



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

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2019
ACTOR: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS
HUMANOS
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD**

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

| Constancia | Registro |
|---|--------------|
| Copia certificada de la sentencia de diez de julio del año en curso, dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el recurso de reclamación 30/2019-CA, derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional al rubro indicada así como de los diferentes votos formulados por los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Luis María Aguilar Morales, en relación con la mencionada resolución. | Sin registro |

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

Ciudad de México a diez de septiembre de dos mil diecinueve.

Agréguese al expediente para que surta efectos legales, la copia certificada de la sentencia de diez de julio del año en curso, dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el recurso de reclamación 30/2019-CA, derivado del presente incidente de suspensión, así como de los diferentes votos formulados por los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Luis María Aguilar Morales, en relación con la mencionada resolución, la cual revoca el proveído impugnado de quince de febrero de dos mil diecinueve, por el que se negó la suspensión solicitada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
En consecuencia y en debido cumplimiento a las consideraciones, fundamentos y efectos precisados en la referida ejecutoria, en los cuales, en lo que interesa, estableció lo siguiente.

"(...) esta Primera Sala de la Suprema Corte considera que es fundado el presente recurso de reclamación, en consecuencia, debe revocarse el auto recurrido y concederse la medida cautelar, en virtud de que el citado acuerdo no se emitió con base en el estándar que ha fijado este órgano jurisdiccional, al resolver el Recurso de Reclamación 14/2019-CA, fallado el doce de junio de dos mil diecinueve, por mayoría de cuatro votos, sino que sólo se limitó a negar la suspensión con base en la desestimación de una de las características del acto impugnado.

En ese precedente, esta Primera Sala destacó dos elementos del parámetro de control que ahí desarrolla, uno positivo y otro negativo, respectivamente: la apariencia del buen derecho y la puesta en peligro de las instituciones fundamentales del orden jurídico nacional, destacando de la conjunción de ambos el criterio que actualmente rige contra los actos que tienen incidencia en

alguna de las precondiciones de la autonomía de los órganos constitucionales autónomos, como lo es la integridad de las remuneraciones de sus integrantes. En efecto, esta Sala señaló que cuando la garantía presupuestaria se encuentre prevista directamente en la Constitución y ésta se constituya en una precondición de la autonomía que la Ley Fundamental tutela de algún órgano, debe concluirse que ésta debe concebirse como una institución fundamental del ordenamiento jurídico mexicano, pues de su tutela puede depender el delicado equilibrio de poderes trazado por el Constituyente.

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

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

(...) esta Sala concluye que en un incidente de suspensión es posible apreciar la existencia de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, cuando en ejercicio de dichas facultades, el poder político abra la posibilidad de presionar a los órganos constitucionales autónomos, como lo es de ponerlos en una situación de incertidumbre en la integridad de sus remuneraciones.

Ahora bien, como se adelantó, al emitir el acuerdo impugnado, no se aplicaron correctamente los criterios de apariencia del buen derecho y peligro en la demora, ni tampoco se analizó si la petición respeta las prohibiciones o criterios negativos contenidos en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de la materia. (...)

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

La Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de aprobar el Presupuesto de Egresos y las remuneraciones de los servidores públicos de los distintos poderes y órganos constitucionales autónomos de orden federal, sin embargo, la CNDH tiene garantías mínimas de suficiencia presupuestal y de ahí que, en apariencia del buen derecho, sea constatable desde la etapa inicial del juicio y sin prejuzgar sobre el fondo, apreciar un riesgo constitucional sobre la autonomía del órgano actor, si se permitiera la ejecución del acto impugnado que ordena la reducción de las remuneraciones de los servidores públicos de la CNDH en relación a las que venían recibiendo, sin al menos permitirle la aplicación de la excepción de la fracción III del artículo 127 constitucional.

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

En el presente caso, la parte actora no acude a impugnar la Ley Federal de



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

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

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

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

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

(...) en el acto impugnado se ordena al órgano de gobierno, al órgano de dirección o a la instancia correspondiente de la CNDH fijar las remuneraciones de los servidores públicos de dicho órgano constitucional autónomo de una manera ordenada considerando que ninguno puede recibir más que la cantidad fijada al Presidente de la República, la cual asciende a la cantidad total anual neta de \$1 668 050.00 (un millón seiscientos sesenta y tres mil cincuenta pesos 00/100 M.N.).

Esto supone una reducción generalizada considerable de las remuneraciones de los servidores públicos de la CNDH respecto del ejercicio fiscal anterior (...)

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

En consecuencia, si el acto impugnado consiste en la reducción de las remuneraciones de los servidores públicos del CNDH por debajo del nuevo tope fijado al Presidente de la República, sin considerarse la posibilidad de excepcionar a algunos de ellos por sus funciones técnicas o de especialidad, lo cual implica su sometimiento a las políticas públicas de los órganos democráticamente elegidos, que es justo respecto de lo cual el artículo 102, apartado B de la Constitución Federal busca aislar a la CNDH.

Entonces para esta Sala, dicha reducción puede actualizar una violación a la autonomía de la CNDH, como órgano constitucional autónomo, así como al modelo de Estado Regulador, ya que justo expone a los integrantes de dicho órgano a las presiones y preferencias de los órganos políticos, que es justo lo que busca evitar el diseño constitucional. (...)

No sólo se satisface el requisito de la apariencia del buen derecho, sino que también se observa la existencia de un riesgo en la demora, pues de permitirse la ejecución del acto impugnado se pondría en peligro la autonomía de criterio

de sus integrantes mientras se resuelve el juicio en lo principal.

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

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

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

Por tanto, **habiéndose acreditado que no se actualiza ninguno de los criterios negativos y, por el contrario, habiendo constatado que se colman los criterios positivos establecidos por jurisprudencia del Pleno de esta Suprema Corte, debe revocarse el acuerdo impugnado para el efecto de que se conceda la suspensión solicitada por la parte actora en la controversia constitucional 45/2019 para los siguientes efectos: para que no se aplique en perjuicio de la Comisión actora el anexo 23.9 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho, únicamente en la parte en que establece respectivamente que debe entenderse como tope de las remuneraciones de los distintos servidores públicos un monto menor al fijado para el Presidente de la República en dicho ejercicio, siendo inaplicable sólo en esta parte el artículo 16, fracciones III, inciso h) y IV.**

Al haberse otorgado la suspensión sobre la referida porción normativa, debe entenderse subsistentes las cantidades fijadas como remuneraciones de los referidos servidores públicos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil dieciocho.

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.

Al haberse suspendido la aplicación de las porciones precisadas del Presupuesto de Egresos de la Federación del Ejercicio Fiscal dos mil diecinueve se ordena mantener el estado de cosas previo, esto es, aquel en el cual no se aplica la referida porción, en cuyo caso, la Constitución, en su artículo 75, prescribe la existencia de una consecuencia normativa que cobra aplicación de manera automática: "en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración [a un empleo que esté establecido por ley], se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2019*

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

que estableció el empleo”.

Como se observa, el artículo 75 constitucional dispone la reconducción del Presupuesto anterior cuando “por cualquier circunstancia” se omita la fijación de la remuneración de algún empleo público, en cuya hipótesis —de redacción amplia— debe incluirse como una de las circunstancias posibles el otorgamiento de la suspensión en controversia constitucional.

Por tanto, con base en lo anterior, debe entenderse subsistente la facultad del órgano de gobierno, del órgano de dirección o de la instancia correspondiente en la CNDH prevista en el Anexo 23.9 del acto impugnado para que, en cumplimiento de la suspensión decretada en esta resolución, vuelva a resolver sobre la fijación de las referidas remuneraciones para el efecto de que se respeten las cantidades fijadas en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal anterior, sin considerar el tope establecido por la Cámara de Diputados.

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

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

Por tanto, en acatamiento a lo determinado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sentencia del recurso de reclamación 30/2019 CA, con el fin de preservar la materia del juicio y evitar que se cause un daño irreparable y, además, con fundamento en los artículos 14 a 18¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del

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

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal
Artículo 14. Tratándose de las controversias constitucionales, el ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el ministro instructor en términos del artículo 35, en aquello que resulte aplicable. La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.

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

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

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

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

Artículo 18. Para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional. El auto o la interlocutoria mediante el cual se

Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **procede revocar el acuerdo de quince de febrero del año en curso, dictado en el presente incidente de suspensión y de conformidad con los efectos precisados en la referida ejecutoria, se otorga la suspensión solicitada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, hasta en tanto se resuelva el fondo de la controversia constitucional.**

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, atento a lo previsto en el artículo 17 de la mencionada ley reglamentaria.

Notifíquese. Por lista y por oficio a las partes.

Cúmplase.

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

Esta hoja corresponde al proveído de diez de septiembre de dos mil diecinueve, dictado por el **Ministro Instructor Alberto Pérez Dayán**, en el incidente de suspensión de la controversia constitucional **45/2019**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Conste.

SRE/2

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.