la regularidad de constitucionalidad, de conocer de este tipo de asuntos.

Consecuentemente, creo también –y me sumo a quienes así lo han manifestado– que no se ha establecido un derecho para terceros para solicitar el impedimento de los Ministros.

El Ministro Pardo recordaba que ha habido alguna ocasión en que, por situaciones excepcionales, algún Ministro lo ha planteado, más por un prurito de limpieza en los procesos que porque pueda estar verdaderamente impedido, para que este Pleno lo resuelva, pero ésta es una cuestión que se promueve y se decide internamente.

Consecuentemente, creo que esta es una buena oportunidad también para fijar un criterio en este sentido. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro Franco. ¿Algún otro comentario? Estoy de acuerdo con lo manifestado por la señora y señores Ministros; en primer lugar, me



parece que cuando se plantea un impedimento, éste tiene que ser resuelto antes de analizar los temas de competencia y cualquier otro aspecto, si es que el Pleno o alguno de los integrantes se encuentra impedido, pues tendría que hacerse en un análisis previo, como se sugirió aquí.

Creo que las partes tienen derecho de hacer valer lo que ellas consideren pertinente, si a juicio de alguna de las partes o de quienes tienen legitimación en la acción de inconstitucionalidad hay un impedimento, lo hacen valer y tendremos que resolver con las razones que sean pertinentes.

En segundo lugar, también coincido con que el criterio de este Tribunal Pleno ha sido que, en acciones de inconstitucionalidad, no puede haber impedimentos porque es un control abstracto de la constitucionalidad en donde no hay interés ni siquiera de quienes están legitimados, no voy a entrar a la discusión si son partes o no —por supuesto que lo son—, pero no están defendiendo tampoco quienes acuden a la acción de inconstitucionalidad un derecho propio y la Suprema Corte —como Tribunal Constitucional—, cuando resuelve una acción de inconstitucionalidad, lo hace en atención a la regularidad constitucional, al orden jurídico nacional y no a intereses personales, particulares o de grupo.

En las controversias constitucionales también la regla general ha sido que no procede el impedimento; sin embargo, aquí se ha privilegiado el argumento de la mayoría calificada, como se requieren ocho votos cuando en una controversia se impugnan normas de carácter general, esto exige que —por regla general— esté integrado el Pleno; sin embargo, como aquí en las

controversias hay agravio, tiene que haber afectación aunque sea de orden jurídico o de gobierno. Lo cierto es que la regla general ha sido que no procede, pero eventualmente ha habido casos en los que se ha aceptado el impedimento en caso de controversias constitucionales.

Incluso, en acción de inconstitucionalidad, me pregunto si eventualmente un legislador que aprobó una ley que se está impugnando en la Corte, es parte en ese momento —el legislador— del Pleno, si no, excepcionalmente éste sería un caso en que el legislador —ahora Ministro— podría declararse impedido.

Pero son casos extremos, la regla general es que los Ministros no entramos —cuando vemos este tipo de procedimientos— en un tema en donde se pueda analizar una causal de improcedencia de carácter subjetivo, como se dice en el proyecto.

En tercer lugar, coincido con todo lo que planteó la Ministra Norma Piña. Me parece que las razones del proyecto no sólo son incorrectas sino son desafortunadas. Afirmar que los Ministros tenemos un interés personal en este asunto me parece extraordinariamente grave.

Creo que ninguno de los que integramos este Tribunal Pleno tenemos un interés personal ni en éste ni en ningún otro asunto en donde se impugnen normas de carácter general que eventualmente podamos ser destinatarios. Ya se ha dicho aquí, ¿cuántas veces hemos resuelto asuntos en materia tributaria? — Por ejemplo— y en muchas ocasiones los criterios del Pleno y de

las Salas han sido resultado de algo que al final va a incidir negativamente en el patrimonio de quienes integramos este Tribunal Constitucional.

De tal suerte que estaré en contra de estas consideraciones porque me parece que, con independencia que no puede haber impedimentos y que creo que ésta, hasta ahí, se debería de quedar la respuesta, es particularmente grave para mí que en un asunto se afirme: sí estamos impedidos, tenemos interés personal, pero no importa. No, creo que esa no podría ser la lógica de un tribunal constitucional.

No hay interés personal —estoy convencido— de ninguno de los que integramos este Tribunal Constitucional y este asunto —con toda la importancia que reviste— es un asunto más de muchos otros de enorme importancia y trascendencia que ha resuelto este Tribunal Constitucional y, por esas razones, también estoy en contra de las argumentaciones de este primer considerando. Señor Ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias, señor Ministro Presidente. Tal cual ustedes lo han expresado, también me generó las dudas que todos han expresado y, bajo lo inusual que significa abordar uno de estos tópicos, pues no es común que se plantee como fue planteado en el informe rendido por la Cámara de Senadores. La lógica propia del proyecto, como ustedes lo podrán haber advertido si es que leyeron el documento— podrán entonces confirmar que esta circunstancia se aborda — particularmente— sobre la base de la exhaustividad, esto es, se trae a conocimiento de todos porque está planteado; y,

precisamente por la lógica y la discusión sana y efectiva de un proyecto de la naturaleza de las acciones y controversias de constitucionalidad, da lugar a traer la contestación a los planteamientos que formulan las partes.

El proyecto no se hace cargo, por sí mismo, de un tema de interés personal o de impedimento; por el contrario, esto es precisamente lo que planteó en su contestación la Cámara de Senadores.

Se trajo a conocimiento y se colocó en ese lugar, desde luego, siempre sujeto a lo que este Alto Tribunal exprese; esto es, se busca atender todos los aspectos planteados, de manera que puedan examinarse y, si este Tribunal Pleno estima que no deben formar parte de la resolución, esto se excluye. El camino inverso es inviable, pues no tendría la posibilidad de anticipar que, de no estudiarlo —como aquí se sugiere—, aquí se exigiera que se estudiara y se contestara y, ante una circunstancia como ésta sin tener el documento de contestación, llevaría entonces a la necesidad de traer a la ponderación de ustedes la contestación relativa, independientemente de que no fuera fundada.

Como bien lo han referido los señores Ministros Pardo Rebolledo y usted, señor Presidente, esto permite redefinir el tema de impedimentos, pues ¿qué más quisiera que dar una contestación en ese sentido firme de que este Tribunal ha sido consistente en la calificación de inexistencia de impedimentos tratándose de controversias y acciones de inconstitucionalidad?; lo desgraciado del asunto es que no ha sido así, esto se ha repetido, tenemos por lo menos tres precedentes en donde —si quieren por razones excepcionales— se ha examinado el impedimento formulado en

alguno de estos temas y se ha declarado fundado. Ante esta incertidumbre, creo que hoy tenemos la posibilidad de redefinir con toda precisión el tema y concluir —como es mi convicción— que en esta materia no hay impedimentos.

Me es importante resaltar las razones muy atendibles que la señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Pardo han dado para explicar por qué no se está en el caso de un impedimento.

Primero, ante todo, debo resaltar que la formulación de esta expresión por parte de la Cámara de Senadores, al contestar la acción de inconstitucionalidad, le llama en ocasiones impedimento, en otros tantos, falta de legitimidad y en otros muchos más, improcedencia; por eso es que se colocó en el primer punto posible del proyecto traído a consideración de ustedes. El lugar sería enteramente lo de menos, lo que importaría sería contestarlo; sin embargo, si se considera conveniente no atenderlo, simplemente desaparecerá del proyecto presentado a ustedes.

Me refería a las razones expresadas, escuchadas aquí, —precisamente— son las que contiene el proyecto; en este punto contesta y razona que los integrantes de esta Suprema Corte no ocupan impedimento o prohibición alguna para conocer de este asunto, ya que, si bien en términos del artículo 17 de la Constitución Federal la administración de justicia debe estar a cargo de jueces imparciales, también lo es que, para el caso, rige la regla de necesidad, que consiste en que un juez debe

declararse siempre apto si ello es indispensable para que una causa sea resuelta.

Invoca criterios uniformes del ámbito internacional —como lo refirieron— sobre lo que es la regla de necesidad y esto se antepone a la presunción —aquí no acreditada— de una posible parcialidad, como lo apunta la Cámara de Senadores, del juez para conocer de un asunto cuya sentencia incida de manera directa o indirecta en su patrimonio; esto abona, entonces, a la tutela judicial efectiva inmersa en la resolución de un asunto de interés general, como son aquellos criterios relacionados con servidores públicos, en lo general, o con el cumplimiento y observancia de las garantías judiciales; así como las previsiones que depositan en determinado órgano jurisdiccional la facultad relevante de constituirse en el último intérprete de la Constitución.

Por ello, si esta Suprema Corte como Tribunal Constitucional —este es el máximo intérprete de la Constitución Federal—, resulta ser competente y hábil para conocer del medio de control previsto en el artículo 105 de esta Carta Suprema, aceptar lo contrario —dice textualmente el proyecto—: “vaciaría de contenido la figura de la acción de inconstitucionalidad [y] quedarían sin posibilidad de análisis alguno, aquellas previsiones normativas emitidas por el legislador que tengan incidencia en las garantías judiciales” que reconoce el orden jurídico.

El proyecto es puntual al decir que este Tribunal ha conocido de la impugnación de leyes múltiples que tienen un impacto en las remuneraciones de sus integrantes, sin que ello albergue duda sobre el cumplimiento recto y aplicado de sus atribuciones

constitucionales; de manera que, como pueden leer el documento, de ninguna manera un interés puede confundirse con un tema de impedimento, es innegable, indudable que un tema de remuneraciones se vincula con la esfera personal de cada quien, pero el proyecto –creo, con solvencia– establece que ello no impide el ejercicio de las facultades constitucionales entregadas por la Carta Suprema a este Tribunal Constitucional y, por tanto, desestima por inoperante esta expresión en defensa de la Cámara de Senadores.

De cualquier manera, –como lo expresé en un primer momento– el proyecto, dada su lógica y dada la naturaleza de este tipo de acciones, presenta la contestación a efecto de que, si es considerado necesario quitarla –como creo que se debe hacer–, cumplió su objetivo, trajo a conocimiento de ustedes lo que se invocó y, a partir de ello, la decisión corre a cargo de este Pleno; si se quita, conocieron la respuesta; si se deja, habrá los ajustes necesarios. Gracias, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Ministra Piña.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Leí el proyecto –quiero comentarle al Ministro–. Estoy de acuerdo con que, atendiendo a un principio de exhaustividad, se tiene que contestar el planteamiento de la Cámara de Senadores porque se preguntaban ¿lo puede hacer? Pues tan puede que lo hizo. Ahora, el que lo haya hecho, tendremos que analizar si se debe desestimar o no por las razones que estableció el Ministro Pardo o las razones que han expresado diversos Ministros, pero lo cierto es que hay un

argumento expreso de la Cámara de Senadores de que no debemos conocer de este asunto; a mi juicio, se tiene que contestar –claro– antes de la competencia porque eso fue aceptado por el Ministro Pérez Dayán.

Pero en la página 152 dice el proyecto: “De tal manera que la decisión que se adopte, impacta sin lugar a dudas, en su esfera de derechos –en la esfera de nosotros– y, por lo tanto, incide en el supuesto de interés personal a que se refiere el artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación”.

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

El siguiente párrafo dice: sin embargo, está la tutela judicial efectiva y, entonces, aplicando la regla de necesidad, tendríamos que conocerlo; pero hay un pronunciamiento expreso en la página 152 de que existe el impedimento de parte de cada uno de nosotros y, –por eso– en relación con estas consideraciones, votaría en contra. Gracias, señor Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señora Ministra.  
Ministro Luis María Aguilar.



**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Gracias, Ministro Presidente. Me inclino más por el criterio que sostiene el señor Ministro Gutiérrez; es cierto, de hecho, el Senado planteó esta cuestión sobre el impedimento para conocer del asunto, de hecho; pero legalmente –para mí– no tiene facultades para plantearlo, es cierto, habrá que desestimararlo con este argumento.

Reitero lo dicho, en general, de que este Tribunal Constitucional tiene que resolver especialmente acciones en las que se plantean cuestiones abstractas de la ley, independientemente de a quién afecten o a quién no hayan afectado, porque también –a veces– se pueden resolver leyes en las que todavía no se afecta a ninguna persona o se pueden afectar a un número determinado y no a todos.

El caso es que coincido en que los impedimentos de los Ministros –en este tipo de asuntos– afectarían la capacidad del Tribunal Constitucional para resolver su obligación constitucional respecto de los planteamientos abstractos de inconstitucionalidad; con lo que no estaría de acuerdo –respetuosamente, con la señora Ministra– ni me pronunciaría al respecto si sí o no, es que si se hubiese planteado el amparo por alguno de los integrantes de este Tribunal pudiera –entonces– considerarse que está impedido, ni en ese caso, estaría necesariamente obligado a considerar que hay un impedimento.

En ese sentido, considero que, más allá de que si se planteó o no un amparo por alguno de nosotros –sé que no se ha hecho, pero independientemente de ello–, no me plantearía la posibilidad de

analizar un impedimento por el hecho de que se hubiese planteado un amparo en lo individual por cada uno de nosotros porque, aun así, excede la competencia que el Tribunal Constitucional tiene para resolver, de manera abstracta, la inconstitucionalidad de las leyes o de las normas que se impugnan, aún en ese caso; pero prefiero no hacer ningún planteamiento al respecto ni creo que sea necesario para resolver esta cuestión. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias a usted, señor Ministro. Ministra Esquivel.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** En relación con este considerando primero de competencia, coincido con lo señalado por la Ministra Norma Piña, toda vez que me parece que las precisiones que se hacen –a que ella dio lectura– no son las adecuadas, en función de que, efectivamente, no tenemos ningún impedimento ni tampoco ningún interés personal para conocer del asunto; me parece que debemos contestar exhaustivamente lo que señala la Cámara de Senadores en su argumentación –en el informe que presentó– de que los Ministros están impedidos para conocer problemas jurídicos, pero esto dista mucho de lo señalado en las consideraciones; me apartaría de consideraciones, aun cuando evidentemente estoy a favor del proyecto en cuanto a que tenemos competencia para conocer. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señora Ministra. Entonces, me parece que he escuchado que la mayoría de los Ministros sostienen que esto tiene que resolverse en un apartado previo a la competencia; hay tres Ministros –hasta donde alcancé

a contar— que dicen que la contestación tendría que ser que no pueden plantear impedimentos las partes en la acción de inconstitucionalidad, y otro grupo de Ministros —que entiendo podría ser mayoritario— en el sentido de que la contestación tendría que ser que en acciones de inconstitucionalidad no hay impedimentos porque es un control abstracto de la constitucionalidad; en cualquiera de los dos casos tendrían que eliminarse todas esas consideraciones que —hasta donde veo— nadie comparte y que nos pueden enredar en otro tipo de cuestiones.

Entonces, esas serían las dos posturas que —entiendo— todos estamos de acuerdo en que se conteste en un apartado previo, se puede poner “cuestión previa”, y la idea es: si se contesta diciendo simplemente que el Senado no está facultado para hacer valer impedimentos en esta materia, o si se le va a contestar diciendo que en acciones de inconstitucionalidad no proceden los impedimentos, por las razones que aquí se han invocado. Señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias, señor Ministro Presidente. Quisiera aclarar y gracias por la oportunidad. En mi intervención, me refería a que —precisamente— en las acciones de inconstitucionalidad, en general, en los medios de impugnación de control abstracto no hay la posibilidad de que jurídicamente se pueda plantear un impedimento por terceros —lo dije abiertamente— y que, en todo caso, es una cuestión que se resuelve internamente. Consecuentemente, podría estar totalmente de acuerdo si el argumento para sostener la posición

plenaria es en el sentido de que en estas materias no hay impedimentos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Porque llegaríamos a lo mismo una vez fijada esta regla, quedaría retirada.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** A lo mismo, así es.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ministro Gutiérrez.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** En el mismo sentido que el Ministro Franco; mi posición simplemente era, viendo los precedentes de esta Corte, la excepción a no plantear impedimentos es cuando un Ministro siente que tiene un impedimento, y esa es la única excepción que hemos aceptado a la regla general de que no existen impedimentos; en ese sentido era mi postura.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Señor Ministro Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Creo que no se excluyen las posibilidades, como usted bien hizo el resumen, tanto no puede plantearlo –digamos– esta parte quien promueve la acción y la contesta, pero tampoco existen los impedimentos en este tipo de acciones abstractas. De tal modo que, desde mi punto de vista, no necesariamente se excluyen una a la otra.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Perfecto, señor Ministro. Señor Ministro Medina.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** En el mismo sentido que acaba de señalar el señor Ministro Aguilar: no están peleadas una razón con la otra pero, además, me parece que es útil que en esta acción y sus acumuladas se establezca expresamente que no hay impedimentos, aun los que pueden plantear los Ministros; este es el criterio general que ha adoptado este Tribunal Pleno, me parece muy pertinente por muchas razones, y valdría la pena que se quedara recogido para que sea un precedente claramente obligatorio.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Estoy de acuerdo, señor Ministro. Entonces —antes de darle la palabra al Ministro ponente— pregunto si, en principio, estarían de acuerdo que la respuesta se pudiera construir sobre la base de que en acciones de inconstitucionalidad no hay impedimentos, por las razones que aquí se han invocado y que en el engrose podrían sostenerse y, consecuentemente, es inoperante cuando son invocadas por las partes en un control abstracto. ¿Estarían de acuerdo con esto? Señor Ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias, señor Ministro Presidente. Teniendo ahora la claridad de lo que piensa este Alto Tribunal, pues la presentación de un proyecto siempre busca ser asertiva y traer la mayor cantidad de posibles soluciones para hacer viable una sentencia. Adopto este criterio y presento, entonces, tal cual se ha definido, el proyecto, precisamente como un apartado previo a la competencia; y dos, sobre la base de la

imposibilidad ahora ya redefinida de que en acciones y controversias las partes o los terceros no pueden hacer valer impedimentos respecto de los Ministros, y la compatibilidad de que éste pueda –como una excusa– presentarse por cada uno de sus integrantes, cuando esto así suceda. Ésta sería –entonces– mi propuesta.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Creo que la regla general es –perdón, según como lo digo– que no hay impedimentos y derivado de que no hay impedimentos, es inoperante que los hagas valer, y no me metería en el tema de que si los Ministros pueden hacer valer y demás porque creo que aquí no es materia de la litis, –digamos– creo que nos complicaría; sugeriría que se hiciera muy sencillo y de manera más directa. Señor Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias. Para precisar que me pronuncié en relación con el argumento que expresamente se hace valer en este asunto. Me parece complicado hacer un pronunciamiento general en relación con cualquier posible causa de impedimento; me parece que en el caso se plantea, que según la visión de la Cámara de Senadores– estaríamos impedidos porque la ley afecta a nuestros intereses personales, y creo que la respuesta a ese argumento concreto es decir que, desde luego, no es atendible el impedimento que se plantea porque el medio de control de regularidad constitucional, como lo es la acción de inconstitucionalidad, es abstracto, no atiende intereses particulares, no se analiza un conflicto entre partes, sino simple y sencillamente se hace el contraste de la ley impugnada con la Constitución.

No sé si pudiera haber algún otro caso o alguna otra causa en donde, posiblemente, ameritaría un análisis, un estudio. En este caso, mi propuesta es para el argumento concreto que se plantea. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Si se dijera por regla general, ¿podría usted estar de acuerdo?

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Por regla general, estaría de acuerdo, claro.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ministra Piña.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** En el mismo sentido del Ministro Pardo, tampoco comparto que, en absoluto y en función de una votación que se requiere, lo entiendo; pero no comparto que se establezca que nunca procede un impedimento en una acción de inconstitucionalidad. Entonces, me apartaría de las consideraciones respectivas, sería por regla general.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Si ponemos por regla general, usted podría caminar y creo que la mayoría del Pleno podríamos. ¿Estaría de acuerdo con esto, señor Ministro ponente?

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Desde luego que sí, señor Ministro Presidente, incluso coincide con mi manera de pensar.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Perfecto, entonces se pondría: por regla general, no hay impedimentos en acciones de

inconstitucionalidad y, consecuentemente, es improcedente, infundada o inoperante –como quiera poner el ponente– la solicitud, robustecido con los argumentos que se han dado. En este sentido, consulto si podríamos aprobar en votación económica estos tres considerandos más la cuestión previa, que se armaría con lo que acabamos de discutir y analizar. ¿Están de acuerdo? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

**EN VOTACIÓN ECONÓMICA, SE APRUEBAN ESTOS CONSIDERANDOS, CON LA MODIFICACIÓN AL PROYECTO ACEPTADA POR EL PONENTE Y VOTADA POR TODO EL TRIBUNAL PLENO.**

Pasaríamos ahora al considerando cuarto de las causas de improcedencia, que tiene a su vez. Señora Ministra Piña.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Una disculpa.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** No, por favor.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Tratándose de la legitimación, estoy de acuerdo con el proyecto que tiene legitimación, pero –a mi juicio– tendría que haber –y así lo haré valer en un concurrente– que analizarse en el caso concreto que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene legitimación en función de que aduce una violación precisamente a estos derechos, porque la legitimación nada más se analiza en función de quien suscribe la demanda, pero este Tribunal Pleno ha tenido criterios divididos en cuanto a la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si está legitimada o no cuando, a juicio de algunos Ministros, no reclama derechos humanos.



También de la Cámara de Senadores, a fojas 161 del proyecto, se afirma que los cincuenta y cinco senadores equivalen al setenta punto cuatro por ciento de los miembros de la Cámara; según mis cuentas, en realidad equivale al cuarenta y dos punto nueve por ciento. Entonces, eso sería una cuestión de modificación en el proyecto. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, si lo acepta el Ministro ponente, podrían hacerse estos ajustes.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Si lo acepta el Ministro ponente.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias, señor Ministro Presidente. Son muy pertinentes ambas.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Así lo creo, señor Ministro.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Correrán en el documento.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Perfecto. Señor Ministro Medina Mora.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Solamente, he sido de los Ministros que plantean que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no tiene legitimación cuando no hace valer cuestiones de derechos humanos; en este caso, lo hace. Entonces, tampoco creo que haya necesidad de explicitar consideraciones que no necesariamente aplican en este caso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Creo que la idea de la Ministra es –precisamente– acreditar que está en el supuesto.

Ahora bien, obviamente entiendo que hay una reserva genérica en las señoras y señores Ministros de un voto concurrente en la cuestión previa, porque no hemos visto cómo quedará redactado. El señor Ministro ponente aceptó estos ajustes, entiendo que no variarían la votación que ya tomamos.

Entonces, decíamos que pasaríamos al cuarto considerando que tiene, a su vez, cuatro apartados. Estimo que, por claridad –quizás–, valdría la pena, señor Ministro ponente, pedirle una exposición o presentación por cada uno de ellos, y vamos debatiendo y –en su caso– votando. Entonces, le pediría si fuera tan amable de presentar el primer tema del considerando cuarto de improcedencia, relativo a la definitividad.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias, señor Ministro Presidente. En el considerando cuarto, como lo ha apuntado, se examinan las causas de improcedencia que hicieron valer las autoridades demandadas.

La primera de ellas se refiere a la definitividad, va de fojas 162 a 168 del proyecto. En ella se argumenta que el decreto reclamado fue emitido en estricto cumplimiento del diverso por el que se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, esto es, que la reforma constitucional es el origen del conflicto ahora

planteado, que –a juicio de quienes contestan la demanda– constituye la base de la acción de los legisladores, en tanto proviene de ese mismo decreto, ya que se instituyó en éste la reducción salarial de los servidores públicos; por tanto, concluyen los actores que debieron impugnar –precisamente– la reforma constitucional.

Al respecto, el proyecto concluye que la causa en cuestión es infundada, dado que –como es de sobra conocido– no existe medio ordinario de defensa para subsanar vicios de constitucionalidad sustantiva que se atribuyan al decreto referido por ellos; por lo demás, éste es el único medio que tiene a su alcance la minoría parlamentaria para combatir normas, como la que aquí pretenden invalidar.

Vale destacar, finalmente, que la causa tampoco prospera porque en los conceptos de invalidez los accionantes expresan que no se oponen a los mandatos contenidos en el artículo 127 constitucional, por el contrario, reconocen la obligación y necesidad de que exista ley reglamentaria, pero denuncian –precisamente– la inobservancia a la Norma Constitucional que obligaba al Congreso a proveer legislativamente a su eficaz contenido; eso se contesta en este primer supuesto de improcedencia, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Está a su consideración. Señor Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Gracias, para separarme de algunas consideraciones.

Me parece que la respuesta debe centrarse en señalar que se cuestiona efectivamente la Ley de Remuneraciones federal, respecto de la cual la Norma Fundamental establece la posibilidad de que se combata a través de una acción de inconstitucionalidad, más allá de que sea el único medio de defensa que tengan los accionantes, creo que es un tema que está regulado en la Constitución y, con eso, se desestimaría esta causa de improcedencia. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro. Señor Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Entiendo, –si me equivoco, señor Ministro ponente– en la página 167 se hace alguna alusión y consideración a la inimpugnabilidad de una disposición constitucional –como es el 127–, incluso, se cita una tesis –en estas páginas 167 y 168–; para mí, resulta innecesario hacer un pronunciamiento al respecto porque no se está combatiendo una norma constitucional –ni la 127, ni ninguna otra– y, para mí, resultaría innecesario hacer consideraciones sobre si es procedente o no una acción de inconstitucionalidad contra normas constitucionales o contra sus reformas; de tal modo que, en todo caso, me apartaría de esa parte de la argumentación. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Señor Ministro González Alcántara.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** En el mismo sentido, también haría un voto concurrente para apartarme de la tesis que se señala en la página 167. Gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** A usted, señor Ministro. ¿Algún otro comentario? Señor Ministro Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** En el mismo sentido, señor Ministro Presidente.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** En el mismo sentido de los Ministros.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿Cuál es el mismo sentido?

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** O sea, que me voy apartar de consideraciones. Considero que la respuesta sería en los términos que expresó el Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Perfecto. Entonces voy a pedirle al secretario que tome votación y rogándoles a los señores Ministros que establezcan, en su caso, qué consideraciones no comparten, porque está habiendo una mayoría en contra de consideraciones, y creo que es relevante saber cuáles son las consideraciones que van a quedar, por favor.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** Con las consideraciones del Ministro Pardo.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** Estoy a favor, pero con un voto concurrente, porque no comparto la cita de la tesis que se hace mención en la página 167.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** Estoy de acuerdo con el proyecto, apartándome de la tesis que está en la foja 167.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Me separo del proyecto, en los términos mencionados por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** También coincido con los argumentos del señor Ministro Pardo y, desde luego, por tanto, no considero necesario hacer un argumento sobre la posibilidad de impugnar –en este asunto– alguna norma constitucional; por lo tanto, estos argumentos y la tesis que está en las páginas 167 y 168 son inconducentes.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** Por las consideraciones que expresé y también me sumo a la posibilidad de que pudiera eliminarse la cita de esta tesis, porque se refiere a una hipótesis distinta a la que estamos analizando.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Estoy con el sentido, contra las consideraciones –en general– que se exponen. A mi juicio, las razones que deben sustentar esta decisión son diferentes, son congruentes con lo que ha mencionado el Ministro Pardo; ese sería mi voto: contra consideraciones, con el sentido y por la expresión que hizo el Ministro Pardo, salvo lo de la tesis porque no me va a llevar a aplicar ninguna tesis.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** También, en el mismo sentido que el señor Ministro Pardo, pero además de que esta tesis no resulta aplicable, no participé en esa discusión y no la

comparto, entonces, también contra el hecho de que se ponga y también en contra de la tesis.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZALDÍVAR LELO DE LARREA:** En los términos del Ministro Pardo.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos a favor del sentido y, por lo que se refiere a las consideraciones, nueve votos en contra de las consideraciones.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Entonces, entiendo, señor Ministro ponente, que el engrose debería hacerse en los términos de la exposición del Ministro Pardo, más lo que se dijo de que no era necesaria la tesis que se ha venido refiriendo, porque es el voto mayoritario de este Tribunal Pleno.

Tocaría —ahora— pedirle la presentación del apartado 2, del considerando de improcedencia. Por favor, señor Ministro.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias, señor Ministro Presidente. El supuesto 2 de improcedencia se apoya en razones de extemporaneidad —va de fojas 168 a 170 del proyecto—, ya que las autoridades demandadas insisten en que el origen del litigio lo es —precisamente— el decreto de reforma constitucional de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, por lo que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad feneció —a su dicho— el veinticuatro de septiembre de ese mismo año. Lo respaldan con el argumento de que la Ley Federal de Remuneraciones de los

Servidores Públicos en realidad sólo es el acto de aplicación inmediato de los artículos transitorios del decreto de reforma constitucional.

Este argumento se desestima, reiterando que la acción de inconstitucionalidad no es la vía para combatir una reforma constitucional del orden sustantivo, y si bien los ordenamientos combatidos derivan de preceptos constitucionales, también lo es que ello no significa que, para su impugnación, se deba cuestionar también el decreto de reformas a la Norma Fundamental. Es todo, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Está a su consideración. Señora Ministra Piña.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** En éste se reitera que la acción de inconstitucionalidad no es la vía idónea. Estaría contra consideraciones, simplemente no fue acto reclamado, el acto reclamado fue el decreto y está en tiempo. Hasta ahí. Porque vuelven a reiterar que la acción no es procedente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor Ministro Pérez Dayán.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias, señor Ministro Presidente. A efecto de hacer congruente la contestación —como bien lo apunta la señora Ministra Piña Hernández—, en tanto la lógica inicial de la contestación de estas impugnaciones era —precisamente— la sostenida por el Ministro Pardo, adicionada con que un decreto de reforma constitucional no es motivo para considerar consentida una ley que deriva de ellos, haré los ajustes



para hacerlo congruente, como la mayoría lo ha ordenado, en la contestación a la primera de las causales de improcedencia.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Señor Ministro Luis María Aguilar.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** Semejante a lo que expresé en el apartado anterior; para mí, simple y sencillamente no está combatido, o no es acto señalado como combatido la reforma al artículo 127 constitucional, más allá de si procede o no la acción de inconstitucionalidad. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Una vez que el Ministro ponente ha aceptado ajustar este considerando, pregunto ¿en votación económica puede ser aprobado? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

### **APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS.**

Ahora, señor Ministro, le pido, por favor, que haga la presentación del apartado 3, relativo a la improcedencia por omisión legislativa.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** A fojas 170 a 182 se examina la causa de improcedencia denominada “omisión legislativa”, ya que las Cámaras que integran el Congreso de la Unión plantean que en una acción de inconstitucionalidad no se debe impugnar este tipo de infracciones, concluyendo que hacer procedente este medio de control constitucional sería desnaturalizarlo.

Para dar respuesta a este argumento, se explica la evolución del criterio de este Tribunal Constitucional respecto de la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad en contra de omisiones legislativas, con especial énfasis a los cuatro tipos de omisiones que se han establecido; ello para subrayar que rige el criterio que reconoce la procedencia de la acción de inconstitucionalidad contra omisiones legislativas, principalmente aquellas de carácter relativo a atribuciones de ejercicio obligatorio no ejercido.

Por tanto, la consulta concluye que no se actualiza la causal de improcedencia; si bien es cierto se dictó el ordenamiento respectivo, también lo es que se alega que ello se hizo de forma incompleta o deficiente, además involucra argumentos de fondo de las demandas correspondientes, cuestión cuyo estudio debe privilegiarse sustantivamente, como lo ordena la jurisprudencia consistente del Poder Judicial de la Federación.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Ministra Piña.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Estoy con el sentido del proyecto, pero me voy apartar de consideraciones. El proyecto, siguiendo precedentes de esta Suprema Corte –como lo expuso el Ministro ponente–, clasifica el tipo de omisiones legislativas en absolutas y relativas, y cada una de ellas en ejercicio potestativo y obligatorio.

En la página 180, párrafo último, del proyecto, se afirma que el criterio del Tribunal Pleno consistente en la improcedencia de las acciones de inconstitucionalidad contra omisiones legislativas, en

general, ha sido superado y se apoya en los precedentes citados en el mismo proyecto, concluyendo que la acción de inconstitucionalidad procede contra omisiones legislativas, principalmente cuando se trata de omisiones legislativas relativas.

Del análisis de los precedentes en que se apoya el proyecto, así como de la revisión a otros precedentes no citados en el mismo, concluyo que el criterio de este Tribunal Pleno en cuanto a la improcedencia, concretamente de las acciones de inconstitucionalidad contra omisiones legislativas absolutas, no ha variado y ni siquiera se ha discutido.

Se precisó, según la tesis citada en la página 173 del proyecto, que una deficiente regulación en las normas controvertidas constituía una omisión legislativa relativa y, por eso, era procedente la acción, pero sigue vigente la improcedencia contra omisiones legislativas absolutas tratándose de acciones de inconstitucionalidad.

Por lo tanto, me voy apartar de las consideraciones del proyecto, específicamente de la página 180, párrafo último, en que se dice que la acción de inconstitucionalidad procede contra omisiones legislativas, es decir, en general, principalmente cuando se trata de omisiones relativas en competencia de ejercicio obligatorio.

Esto, porque el adverbio “principalmente” lo estimo incorrecto; hasta ahora, ese es el único caso en que se ha admitido la procedencia de la acción de inconstitucionalidad contra este tipo de omisiones legislativas y no uno de los principales; no es el principal, es el único.

Pero, además, el supuesto que analizamos –como dice el proyecto– es una omisión legislativa relativa porque se le atribuye a la ley impugnada una deficiencia y, por lo tanto, es procedente la acción. En este sentido estoy de acuerdo, pero me aparto de las consideraciones.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias. Señor Ministro Medina Mora.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** Gracias, señor Ministro Presidente. Estoy de acuerdo con el proyecto, simplemente le hago una sugerencia al señor Ministro ponente porque aborda y hace un pronunciamiento respecto del oficio exhibido por la Cámara de Senadores, como prueba superveniente, relativo al decreto de reforma que se analiza en el siguiente apartado; me parece que no ha lugar a abordar eso en este apartado. Es cuanto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sírvase tomar votación, secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA:** A favor.

**SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:** A favor.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** A favor.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Con el proyecto, con reserva de criterio dadas las manifestaciones que siempre he hecho en relación con las omisiones.

**SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES:** A favor, con la posibilidad de hacer voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO:** A favor del proyecto, también con la salvedad del vocablo “principalmente” que se utiliza cuando se habla de la procedencia de la acción contra omisiones legislativas.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Con el sentido, contra consideraciones y haré un voto concurrente.

**SEÑOR MINISTRO MEDINA MORA I.:** A favor.

**SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ZÁLDIVAR LELO DE LARREA:** Con el sentido del proyecto, en contra de consideraciones.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe unanimidad de votos a favor de la propuesta del proyecto; el señor Ministro Franco González Salas, con reserva de criterio sobre la procedencia de la acción de inconstitucionalidad contra omisiones legislativas; el señor Ministro Aguilar Morales reserva su derecho a formular voto concurrente; el señor Ministro Pardo Rebolledo, en contra del vocablo “principalmente” en la página 180; la señora Ministra Piña Hernández, en contra de consideraciones y anuncia voto concurrente; el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de consideraciones.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: APROBADO EN ESOS TÉRMINOS.**

Y se decreta un receso.

**(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 12:55 HORAS)**

**(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:20 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se reanuda la sesión. Señor Ministro ponente, le pido si es tan amable de hacer la presentación del apartado 4 del considerando cuarto, relativo a la improcedencia por cesación de efectos.

**SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN:** Gracias, señor Presidente, con todo gusto. La última de las causas de improcedencia que desarrolla el proyecto se ubica a fojas 182 a 225, y se refiere al supuesto de cesación de efectos, en virtud de que el doce de abril de dos mil diecinueve se publicó el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, del Código Penal Federal y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Para este análisis, la consulta se orienta en el criterio sustentado por este Tribunal Pleno, derivado —fundamentalmente— de la acción de inconstitucionalidad 28/2015 y reiterado en subsecuentes precedentes; es decir, el que explica lo que se entiende como un nuevo acto legislativo y se distingue de aquellos

casos donde se contenga una modificación normativa sustantiva o material. Esto es, sólo hay cesación de efectos cuando existen verdaderos cambios que modifican la trascendencia, el contenido o el alcance de un precepto legal.

Sobre esta base, se examina, en global, la legislación cuestionada y cada una de las disposiciones reformadas y adicionadas en el decreto de doce de abril de dos mil diecinueve, para concluir que sólo ha lugar a sobreseer por cesación de efectos respecto de los artículos 12, párrafo segundo, 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos; esto es, no se sobresee por lo que hace a la ley en abstracto y a los artículos 5, 6, en lo general y fracción II, inciso a), así como su penúltimo párrafo, 7, 8, 11 y 12, párrafos primero y tercero, de esa ley federal, así como 217 Bis y 217 Ter, del Código Penal Federal y los artículos primero y segundo transitorios. Es ésta la presentación general, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señor Ministro. Señoras y señores Ministros, he tenido la costumbre de —por regla general— esperar a pronunciarme una vez que han hablado todos los integrantes del Pleno. Ésta es una regla autoimpuesta porque no hay ninguna norma que así lo establezca.

Hoy, haré una excepción a esta regla autoimpuesta y voy a presentar, desde este momento, mi posicionamiento sobre el proyecto, no solamente por la importancia del asunto que nos ocupa, sino porque, a partir de esta intervención, me pronunciaré en contra del proyecto que se nos presenta, en su integridad.

Estoy en contra del proyecto —y desde ahora anuncio que así votaré en todos sus apartados—, toda vez que considero que el decreto legislativo que se impugna en estas acciones ha cesado integralmente en sus efectos, por lo que debe decretarse su sobreseimiento total.

La Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos fue expedida el cinco de noviembre de dos mil dieciocho, con la finalidad de reglamentar los artículos 75 y 127 constitucionales en materia de remuneraciones de los servidores públicos federales, en su texto original, los principios, bases y procedimientos para la determinación y presupuestación de las remuneraciones, los órganos encargados de la vigilancia de la ley, así como los sistemas de control, sanción y de responsabilidad de los servidores públicos.

No obstante, el doce de abril pasado se publicó un decreto en el que se modificaron, sustantivamente, quince de sus diecisiete artículos y se adicionó el artículo 7 Bis; en dicha reforma, los aspectos fundamentales de la ley sufrieron modificaciones, lo cual alteró la totalidad del sistema normativo previsto en el primer decreto.

En efecto, en cuanto a los sujetos obligados, la reforma amplía el concepto de servidor público e incluye a los organismos autónomos, empresas productivas del Estado y cualquier otro ente público federal.



Asimismo, se agregaron dos nuevos principios que, al ser interdependientes con los demás, obligan a entender los previstos originalmente de una manera distinta.

Por otra parte, la forma en la que se determinan las remuneraciones también sufrió cambios importantes: se introdujo que el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados debe emitir una opinión con base en la cual se fijan los montos mínimos y máximos para las remuneraciones de los servidores públicos.

Respecto de los órganos encargados de la vigilancia, en el texto original eran las entidades y dependencias las que fiscalizaban el cumplimiento de la ley; mientras que ahora tiene esa facultad la Secretaría de la Función Pública, aunque en ambos casos también intervenía la Auditoría Superior de la Federación.

Por último, el sistema de responsabilidades también se modificó radicalmente: se reformaron los tipos penales previstos y se cambiaron tanto los supuestos como los procedimientos para imponer responsabilidades administrativas.

Entonces, si todo el sistema fue modificado, debe concluirse que cesaron los efectos de la totalidad del decreto impugnado, por lo que debe sobreseerse respecto a las acciones intentadas.

Aunque dos de sus artículos y algunas de sus porciones normativas hayan quedado intocadas, al encontrarse inscritas en un sistema normativo nuevo, su sentido y entendimiento también fueron modificados; y estamos ante una nueva ley y a ningún

efecto práctico nos llevaría estudiar un decreto que ya no está vigente.

¿Cuál sería el sentido de analizar las omisiones legislativas que constituyen la columna vertebral de la impugnación en estas acciones respecto de un ordenamiento del que únicamente siguen vigentes dos de sus preceptos originales? Por un lado, sería ocioso pronunciarse respecto de las omisiones a la luz del texto original, porque el mismo ha sido reformado prácticamente en su totalidad, y tampoco podría analizarse el texto vigente de la ley, en tanto no es materia de este asunto; en todo caso, correspondía a los promoventes hacer valer una nueva acción, en caso de que consideren que no se han subsanado las omisiones.

Adicionalmente, no quiero dejar de apuntar que el proyecto aplica incorrectamente el criterio vigente del Pleno en torno al nuevo acto legislativo y varía el estándar que, para tal efecto, hemos definido en los precedentes.

Cuando analizamos una reforma para determinar si una norma impugnada ha cesado o no sus efectos, la pregunta no es si, en lo esencial, la regulación sigue siendo la misma o si subsiste lo impugnado por el promovente, porque ello implicaría analizar la procedencia a la luz de los conceptos de invalidez; la pregunta que debemos hacernos es si la modificación fue sustantiva, es decir, si variaron los supuestos, los alcances, los sujetos o cualquier otro de los elementos normativos, en oposición a cambios formales o intrascendentes, como la puntuación, la corrección de la ortografía, la identificación de los incisos, etcétera.

En este caso, lo cierto es que todos los preceptos que fueron impugnados por vicios propios sufrieron cambios normativos, por lo que tendría que sobreseerse respecto de todos ellos.

A su vez, pone de relieve lo incoherente de analizar la validez de una ley de la que sólo subsisten dos preceptos: el 4 y el 9, ninguno de los cuales —por cierto— se impugna en lo individual.

En conclusión, —en mi opinión— el decreto publicado el doce de abril modifica el sistema normativo previsto en el decreto impugnado, al grado de que han cesado los efectos jurídicos del decreto impugnado en estas acciones y, en consecuencia, votaré por el sobreseimiento total de este asunto y, en caso de no alcanzarse la mayoría simple para lograr este objetivo, con estos argumentos votaré en contra de todo el proyecto en su integridad. Señora Ministra Yasmín Esquivel.

**SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA:** En relación con este considerando cuarto, punto 4, sobre la improcedencia por cesación de efectos, comparto el criterio que señala el Ministro Zaldívar en relación con la improcedencia. Estoy de acuerdo por declararla en la totalidad de las acciones de inconstitucionalidad, con base en la causa por cesación de efectos, debido a las numerosas modificaciones y diversas adiciones que tuvo la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos — cuestionada— por virtud del decreto publicado el doce de abril pasado que, a la fecha, solamente subsisten tres preceptos intocados de su versión original: el artículo 4, el 9 y el 14, aunque en realidad —en este momento— para la discusión de fondo sólo prevalecen dos de ellos, que son el 4 y 9, porque respecto al 14, el

proyecto –acertadamente– propuso declarar la improcedencia de la acción.

La Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos– que en este momento estamos analizando– cambió; en términos porcentuales, sólo subsiste sin reformas o modificaciones menos del 12% del texto original de la ley reclamada, y a ello habría que sumar que también se adicionó un artículo 7 Bis, que lógicamente amplió los supuestos regulados por la ley en su primera redacción.

La interrogante que surge entonces es la siguiente: ¿podemos estudiar toda la ley reclamada, cuando solamente dos de sus disposiciones de la versión original sobreviven a las últimas reformas del doce de abril? En mi opinión, la respuesta sería negativa, porque la ley controvertida constituye un orden articulado y lógico de supuestos y consecuencias legales que reglamentan los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal y tienen por objeto regular, conforme a la redacción original de la ley –del artículo 1–: “las remuneraciones que perciben los servidores públicos de los poderes de la Unión y la de los demás entes públicos federales incluidos aquellos dotados de autonomía constitucional” conforme a la versión original de la ley, y conforme a la nueva redacción, el mismo artículo 1 tiene por objeto: “regular las remuneraciones que perciben los servidores públicos de la Federación, sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos dotados de autonomía, las empresas productivas del Estado y cualquier otro ente público federal.

De la simple comparación de la primera disposición de la ley, entre la original y la reformada el doce de abril, observo que su contenido difiere porque amplía el número de destinatarios; con ello, todo su contenido adquiere una nueva cobertura, mayor de la que tuvo en el momento al ser expedida.

De este solo hecho y de las demás modificaciones a la ley, apreciadas en su conjunto, considero que moldearon todo un diverso sistema normativo porque –desde mi punto de vista– no debemos dejar de lado que ha creado todo un distinto sistema normativo y los múltiples ajustes que prácticamente tuvo todo el articulado.

La ley que hoy estamos analizando cambió en quince de sus diecisiete artículos; de ahí que me formulo otra pregunta: ¿lo que se resuelva en este momento será aplicable aun para los catorce preceptos reformados de los diecisiete que conforman actualmente la ley? Nuevamente, considero que también la respuesta debe ser negativa, y quisiera ser muy clara. Si la mayor parte de las disposiciones de la ley original que estamos estudiando fueron reformadas, cambiaron, me parece que resulta ilógico que persistamos en la idea de analizar numerosos preceptos que no tienen vigencia el día de hoy; es decir, que carecen de obligatoriedad.

No puedo entender cómo vamos a explicar que, a pesar que desde el doce de abril pasado la ley es otra casi en su totalidad, nos rehusamos a reconocer una realidad jurídica que cambió en materia de control legal de las remuneraciones máximas de los servidores públicos. Si el Congreso de la Unión tuvo a bien

reformular casi la integridad de la ley que fija los salarios máximos, lo congruente es que estudiemos –de llegar el caso– esas nuevas disposiciones.

Finalmente, quisiera concluir que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos que analizamos fue publicada –efectivamente– el cinco de noviembre del dos mil dieciocho –como se mencionó–, pero fue reformada –casi en su totalidad– el día doce de abril.

La constitucionalidad de la ley que fija los salarios máximos de los servidores públicos no podemos resolverla con base en una ley en las que casi todas sus normas ya no son vigentes; si el Congreso de la Unión modificó casi en su integridad la ley que fija los salarios máximos, lo congruente es que estudiemos –de ser el caso– las nuevas disposiciones a fin de que se dicte una sentencia lógica.

Votaré por la improcedencia total de las acciones de inconstitucionalidad porque cesaron los efectos, al haber cambiado casi el noventa por ciento de la ley, porque de lo contrario, estaríamos analizando una ley, que prácticamente es distinta; y, finalmente, quiero dejar puntualizado que los dos artículos impugnados del Código Penal Federal también se sobreseerían, dado que, con la suspensión decretada, jamás fueron aplicados. Muchísimas gracias, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señora Ministra.  
Señora Ministra Norma Piña.

**SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ:** Gracias, señor Ministro Presidente. También estoy en contra de esta parte del proyecto y voy a dar las razones. En primer lugar, –a mi juicio– la metodología con que se aborda esta causa de improcedencia no es adecuada porque, desde la página 183 del proyecto, en que se empieza a analizar esta causa, se precisa que se impugna la ley en general y como sistema normativo por omisiones legislativas relativas y, posteriormente, en forma concreta, determinadas hipótesis.

Posteriormente, se analizan todos los artículos reformados y adicionados, insistiéndose en que la ley no sólo fue cuestionada en contra de hipótesis concretas, sino como sistema normativo. Ahora, esta metodología –a mi juicio– no es adecuada, ¿qué hizo el proyecto? Precisó esto, posteriormente el proyecto realiza un contraste entre el texto de los artículos adicionados o reformados, aunque algunos no fueron impugnados, para concluir –posteriormente–, que las modificaciones a los preceptos realmente impugnados, no actualiza el sobreseimiento respecto de los artículos 5 y 6, fracción II, párrafo penúltimo, 7, 8, 11 y 12, –los párrafos– y empieza el proyecto porque, en lo particular, no sufrieron cambios sustanciales o materiales y, en cambio, se declara el sobreseimiento respecto de los artículos 13, 14, 15, 16 y 17 de la ley. ¿Por qué, a mi juicio, esta metodología que se utiliza en el proyecto no es adecuada? –Con todo respeto– porque, como reiteradamente se hace notar en el proyecto, esta ley fue impugnada como un sistema normativo cuya finalidad es proporcionar los parámetros legales que, en conjunto, permitan definir las remuneraciones de los servidores públicos, así como las

infracciones administrativas y responsabilidades derivadas de otorgar o percibir remuneraciones ilegales.

De manera que –en mi opinión– lo adecuado no era examinar de manera aislada cada disposición para determinar si las modificaciones introducidas por la reforma significaban un cambio material que llevara al sobreseimiento respecto de esa disposición en lo particular, –va sobreseyendo por artículos– sino que se debió determinar, primero, si las normas de la ley constituyen o no un sistema normativo por su estrecha conexión funcional, y enseguida examinar si, con motivo de esas reformas y adiciones posteriores, ese sistema ha experimentado cambios normativos materiales que alteren, aunque sea tenuemente –como se dice en el criterio mayoritario y como lo recalca el proyecto– su contenido, alcance o funcionalidad pues, de ser así, entonces habrían cesado los efectos del sistema normativo impugnado, ya que no tendría sentido práctico pronunciarse sobre la constitucionalidad de disposiciones aisladas si su sentido normativo se ve condicionado innecesariamente por el resto de las normas del sistema.

En segundo lugar, quiero poner de manifiesto que he sostenido el criterio de que cualquier cambio normativo actualiza la causa de improcedencia de cesación de efectos, puesto que me adhiero al concepto formal de nuevo acto legislativo, esto es, que debe considerarse como nuevo acto legislativo cualquier disposición que ha sido alterada derivada del procedimiento legislativo, con independencia de si la modificación puede calificarse de sustancial, material, trascendental, etcétera. ¿Y por qué he adoptado este criterio? Exclusivamente por razones de seguridad jurídica y de funcionalidad del sistema de control de



constitucionalidad, a través de acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y juicios de amparo; sin duda, a partir de esta concepción han cesado los efectos de las normas específicamente modificadas, pero también del ordenamiento en su conjunto, puesto que éste —a mi juicio— constituye un sistema normativo, y el proyecto recalca que la acción se promueve en contra del sistema normativo.

Pero además, el criterio mayoritario que se utiliza en el proyecto, fue motivo concreto de discusión en este Tribunal Pleno al conocer de la acción de inconstitucionalidad 28/2015, en sesión de veintiséis de enero de dos mil dieciséis. Voté en contra de este criterio material y formulé un voto particular, y he venido votando ininterrumpidamente sobre este punto, en el mismo sentido, desde hace tres años.

Finalmente, por lo que hace a los artículos 217 Bis y 217 Ter, del Código Penal Federal, tampoco comparto el proyecto en cuanto a que no se actualiza la causa de improcedencia de cesación de efectos por tratarse de normas penales.

Por regla general, en las acciones de inconstitucionalidad, está prohibido dar efectos retroactivos a la declaratoria de inconstitucionalidad, así lo establece la Constitución. En este sentido, si se declara la inconstitucionalidad de una norma, los efectos siempre van a aplicar hacia el futuro, pero la declaratoria no resta validez a los anteriores actos de aplicación de la norma.

Sin embargo, el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución prevé una excepción a esta regla, pues autoriza dar

efectos retroactivos a la declaratoria de inconstitucionalidad cuando se impugnan normas penales. Debido a ello, en principio, en el caso de que se impugnen normas penales, no cesan los efectos de esas normas, incluso cuando son reformadas, adicionadas o derogadas, y así lo ha sostenido —mayoritariamente— este Tribunal Pleno, en numerosas ocasiones, también comparto ese criterio.

¿Cuál es la razón por la que, en principio, no cesan los efectos de las normas penales impugnadas, si son reformadas, derogadas, abrogadas? Ello es en atención a que la aplicación de normas penales entraña generalmente la afectación grave de derechos fundamentales de la mayor importancia, como es la libertad personal; el Constituyente Permanente consideró viable hacer una excepción al principio de seguridad jurídica para proteger estos valores sustantivos y admitió imprimir efectos retroactivos a la declaratoria de inconstitucionalidad de normas penales. En este sentido, cuando se impugnan normas penales, no cesan sus efectos, aunque posteriormente se reformen, deroguen o abroguen, porque pueden darse efectos retroactivos a esa declaratoria de inconstitucionalidad para anular actos de aplicación de esas normas, de acuerdo con los principios que rigen la materia, por ejemplo, en los casos en que los tipos penales, que hubieran sustentado condenas, fueran inconstitucionales.

Sin embargo, esta excepción de dar efectos retroactivos en estos casos y, en consecuencia, de que las normas penales no cesen sus efectos depende del hecho de que esas normas pudieran haber sido aplicadas durante su vigencia.

Esta es la razón por la que el Constituyente estableció esa excepción; de manera tal que, si por algún motivo ello hubiere sido jurídicamente imposible, entonces –a mi juicio– no se actualizan las condiciones de operatividad de la excepción mencionada. En estos casos, debe regir la regla general: debe estimarse que han cesado los efectos de esas normas penales ante la imposibilidad jurídica de dar efecto retroactivo alguno a la declaratoria de inconstitucionalidad.

Ahora bien, el decreto mediante el que se expidió la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y se reformó el Código Penal Federal impugnado entró en vigor el seis de noviembre de dos mil dieciocho, conforme a su primer artículo transitorio.

El delito de pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos, previsto en el artículo 217 Bis del decreto mencionado, establece –en resumen–, que quien conceda y quien reciba un pago no autorizado conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, será sancionado en términos del artículo 217 Ter del mismo decreto.

Es muy importante enfatizar que el tipo penal en cuestión establece un elemento normativo, consistente en que el pago concedido recibido debe ser considerado no autorizado, conforme a las disposiciones de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, es decir, la actualización de la conducta típica exige la transgresión de las normas de esta ley que regulan las remuneraciones.

Por lo tanto, la posibilidad de que se actualice este delito depende, necesariamente, de la posibilidad de que alguna remuneración se hubiera determinado bajo la vigencia de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, lógicamente, sólo puede infringirse una ley vigente.

En este sentido, considerando que, conforme al artículo 75 constitucional, las remuneraciones se fijan anualmente en el presupuesto de egresos de la Federación, y dado que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos entró en vigor el seis de noviembre de dos mil dieciocho, es evidente que ésta sólo pudo ser aplicada para determinar las remuneraciones en el año dos mil diecinueve.

Sin embargo, es un hecho notorio que en el incidente de suspensión de esta acción de inconstitucionalidad y su acumulada se concedió la suspensión en contra de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, para el efecto de que las remuneraciones de los servidores públicos que se previeran en el presupuesto para el año dos mil diecinueve se determinaran, exclusivamente, con base en la Constitución, sin aplicar la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos; esto es, se suspendieron –por primera vez– en una acción los efectos del sistema normativo previsto en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

En este sentido, es indudable que existe un impedimento jurídico para que se actualice el tipo previsto en el artículo 217 Bis del Código Penal Federal, introducido por el decreto impugnado, ya que, ante la suspensión de los efectos de la ley, es jurídicamente

imposible que se actualice el elemento normativo previsto en ese tipo penal, ya que, durante la vigencia de la suspensión concedida en este medio de control constitucional, no puede determinarse ni recibirse remuneración alguna con base en esa ley, ni – lógicamente– transgredirse sus normas.

Por lo tanto, ante la imposibilidad de que se produzca acto de aplicación alguno de los artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal impugnados, durante la vigencia de la suspensión mencionada, no están dadas las condiciones de operatividad de la excepción a la regla general establecida en el artículo 105, fracción II, constitucional, para dar efectos retroactivos a la declaratoria de inconstitucionalidad porque, en este caso, es indudable que no hay posibilidad jurídica de que se actualicen los supuestos del tipo penal y, –en estas condiciones– ante la imposibilidad jurídica de dar efectos retroactivos –en este caso específicamente, en función de la suspensión–, debe aplicarse la regla general, y –desde mi punto de vista– también han cesado los efectos de las normas penales impugnadas y debe sobreseerse respecto de esas normas.

Por último, quiero adelantar que, en virtud de que votaré por el sobreseimiento de esta acción de inconstitucionalidad y su acumulada, por la totalidad de las normas del decreto impugnado porque constituyen un sistema normativo cuyos efectos han cesado debido a una reforma posterior –criterio que he reiterado desde hace tres años–, ahora incluidas las normas penales; por las razones que he dicho, para preservar la coherencia de mi votación, no me voy a pronunciar sobre el fondo en relación a la constitucionalidad o no del decreto mencionado, ni en lo general ni

en lo particular porque –a mi juicio– la acción es improcedente y la consecuencia jurídica debe ser, precisamente, desestimarla sin examinar la materia del fondo, ya que en eso consiste el sobreseimiento. Es cuanto, señor Ministro Presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias, señora Ministra. Dado lo avanzado de la hora, voy a levantar la sesión, convocando a las señoras y señores Ministros a la próxima sesión pública ordinaria que tendrá verificativo el día de mañana, a la hora de costumbre, para continuar con la discusión de este asunto. Se levanta la sesión.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:50 HORAS)**