

## PODER JUDICIAL

### SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

**SENTENCIA** dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 26/2019, así como el Voto Concurrente de la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 26/2019

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

**MINISTRO PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ**

**SECRETARIADO: PABLO FRANCISCO MUÑOZ DÍAZ Y DANIELA CARRASCO BERGE**

**SECRETARIO AUXILIAR: DIEGO RUIZ DERRANT**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintiuno de enero de dos mil veinticinco, por el que se emite la siguiente:

#### SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 26/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de los artículos 99, tercer párrafo, 102, fracción I, 106, 107, 110, párrafos primero y segundo, y 113 de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México; así como los artículos 276-Bis y 276-Ter del Código Penal para el Distrito Federal; expedida y reformado, respectivamente, mediante Decreto publicado el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

#### I. TRÁMITE

1. **Presentación del escrito, autoridades y normas impugnadas.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (“CNDH”, en adelante) en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el 30 de enero de 2019.
2. **Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan:** Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Ciudad de México.
3. **Conceptos de invalidez de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** La CNDH señala que esas disposiciones normativas violan los artículos 1, 5, 14, 16, 123, apartado B, fracción IV, y 127 de la Constitución Federal; los artículos 1, 2, 8, 9, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; los artículos 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”; y, el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
4. **Primer concepto de invalidez.** La CNDH sostiene que el **Capítulo VI de la Ley de Austeridad** impugnada carece de bases y parámetros objetivos y diferenciados para establecer una remuneración anual, adecuada, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades de los servidores públicos en los presupuestos correspondientes, lo que podría dar pauta a la discrecionalidad y arbitrariedad en su fijación.
5. En ese sentido, sostiene que ese Capítulo VI incumple con el mandato del artículo 127 constitucional y trasgrede el derecho de seguridad jurídica y la garantía de irreductibilidad salarial de los trabajadores al servicio de la Ciudad de México.
6. Además, sostiene que **los artículos 102, fracción I, 110, párrafo primero, y 113** de la Ley de Austeridad impugnada, al establecer que ningún servidor público podrá recibir una remuneración mayor a la que reciba la persona titular de la Jefatura de Gobierno, vulneran lo dispuesto en el artículo 127, fracción II, de la Constitución Federal, pues la percepción que reciba el Presidente de la República es el único parámetro al que debe sujetarse la determinación de las remuneraciones de los trabajadores del Estado.
7. Indica, en específico, que el Capítulo VI de la Ley de Austeridad impugnada, al no desarrollar el contenido del artículo 127 de la Constitución Federal, a fin de hacerlo efectivo, deviene en una omisión legislativa parcial por parte del Congreso local, resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas. Esta omisión contraviene el derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

8. Así, el ordenamiento impugnado, en gran medida, se limita a reproducir el texto constitucional, lo que lo posiciona como una norma jurídica deficiente que no cumple con el imperativo categórico constitucional de desarrollar las bases y reglas, claras y precisas, así como los parámetros diferenciados por actividad conforme a los cuales los entes públicos locales podrán determinar la cuantía de las remuneraciones de sus funcionarios.
9. La Ley de Austeridad que se impugna resulta en una regulación precaria que provoca incertidumbre jurídica al no precisar los parámetros para fijar el salario burocrático local.
10. Entre otros problemas de constitucionalidad, plantea que, en términos del artículo 127 de la Constitución Federal, el único tope máximo para la remuneración de los servidores públicos es la retribución que percibe el Presidente de la República. Por lo tanto, la legislatura local no podía mutar esta regla para señalar en su orden jurídico local que ningún servidor público pueda ganar más que la persona titular del Poder Ejecutivo local.
11. En ese tenor, sostiene que, en cumplimiento del mandato de la fracción VI del artículo 127 de la Constitución Federal, el Congreso local, si bien debía hacer efectivo el contenido del citado artículo dentro de su ámbito competencial, le estaba vedado ampliar o reducir las reglas para fijar las remuneraciones, pues ello corresponde de manera exclusiva al Constituyente Permanente, quien fue el que estableció y delimitó sus alcances constitucionales.
12. Ahora bien, la CNDH señala que a partir de un análisis sistemático de los artículos 5, 123, apartado B, fracción IV y 127 de la Constitución Federal se desprende que los trabajadores al servicio del Estado tienen derecho a una retribución adecuada y proporcional a sus responsabilidades, lo cual constituye una precondition para el ejercicio eficaz de otros derechos humanos.
13. En términos del artículo 127 constitucional, ningún servidor público debe recibir una remuneración mayor a la establecida para el Presidente de la República y deben sancionarse penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de dicho precepto; sin embargo, las medidas que se tomen no deben afectar los derechos laborales de los trabajadores públicos. En contraste, la Ley de Austeridad impugnada genera un espectro de discrecionalidad de forma que los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado se ven conculcados.
14. **Segundo concepto de invalidez.** La CNDH sostiene que **los artículos 276-Bis y 276-Ter del Código Penal para el Distrito Federal** resultan violatorios de los principios de legalidad penal en su vertiente de taxatividad, así como de igualdad y no discriminación, en virtud de que hacen remisiones erróneas; además de que establecen una distinción injustificada e imponen una carga desproporcionada al tipificar diversas conductas constitutivas del delito de remuneración ilícita.
15. En primer lugar **(A)**, la CNDH señala que el **tercer párrafo del artículo 99 de la Ley de Austeridad impugnada** vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de taxatividad al contener una redacción ambigua e imprecisa dado que no precisa a partir de qué momento comenzará a correr el plazo de la obligación de los servidores públicos consistente en reportar al superior jerárquico cualquier pago en demasía.
16. Asimismo, el artículo 276-Bis del Código Penal leído de forma conjunta con el artículo 99 de la Ley de Austeridad, imponen una carga desproporcionada a los servidores públicos quienes, incluso sin ser concedores de cualquier pago excedente que pudiera llegarse a presentarse, son susceptibles de ser responsables penalmente por el delito de remuneración ilícita. En esa tesitura, considera que el legislador local perdió de vista que la demasía puede resultar de un error no imputable al trabajador.
17. Adicionalmente, no se precisa si el plazo de treinta días naturales comienza a correr: **1)** a partir de que se realiza el pago en demasía, **2)** desde que el servidor público tiene conocimiento del pago efectuado, o bien, **3)** cuando el trabajador se percató de una percepción excedente. Por lo tanto, se vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.
18. Derivado de la disposición anterior, se establecen diversas sanciones, de acuerdo con el monto que fue entregado en exceso y no haya sido reportado, en términos del artículo 276-Ter impugnado.
19. Los términos en los cuales se encuentran redactados los artículos que se impugnan, resultan en un grado de indeterminación tal que constituyen una carga desproporcional y excesiva para los trabajadores, pues son los entes públicos patronales, a través de las entidades correspondientes, quienes se encuentran obligados a controlar, autorizar, aprobar y entregar las remuneraciones que recibe cada servidor, por lo que no debe corresponder a éste la obligación de verificar a profundidad que la cantidad otorgada sea la que legalmente le corresponde.

20. Además, los términos en los cuales está redactado el artículo 99 de la Ley impugnada permite la actualización del tipo penal, incluso cuando el pago en demasía sea ínfimo.
21. Aunado a lo anterior, las normas imponen una obligación adicional al servidor público, consistente en conocer el andamiaje jurídico, contable, financiero, y administrativo para estar en posibilidad de corroborar que la retribución que percibió es la que legalmente le corresponde.
22. Ahora bien, la CNDH reconoce que las normas penales impugnadas persiguen una finalidad constitucionalmente válida, como lo prevé el numeral 127, fracción VI, de la Constitución Federal; sin embargo, lo cierto es que fijar como obligación de las personas servidoras públicas el reportar cualquier pago en demasía, sin tener conocimiento de este, no es una medida idónea para lograrlo.
23. En otro aspecto **(B)**, la CNDH sostiene la inconstitucionalidad de la **fracción II del artículo 276-Bis del Código Penal local**, en la porción normativa *excepto quien forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior*, dado que establece una distinción injustificada respecto de la regla consistente en la obligación de reportar el pago en demasía a cargo de los servidores públicos.
24. Al respecto, sostiene que el artículo 127 de la Constitución Federal no hace distinción alguna, por lo que no resulta válido que la ley ordinaria lo haga. Entonces la diferenciación carece de una justificación constitucionalmente válida y constituye un trato discriminatorio.
25. Así, la Ley de Austeridad impugnada regula de forma homogénea las remuneraciones de todos los servidores públicos de la Ciudad de México, por lo que la exclusión normativa del personal que no ocupa puestos de mando medio o superior en el tipo penal previsto en el artículo 276, fracción II, impugnado resulta en un trato diferenciado incompatible con el andamiaje constitucional.
26. Las normas impugnadas pueden dar pauta a un espectro de impunidad, pues puede haber servidores públicos que cometan ilícitos y que no sean sancionados únicamente derivado de su posición jerárquica.
27. Finalmente, en un tercer punto **(C)**, la CNDH sostiene que el **artículo 276-Bis, fracción I, del Código Penal local**, transgrede el derecho fundamental a la seguridad jurídica y principio de legalidad, dado que realiza una remisión errónea. Así, si la porción normativa *“la presente Ley”* pretendía referir al propio Código Penal local, dicho ordenamiento de ningún modo fundamenta o configura lo regulado en este precepto.
28. En todo caso, la CNDH considera que la porción normativa *“la presente ley”*, buscaba referir a la Ley de Austeridad local, por lo que existe un error en la remisión, circunstancia que genera incertidumbre respecto de cuál es efectivamente el texto complementario al que se refiere. Esta situación no es susceptible de ser corregida por medio de alguna vía interpretativa al estar frente a una norma en materia penal.
29. Esa incertidumbre jurídica, a pesar de que pudiera argumentarse un tema de falta de técnica legislativa, se traduce en una trasgresión al principio de taxatividad y, por lo tanto, vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica.
30. **Auto de registro y turno.** Mediante acuerdo de 1 de febrero de 2019, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte ordenó el registro de la acción de inconstitucionalidad a la que le correspondió el número **26/2019**, y turnó el expediente al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor del procedimiento.
31. **Auto de admisión.** Mediante acuerdo de 22 de marzo de 2019, el Ministro instructor **admitió a trámite** la acción de inconstitucionalidad. Asimismo, ordenó que se diera vista a las autoridades demandadas a fin de que rindieran el informe correspondiente.
32. **Informe del Poder Legislativo de la Ciudad de México.** En relación con el **primer concepto de invalidez**, ese órgano legislativo argumentó que es competente para emitir la Ley de Austeridad impugnada, aunado a que esta cumple a cabalidad los parámetros ordenados por el artículo 127 de la Constitución Federal, por lo que no existe una omisión legislativa parcial.
33. En este sentido, la Ley de Austeridad local establece adecuadamente las bases y reglas claras y precisas para elaborar los proyectos de presupuesto de egresos, así como los tabuladores de remuneraciones correspondientes. Además, la legislación impugnada establece los topes máximos y mínimos, así como los parámetros para tener en cuenta al establecer las remuneraciones, conforme a los artículos 99, primer párrafo, 100, 102 y 110.

34. En otro aspecto, considera que resulta válido establecer como tope máximo a las remuneraciones locales la que perciba la persona titular de la Jefatura de Gobierno, pues dicho límite no se encuentra prohibido por el artículo 127 de la Constitución Federal y el Congreso local cuenta con la libertad para establecer un tope salarial intermedio.
35. Aunado a lo anterior, considera que no se transgrede el derecho fundamental a una remuneración adecuada dado que los principios y parámetros para la presupuestación de los salarios están reconocidos en los artículos 99 a 105 de la Ley de Austeridad impugnada.
36. En la misma línea, sostiene que el artículo 106 prevé que las remuneraciones deberán ser conforme al puesto o categoría asignado, bajo el principio de proporcionalidad, lo cual garantiza el principio de seguridad jurídica. Por su parte, los artículos 108 y 109 impugnados, encuentran su fundamento en las fracciones III y IV del artículo 127 de la Constitución Federal.
37. Por su parte los artículos 110 y 113 establecen válidamente un límite intermedio salarial a las remuneraciones de las personas servidores públicas locales, que pretende homologar a nivel local lo dispuesto por la fracción II del artículo 127 constitucional.
38. Por lo que hace al **segundo concepto de invalidez**, el Poder Legislativo local argumenta que el artículo 276-Bis del Código Penal local debe ser analizado mediante una interpretación conjunta con la Ley de Austeridad impugnada, especialmente con el artículo 99, tercer párrafo, de dicha legislación, por lo que es claro que el plazo de treinta días comenzará a correr a partir de que es recibido el pago en demasía. En esa tesitura, no existe ambigüedad alguna.
39. Asimismo, sostiene que no existe una carga desproporcional a las personas servidoras públicas toda vez que la norma impugnada sí deja claro cuáles serán las remuneraciones ilícitas.<sup>1</sup> Aunado a que es obligación de éstas conocer el andamiaje jurídico que regula su actuación.
40. Por último, indica que los artículos 276-Bis y 276-Ter del Código Penal local son constitucionales al haberse emitido en términos de la fracción VI del artículo 127 de la Constitución Federal.
41. En otro argumento, el Poder Legislativo local señala que el artículo 276-Bis del Código Penal realiza una distinción razonable y objetiva, que goza de base constitucional, conforme al artículo 123, apartado B, fracción XIV, de la Constitución Federal, en tanto los trabajadores de base no desempeñan funciones de dirección y sus remuneraciones son menores a las de los trabajadores de confianza.
42. En ese sentido, sostiene que los trabajadores de base, al recibir remuneraciones menores, han estado relegados en el servicio de la función pública y, por tanto, constituyen una categoría sospechosa.
43. Así, la disposición normativa impugnada es constitucional pues protege la remuneración de los trabajadores de base, toda vez que: **1)** cumple con una finalidad imperiosa, ya que al excluirlos del tipo penal busca empoderarlos y que no se vean envueltos en trámites que puedan perjudicar su ya precaria remuneración; **2)** la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, pues busca evitar que se afecte su remuneración, misma que históricamente ha sido la más baja en el servicio público; y, **3)** la distinción legislativa es la medida menos restrictiva posible.
44. Por cuanto hace a la supuesta errónea remisión contenida en el artículo 276-Bis del Código Penal impugnado, la legislatura sostiene que la porción normativa *de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley* es sólo producto de un error de técnica legislativa, por lo que debe ser interpretado en el sentido de que refiere a la Ley de Austeridad local que es la norma jurídica en la materia.
45. Además, estima que esa porción normativa no afecta el contenido del tipo penal en cuestión, pues de su lectura se aprecian claramente los elementos que lo configuran, sin que ningún ciudadano pueda alegar que desconoce la existencia de una ley que regula esa materia a propósito de eludir su cumplimiento. Además, dicho precepto fue emitido en cumplimiento a la fracción VI del artículo 127 de la Constitución Federal.
46. **Informe del Poder Ejecutivo de la Ciudad de México.** Con respecto al **primer concepto de invalidez**, la Jefa de Gobierno sostiene que la Ley de Austeridad impugnada debe ser analizada en su conjunto, ya que los artículos 106, 107, 108 y 109 señalan de forma clara y precisa las reglas y el procedimiento a partir del cual se cuantificarán las remuneraciones de los servidores públicos locales. Por lo tanto, no existe discrecionalidad en la determinación del salario burocrático.

---

<sup>1</sup> Supuestos establecidos en los artículos 108, 109, 110 de la Ley de Austeridad impugnada, a saber: 1) pagos de pensiones, jubilaciones, compensaciones sin autorización de ley o decreto legislativo, un contrato colectivo o condiciones generales de trabajo; 2) créditos, préstamos y anticipos de remuneraciones sin autorización de ley o decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo; 3) remuneración superior a la de la Jefa de Gobierno; 4) remuneración igual o mayor que su superior jerárquico.

47. Por otro lado, sostiene que si bien el artículo 127, fracción II, de la Constitución Federal establece que ningún servidor público podrá recibir remuneración mayor a la establecida para la persona titular de la Presidencia de la República en el presupuesto correspondiente, lo cierto es que la fracción VI del mismo numeral señala que las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del artículo a través de las adecuaciones correspondientes a su marco legal.
48. Por consiguiente, resulta válido establecer que ningún servidor público local podrá recibir remuneración mayor a la establecida para la persona titular del Poder Ejecutivo de la Ciudad de México, tomando como base la *ratio legis* del referido artículo 127 de la Constitución Federal. En consecuencia, argumenta que no existe violación alguna al derecho fundamental de seguridad jurídica ni al principio de legalidad.
49. **Opinión de la Fiscalía General de la República.** Esta Fiscalía no hizo manifestación alguna.
50. **Cierre de instrucción.** Visto el estado procesal de los autos, el 8 de octubre de 2019, con fundamento en el artículo 68, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria en la materia, el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá dictó auto de cierre de instrucción.

## II. COMPETENCIA

51. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>2</sup> y el artículo 10, fracción I, de la abrogada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>3</sup> -aplicable en virtud de lo dispuesto por el artículo tercero transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada el 20 de diciembre de 2024 en el Diario Oficial de la Federación-.<sup>4</sup> Lo anterior, toda vez que se plantea la posible contradicción entre la Constitución Federal y diversos preceptos de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México y del Código Penal para el Distrito Federal, expedida y reformado, respectivamente, mediante Decreto publicado el 31 de diciembre de 2018 en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa.

## III. OPORTUNIDAD

52. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria en la materia, dispone que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se haya publicado la norma general o tratado internacional impugnado en el correspondiente medio oficial.
53. El Decreto por el que se publicó la Ley de Austeridad local y se reformó el Código Penal local, se publicó el 31 de diciembre de 2018.<sup>5</sup> Tomando en cuenta esta fecha, el primer día del plazo para efectos del cómputo respectivo fue el 1 de enero de 2019, de lo que resulta que el plazo de treinta días naturales venció el 30 de enero de la misma anualidad.
54. En el caso, la demanda de la CNDH se presentó el día 30 de enero de 2019 ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por lo tanto, cabe concluir que resulta **oportuna**.

<sup>2</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

[...]

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas [...]."

<sup>3</sup> **Artículo 10.-** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [...]."

<sup>4</sup> **Tercero.-** Hasta en tanto las Ministras y Ministros electos tomen protesta de su encargo ante el Senado de la República el 1o. de septiembre de 2025, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se regirá para todos los efectos por las atribuciones, competencias, obligaciones, reglas de votación, faltas, licencias y demás disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2021; con excepción de la materia electoral tal como está previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. En consecuencia, hasta la fecha señalada en el enunciado anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación seguirá funcionando en Pleno o en Salas."

<sup>5</sup> Fojas 54 a 56 del expediente en el que se actúa.

**IV. LEGITIMACIÓN**

55. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte conocerá de las acciones de inconstitucionalidad promovidas por la CNDH en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea parte.
56. En la presente acción de inconstitucionalidad dicha **legitimación** se acredita dado que, de la lectura de los conceptos de invalidez, se advierte que la CNDH aduce violaciones a diversos derechos humanos, por lo que sin duda se actualiza lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional.
57. De acuerdo con el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria en la materia, en relación con el diverso 59, la accionante debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla. En el caso, en representación de la CNDH comparece su Presidente Luis Raúl González Pérez, personalidad que acreditó con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha 13 de noviembre de 2014.<sup>6</sup>
58. Este funcionario cuenta con la facultad para representar a ese órgano constitucional autónomo y promover acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.<sup>7</sup>

**V. PRECISIÓN DE LOS ACTOS IMPUGNADOS**

59. Este Tribunal Constitucional estima necesario precisar las normas impugnadas que serán objeto de estudio dentro de la presente sentencia, ello en atención a un análisis integral de los planteamientos propuestos por la CNDH dentro de sus conceptos de invalidez.
60. Por un lado, en su primer concepto de invalidez, la CNDH señala como impugnado la totalidad del Capítulo VI denominado "*De la presupuestación de las remuneraciones*" del Título Tercero de la Ley de Austeridad local que comprende los artículos 106 a 122. Esencialmente, considera que existe una deficiente regulación que omite establecer las bases y parámetros para determinar adecuadamente las remuneraciones de los trabajadores al servicio de la Ciudad de México. Además, en ese mismo concepto, la CNDH se inconforma con las normas que establecen que ningún servidor público podrá recibir una remuneración mayor a la persona titular de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México.
61. En primer lugar, atendiendo al último tramo argumentativo, este Tribunal considera que deben tenerse por impugnados los **artículos 102, fracción I, 110, párrafo primero y 113 de la Ley de Austeridad local** que establecen, justamente, que ningún servidor público podrá recibir una remuneración mayor a la persona titular de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México.
62. En segundo lugar, este Pleno considera que deben tenerse por impugnados los **artículos 106, 107 y 110, segundo párrafo**, y no así la totalidad del Capítulo VI, pues son éstos los que refieren al procedimiento de programación y presupuestación de las remuneraciones, así como a los límites para la cuantificación de las mismas, ya sean ordinarias, extraordinarias o adicionales.
63. Por otro lado, en su segundo concepto de invalidez, la CNDH impugna efectivamente la invalidez de los **artículos 276-Bis y 276-Ter del Código Penal local**, así como el **artículo 99, párrafo tercero, de la Ley de Austeridad local**.
64. En consecuencia, se precisa que las normas efectivamente impugnadas, y que constituyen la *litis* de esta sentencia son:
  - a. Artículos 99, párrafo tercero, 102, fracción I, 106, 107, 110, párrafos primero y segundo, y 113, todos de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México, expedida mediante Decreto publicado el 31 de diciembre de 2018 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.
  - b. Artículos 276-Bis y 276-Ter del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante Decreto publicado el 31 de diciembre de 2018 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

<sup>6</sup> Foja 53 del expediente en el que se actúa.

<sup>7</sup> **Artículo 15.-** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

[...]

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte [...]."

**VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA**

65. De forma previa al análisis del estudio de fondo es necesario responder a las causales de improcedencia planteadas por las autoridades demandadas, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta oficiosamente.

**A. FALTA DE LEGITIMACIÓN DE LA CNDH**

66. En primer lugar, el Poder Legislativo de la Ciudad de México considera que en el caso se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19, en relación con el artículo 20, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria en la materia.<sup>8</sup> En este sentido, considera que el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal no otorga legitimación a la CNDH para interponer la presente acción de inconstitucionalidad, dado que hace valer presuntas violaciones a la Constitución Federal relacionadas con materias que no están exclusivamente relacionadas con los derechos humanos, extralimitándose en sus facultades.
67. Es decir, sostiene que la CNDH sólo puede impugnar cierto tipo de normas en atención a su contenido material o, en su caso, impugnar normas por violar sólo determinados contenidos constitucionales, sin que sea posible impugnar normas por posibles violaciones del texto constitucional fuera del ámbito de los derechos humanos.
68. Agrega que la CNDH no es un órgano encargado de vigilar en abstracto la vigencia del orden constitucional, y no puede promover una acción de inconstitucionalidad por posibles violaciones constitucionales distintas a los derechos humanos, como pretende hacer en el presente juicio.
69. Ahora bien, para dar respuesta a ello, se trae a cuenta que este Tribunal Pleno ha sostenido que no existe un catálogo de artículos específicos en los que se encuentren todos los derechos humanos tutelados por la Constitución Federal a los que deban ceñirse los organismos protectores de derechos humanos —como lo es el caso de la CNDH— al promover acciones de inconstitucionalidad. En este sentido, todos los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales de los que sea parte el Estado Mexicano pueden invocarse como vulnerados, sin que proceda hacer clasificaciones o exclusiones de derechos susceptibles de tutelarse por esa vía.
70. En consecuencia, esta causal de improcedencia resulta **infundada**, pues de la argumentación de la CNDH, y como quedó expuesto previamente, existen planteamientos que permiten advertir la impugnación de las normas a propósito de la violación de derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, como: seguridad jurídica, legalidad, igualdad y no discriminación, así como el derecho humano a una adecuada remuneración laboral. En cualquier caso, la efectiva determinación de si las disposiciones impugnadas transgreden los derechos humanos invocados por la CNDH es un aspecto que solamente puede determinarse mediante el estudio de fondo correspondiente.<sup>9</sup>

**B. CESACIÓN DE EFECTOS DE LAS NORMAS IMPUGNADAS**

71. Este Alto Tribunal advierte oficiosamente que algunas de las normas impugnadas de la Ley de Austeridad local han sido objeto de reformas legislativas, por lo que corresponde analizar si han cesado en sus efectos conforme a lo previsto en el artículo 19, fracción V, en relación con el diverso 59, ambos de la Ley reglamentaria en la materia.<sup>10</sup>
72. En efecto, se ha considerado que, para tener por actualizado el sobreseimiento por cesación de efectos en la acción de inconstitucionalidad, un nuevo acto legislativo requiere cumplir con dos aspectos:<sup>11</sup>

<sup>8</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

VIII. Cuando de la demanda se advierta que no se hacen valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [...].

Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

[...]

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior [...]."

<sup>9</sup> Resulta aplicable el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia P./J, 36/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEBE DESESTIMARSE." Consultable en la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIX, junio de 2004, página 865 y registro 181395.

<sup>10</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia [...].

[...]

Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II."

<sup>11</sup> Véase el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO". Consultable en la décima época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 35, octubre de 2016, tomo I, página 65 y registro 2012802.

- a) Que se haya llevado a cabo un procedimiento legislativo (criterio formal).
- b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material (criterio material).
73. El primer aspecto se refiere a que la norma impugnada haya sido objeto del desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo, tales como: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. El segundo requisito significa que la modificación a la norma debe ser sustantiva o material, es decir, que exista un verdadero cambio en el sentido normativo que modifique la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto.
74. Ahora, en este segundo aspecto, el criterio que actualmente sostiene este Alto Tribunal consiste en que se lleve a cabo una modificación al sentido normativo de la norma impugnada. Esto no acontece, como regla general, por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que, por cuestiones de técnica legislativa, deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas.
75. En este sentido, no basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente, sino que la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada. **En otros términos, la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.** El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto en dicho sistema, aunque sea tenue.
76. Conforme a esta definición, no cualquier modificación puede provocar el sobreseimiento de un asunto, sino que una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, **la modificación necesariamente debe producir un impacto en el sentido normativo.** En este sentido, también quedarían excluidas aquellas reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en la que por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de los textos o en su defecto los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos.
77. Lo que el Tribunal Pleno busca con este entendimiento sobre el cambio de sentido normativo es controlar o verificar cambios normativos reales y no sólo cambios de palabras o cuestiones propias de la técnica legislativa, esto es, **cambios que afecten la esencia de la institución jurídica que se regula**, que deriven precisamente del producto del poder legislativo.
78. Aplicando las anteriores consideraciones a este caso, se advierte que, aunque la Ley de Austeridad impugnada ha sido motivo de diversas reformas durante su vigencia, existen dos de especial importancia que incidieron en los preceptos impugnados en la presente acción de inconstitucionalidad y merecen un análisis pormenorizado.
79. Tratándose de la primer reforma relevante para el caso, el 1 de octubre de 2020, se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el “Decreto por el que se modifican diversas disposiciones a la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México, que presentó la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública”; por lo que hace a los preceptos impugnados, se modificaron los artículos 99, párrafo tercero, 102, fracción I, 107, 110, párrafo primero, y 113.
80. Durante la sesión plenaria de veintiuno de enero de dos mil veinticinco, este Alto Tribunal determinó que resultaba infundada la causal de improcedencia advertida de oficio, por lo que **sí es posible llevar a cabo el análisis de fondo correspondiente en tratándose de los artículos 99, tercer párrafo, 102, fracción I, 107, 110, primer párrafo, y 113**, todos de la Ley de Austeridad impugnada, dado que no sufrieron un cambio en su sentido normativo.
81. Lo anterior, se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La señora Ministra Esquivel Mossa, el señor Ministro Pardo Rebolledo y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra.
82. Pasando a la segunda reforma a la Ley de Austeridad impugnada que resulta de trascendencia para el presente caso, el 9 de junio de 2021 fue reformado, por segunda ocasión, el artículo 113 impugnado, por medio del “Decreto por el que se reforman los artículos 2, fracciones XXII, XXIII, XXXVIII, XLV, L, LI, LXVIII, LXXXII; 5; 7; 8; 9; 10; 15; 17; 23; 23 bis; 27; 47, fracciones XIV, XV, XX; 48; 52; 62; 70; 80; 83; 89; 90; 91; 113; 139; 151; 153; 154; 158; 169 y 178, todos de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México”, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa.

83. En este caso, sí existió tanto un proceso de reforma, como un cambio en el sentido normativo del precepto, toda vez que se modificó su ámbito de validez personal.
84. En efecto, la modificación en cuestión provocó una alteración en la cantidad y calidad de los sujetos obligados por la norma, por lo que se considera que el enunciado normativo impugnado originalmente por la CNDH ha cesado en sus efectos, debiéndose sobreseer al respecto.
85. Para mayor claridad, resulta necesario analizar la evolución del precepto:

| Texto original, impugnado por la CNDH  | Texto reformado el 1 de octubre de 2020.  | Texto reformado el 9 de junio de 2021.   |
|--|---|--|
| <b>Artículo 113.</b> Los Órganos de Gobierno y Autónomos ajustarán sus criterios de economía y gasto eficiente con el fin de que el sueldo de los servidores y funcionarios públicos no sea mayor al salario de la o el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. | <b>Artículo 113.</b> Los Órganos de Gobierno y Autónomos ajustarán sus criterios de economía y gasto eficiente con el fin de que el sueldo de <u>las personas servidoras públicas y funcionarias públicas</u> no sea mayor al salario de <u>la persona titular de la Jefatura</u> de Gobierno de la Ciudad de México. | <b>Artículo 113.</b> <u>El Poder Legislativo, Poder Judicial y Organismos Autónomos</u> ajustarán sus criterios de economía y gasto eficiente con el fin de que el sueldo de las personas servidoras públicas y funcionarias públicas no sea mayor al salario de la persona titular de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México. |

86. Tal y como se observa, con la reforma de 9 de junio de 2021 al artículo 113 impugnado, se modificaron los sujetos a los cuales se dirige la norma, pues varió su cantidad y calidad. Así, la norma pasó de vincular a “los órganos de gobierno y autónomos” para obligar a “el Poder Legislativo, Poder Judicial y Organismos Autónomos”. Este cambio implica una modificación en el universo de destinatarios de la norma, lo que varía el alcance personal de las obligaciones ahí previstas.
87. Por lo tanto, la reforma al artículo 113 de la Ley de Austeridad genera una clara diferencia en las hipótesis normativas previstas por el texto original de la norma impugnada.
88. En consecuencia, derivado de lo relatado en este apartado, se concluye que **han cesado los efectos del artículo 113** de la Ley de Austeridad impugnada, dado que la reforma publicada de 1 de junio de 2021 modificó su ámbito de validez personal. Por lo tanto, se **sobresee** respecto de la impugnación de dicho precepto.

## VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### A. ANÁLISIS DEL PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ

89. El esquema constitucional vigente sobre las remuneraciones de las personas servidoras públicas fue establecido a partir de la reforma constitucional de 24 de agosto de 2009,<sup>12</sup> donde el Poder reformador buscó los siguientes objetivos:
- La política de sueldos en la administración pública, los Poderes Legislativos y Judicial de la Federación y otros, siempre ha sido discrecional, de ahí la importancia de que en las leyes y en los presupuestos de egresos se establezcan criterios para evitar dicha discrecionalidad;
  - El servicio público debe ser remunerado de manera tal que el Estado cuente con ciudadanos preparados, capaces y honestos, que puedan ejercer con eficacia y profesionalismo las responsabilidades conferidas, por lo que deberán obtener un ingreso digno;
  - La ley que emita el Congreso definirá directamente el sentido y alcance de las disposiciones constitucionales, por lo que deberá establecer bases uniformes para la fijación de remuneraciones;
  - Los principios a que se sujetarán las remuneraciones consisten en que éstas serán adecuadas, irrenunciables y proporcionales; por lo que estarán sujetas a los diversos principios de equidad, igualdad, desempeño, fiscalización, rendición de cuentas y transparencia, los que deberá desarrollar la ley;
  - Se procurará la existencia de comités de expertos tanto en el ámbito federal, como en el local, que participen en la determinación de las remuneraciones y los tabuladores correspondientes, a fin de contar con criterios técnicos en su elaboración;

<sup>12</sup> Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinticuatro de agosto de dos mil nueve.

- Dentro de los límites y controles impuestos, las remuneraciones se deben formular de acuerdo con las disposiciones aplicables a cada ente público, según su normativa;
  - La remuneración del titular del Poder Ejecutivo Federal será el referente máximo para la fijación de remuneraciones, lo que no significa una preeminencia de ese Poder frente a los otros;
  - Este referente debe considerar, necesariamente, el total de percepciones que más allá de lo nominal, recibe el Presidente de la República, esto es, toda asignación que en efectivo o en especie, se incluya por dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones o cualquier otra, con excepción de los apoyos y gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo de su trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales, monetizándolos para alcanzar integralmente el monto real total que por ingreso se le entrega o devenga en cualquier forma;
  - La remuneración debe responder a criterios objetivos y de grado de responsabilidad y nivel jerárquico;
  - Las leyes que regulen los salarios de los servidores públicos contemplarán las políticas de salarios, lo que no restará a la facultad de la Cámara de Diputados de señalar la retribución de un empleo que haya sido creado por ley, pues en realidad se busca crear un mecanismo para que en esas leyes se preserve el derecho de todo servidor público a recibir una justa remuneración;
  - La determinación de los sueldos debe responder a criterios técnicos que conjuguen el nivel de responsabilidad y cargas de trabajo asociados al empleo público, así como el costo de vida real;
  - Los servidores públicos tienen derecho a percibir un salario digno que les permita desarrollar sus planes de vida y garantizar lo mismo para su familia;
  - Se debe fijar un tope máximo a los salarios de todos los servidores públicos y que ninguno de ellos pueda asignarse un salario como producto de su apreciación personal;
  - Para las remuneraciones de los juzgadores pertenecientes al Poder Judicial de la Federación se debe atender a lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución Federal que señala que no podrán ser disminuidas durante el tiempo de sus encargos;
  - Relacionado con el párrafo que antecede se subrayó la necesidad de incluir a los juzgadores de los Poderes Judiciales locales; y,
  - Una norma constitucional no puede estar por encima de otra de la misma naturaleza, por tanto, la reforma no afecta a lo dispuesto en el artículo 94 constitucional, y obliga a los servidores públicos del Poder Judicial a recibir una retribución acorde a lo que contendrá el diverso 127.
90. Así, esencialmente se buscó establecer criterios objetivos que eviten la discrecionalidad en la fijación de las remuneraciones de los servidores públicos, bajo los principios de que el sueldo de la persona titular del Poder Ejecutivo Federal será el referente máximo y que toda retribución debe ser adecuada, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades de cada servidor público.
91. Los fines que buscó el Constituyente Permanente explican que en la fracción VI del artículo 127 constitucional se haya establecido que el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del propio artículo y de las disposiciones constitucionales relativas. Lo que significa que, sabedor de la importancia de lo dispuesto en la Constitución, puntualizó los principios que deben regir en el pago de toda remuneración en el servicio público y, por tanto, ordenó la expedición de leyes ordinarias para hacer efectivos éstos, ponderando lo dispuesto en esa norma con los demás artículos constitucionales que tienen impacto con la regulación del servicio público y su remuneración, entre otros, los diversos 94 y 123 de la propia Carta Magna.
92. En otras palabras, el Constituyente ordenó al Congreso de la Unión y las legislaturas locales que emitieran leyes que hagan efectivos los principios aludidos, en armonía con todo el esquema constitucional aplicable.

93. Ahora bien, el artículo 127 de la Constitución Federal prevé los siguientes lineamientos:<sup>13</sup>
- i. Que los servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades (párrafo primero);
  - ii. La remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, según las bases contenidas en sus seis fracciones (segundo párrafo);
  - iii. Se entiende por remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales (base primera, fracción I);
  - iv. Ningún servidor público podrá recibir remuneración mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto consiguiente (base segunda, fracción II);
  - v. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que:
    - a. El excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos;
    - b. Su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo;
    - c. La remuneración sea derivada de un trabajo técnico calificado;
    - d. O por especialización en su función;
    - e. La suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República (base tercera, fracción III);
  - vi. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, además de que estos conceptos no formarán parte de la remuneración (base cuarta, fracción IV);
  - vii. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie (base quinta, fracción V); y,
  - viii. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del precepto y las disposiciones constitucionales relativas; así como para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido (base sexta, fracción VI).
94. El Congreso de la Unión publicó la primera Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de noviembre de 2018 en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>13</sup> "Artículo 127. Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

V. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.

VI. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo."

95. De dicha legislación, esta Suprema Corte analizó la validez de diversos preceptos en la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018.<sup>14</sup> En lo que interesa, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 6, párrafo primero, fracciones II, III y IV, incisos b) y c), y último párrafo y 7, párrafo primero, fracciones I, inciso a), II y IV, al permitir fijar las remuneraciones de los servidores públicos de la Federación de manera discrecional sin atender los objetivos de la reforma constitucional de 2009 en la materia.
96. Los artículos 6 y 7 impugnados en dicho asunto, permitían a la Cámara de Diputados establecer remuneraciones sin sujetar esa facultad a criterios objetivos, metodologías o procedimientos que evitaran actos discrecionales, pues los preceptos no establecían parámetro alguno para determinar, por ejemplo, las excepciones previstas en la fracción III del artículo 127 constitucional. Además, se consideró que el artículo 7 impugnado permitía a la Cámara de Diputados establecer las remuneraciones sin limitación alguna o criterio orientador que respete los principios constitucionales.
97. Este Tribunal Pleno reiteró la necesidad de que la legislación reglamentaria en materia de remuneraciones diera sentido y alcance a lo previsto en los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal y no fuera únicamente una reiteración de tales preceptos, pues se debían desarrollar bases uniformes para el cálculo a partir de un referente máximo que fuera objetivo, en el caso, la remuneración de la persona titular del Poder Ejecutivo Federal.
98. No obstante, los preceptos analizados en la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada, introducían hipótesis normativas que aludían a ese referente máximo, pero no contenían ningún elemento técnico, base, procedimiento o metodología que permitiera establecer objetivamente la remuneración máxima de la persona titular del Poder Ejecutivo Federal por lo que resultaban inconstitucionales al no desarrollar los supuestos normativos necesarios.
99. Se determinó que si bien, la remuneración del Presidente de la República constituía el referente para la fijación del resto de los salarios de las demás personas servidoras públicas, con el fin de no distorsionar el sistema de remuneraciones, el Poder Reformador exigió proporcionalidad según las funciones y responsabilidades, lo que debió plasmarse a través de una legislación secundaria adecuada que recurriera a criterios técnicos.
100. La importancia de contenerse dichos criterios técnicos radicaba también en poder garantizar la efectividad de la fracción III del artículo 127 constitucional que prevé cuatro excepciones a que los servidores públicos obtengan una remuneración mayor a la de su superior jerárquico: 1) que sea consecuencia del desempeño de varios cargos públicos; 2) sea producto de las condiciones generales de trabajo; 3) consista en un trabajo técnico calificado; 4) o por la especialización en su función. En estos casos, estando sujetos a la condición de que la suma de esas retribuciones no exceda la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.
101. Por lo tanto, este Tribunal Pleno determinó que los artículos 6 y 7 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos al únicamente reiterar lo dispuesto por la Constitución Federal, pero sin desarrollarlo para hacerlo efectivo, transgredían el principio de división de poderes y la autonomía de gestión presupuestal de los órganos constitucionales autónomos que les permite garantizar la independencia en su funcionamiento, pues se debió normar un parámetro objetivo que garantizara a todo servidor público recibir una remuneración adecuada y proporcional a sus responsabilidades.
102. También se insistió en que la fijación del salario del Presidente de la República al actuar como referente máximo para la determinación del resto de salarios del servicio público debe respetar las características del artículo 127 constitucional, pues influye en todo el sistema de remuneraciones, de ahí que no pueda dejarse esa importante facultad a un criterio arbitrario y discrecional. Inclusive, en la sentencia se señaló:<sup>15</sup>

*“[...] Los elementos o criterios objetivos que, por ejemplo, pueden impedir el ejercicio discrecional de esa facultad, consisten en tomar en cuenta:*

- *Funciones y nivel de responsabilidad asociado al perfil para cada puesto;*
- *Independencia para minimizar la probabilidad de captura por el poder político o económico;*
- *Especialización;*

<sup>14</sup> Por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas por diferentes consideraciones y con reservas en cuanto a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra de una omisión legislativa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán. Las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y el Ministro Presidente Zaldivar Lelo de Larrea votaron en contra.

<sup>15</sup> Páginas 228 y 229.

- *Riesgo asociado al desempeño de las funciones;*
- *Costo de vida del lugar donde deberá desempeñarse el servidor público;*
- *Índice inflacionario;*
- *Costo de oportunidad de desarrollarse en el sector público en comparación con una responsabilidad similar en el sector privado;*
- *Posibilidad de percibir otros ingresos, sin que exista conflicto de interés; y,*
- *La integración de un órgano autónomo y objetivo que defina lineamientos y fórmulas de cálculo, así como la posibilidad de revisión de las retribuciones según las circunstancias de las funciones que se desarrollen.*

*Los anteriores criterios, se aclara, sólo son un enunciado de lo que permitiría definir las remuneraciones de la forma más objetiva posible, serían entonces algunos parámetros que permitan una base objetiva que garantice a todo servidor público recibir una remuneración adecuada y proporcional a sus responsabilidades; y, en consecuencia, son criterios que impiden que los sueldos se fijen de manera discrecional. [...].”*

103. Por lo tanto, se declaró la invalidez de los artículos 6, párrafo primero, fracciones II, III, IV, incisos b) y c) y párrafo último, así como 7, párrafo primero, fracciones I, inciso a), II y IV, de la Ley impugnada, pues permitían fijar las remuneraciones sin mayor criterio que garantizara las características que prevé el artículo 127 de la Constitución Federal, empezando por la remuneración del Presidente de la República, lo que influye en todo el sistema, porque el sueldo de éste es el referente máximo para la determinación del resto de salarios del servicio público, de ahí que se determinara la inconstitucionalidad.
104. Finalmente, este Tribunal precisó que lo anterior no implicaba desconocer la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación conforme a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Federal, sino que tal facultad no podía entenderse de forma arbitraria para aumentar o disminuir los salarios de los servidores públicos en detrimento de la eficiencia y calidad de la función pública.

**A.1. Invalidez de los artículos 106, 107 y 110, segundo párrafo, de la Ley de Austeridad impugnada al no prever las bases y parámetros para establecer las remuneraciones de las personas servidoras públicas de la Ciudad de México**

105. En términos generales, en la primera parte de su primer concepto de invalidez, la CNDH sostiene que la Ley de Austeridad impugnada contiene una regulación deficiente al no prever las bases y parámetros objetivos y diferenciados que desarrollen y hagan efectivo el contenido del artículo 127 de la Constitución Federal, lo cual deviene en una omisión legislativa parcial por parte del Congreso local.
106. En el apartado correspondiente a la precisión de la litis, este Tribunal Pleno estimó que se deben tener por efectivamente impugnados los artículos 106, 107 y 110, segundo párrafo, de la Ley de Austeridad impugnada, toda vez que son sólo esos los preceptos del Capítulo VI (señalado como impugnado en su integridad por la CNDH) que refieren al procedimiento de programación y presupuestación de las remuneraciones, así como de los límites para la cuantificación de las mismas, ya sean ordinarias, extraordinarias o adicionales. Esos artículos disponen textualmente lo siguiente:

**“Artículo 106.** El pago de remuneraciones al personal se hará conforme al puesto o categoría que se les asigne, de conformidad con los tabuladores autorizados por la Secretaría.

**Artículo 107.** Durante el procedimiento de programación y presupuestación establecido en esta Ley, los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los entes con autonomía o independencia respecto de las autoridades locales de la Ciudad de México, reconocidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política de la Ciudad de México, por conducto de sus respectivas unidades de administración u órganos de gobierno deben incluir dentro de sus proyectos de presupuesto los tabuladores de las remuneraciones que se propone perciban las personas servidoras públicas que prestan sus servicios en cada ejecutor de gasto.

Las remuneraciones siempre deberán estar desglosadas en las percepciones ordinarias y, en su caso, las extraordinarias por cada concepto en que éstas sean otorgadas, considerando que:

**a)** Las percepciones ordinarias incluyen la totalidad de los elementos fijos de la remuneración.

**b)** Las percepciones extraordinarias consideran los elementos variables de dicha remuneración, la cual sólo podrá cubrirse conforme a los requisitos y con la periodicidad establecida en las disposiciones aplicables.

c) Las contribuciones a cargo de las personas servidoras públicas que se causen por las percepciones señaladas en los dos incisos anteriores, forman parte de su remuneración.

[...]

**Artículo 110. [...]**

En el Proyecto de Presupuesto de Egresos se deberá presentar el tabulador de sueldos y salarios de mandos medios y superiores de la Administración Pública u homólogo.

[...].”

107. Este Alto Tribunal considera que los razonamientos expresados en el parámetro de regularidad permiten concluir que asiste razón a la CNDH pues, en efecto, la Ley de Austeridad impugnada no permite fijar y estimar las remuneraciones de las personas servidoras públicas de la Ciudad de México toda vez que no contiene criterios técnicos y objetivos para establecer las diferentes bandas salariales. Esto, en contravención a los objetivos de la reforma constitucional de 24 de agosto de 2009 que buscó abolir, precisamente, la discrecionalidad en la determinación del sueldo burocrático.
108. Se reitera, conforme al artículo 127, fracción VI, de la Constitución Federal, la legislación que emitan el Congreso de la Unión o las entidades federativas en materia de remuneraciones de sus servidores públicos debe cumplir con los mandatos contenidos en dicho artículo y establecer una remuneración armónica con el principio de división de poderes, asegurándose que el tope salarial que se establezca responda a un mecanismo que tome en cuenta el servicio público y las diferentes funciones que abarca.
109. El sistema de remuneraciones ordenado por el Poder Reformador tuvo, entre otros ejes centrales, el de evitar actos arbitrarios en la política de sueldos en la administración pública, los poderes legislativo y judicial y los órganos autónomos, ya sea federales o locales. A pesar de ello, los artículos 106, 107 y 110, segundo párrafo, de la Ley de Austeridad impugnada permiten establecer remuneraciones sin sujetar esa facultad a criterios objetivos y metodologías que eviten actos discrecionales; y ello porque los artículos 106 y 107, respectivamente, simplemente indican que, por un lado, el pago de la remuneración se hará conforme al puesto o categoría del servidor público que se le asigne en el tabulador respectivo; y, por otro, que los poderes de la Ciudad de México y órganos autónomos, por conducto de sus respectivas unidades de administración u órganos de gobierno, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuesto los tabuladores de las remuneraciones que se propone perciban los servidores públicos.<sup>16</sup>
110. Así, de un examen de los artículos cuya constitucionalidad se estudia en este apartado, se acredita que su texto no cumple con los objetivos buscados por el Poder Reformador, pues finalmente sus hipótesis no contienen elementos, bases, procedimientos o metodología alguna para conocer las razones que llevaron a la cuantificación precisa de las remuneraciones de los servidores públicos ni de la Jefatura de Gobierno.<sup>17</sup>
111. De igual forma, el Poder Reformador tuvo como eje observar la proporcionalidad que debe existir entre las remuneraciones y las funciones y responsabilidades inherentes al cargo que se desempeñe en el servicio público, a fin de evitar que el límite objetivo para prevenir la discrecionalidad se convirtiera en una barrera infranqueable que hiciera ineficaz el sistema de remuneraciones, lo que explica que en el primer párrafo del artículo 127 constitucional se estableciera que los servidores públicos recibirán una remuneración adecuada, irrenunciable y proporcional a sus responsabilidades. Pese a ello, la Ley de Austeridad impugnada termina inobservando y omitiendo desarrollar esas características que la propia Constitución Federal exige para toda remuneración.
112. En términos de la Constitución Federal, la remuneración del titular del Poder Ejecutivo Federal es el referente que irradia en la fijación del resto de las remuneraciones, pero con el fin de evitar la distorsión del sistema de remuneraciones, se exige que aquella se fije a partir de criterios objetivos a fin de poder lograr la proporcionalidad de estas, según las funciones y las responsabilidades. Sin embargo, del examen de la Ley reclamada, específicamente los artículos 106, 107 y 110, segundo párrafo, se desprende que los supuestos normativos no permiten lograr ese mandato constitucional, pues carecen de los elementos, la metodología o el procedimiento necesario que permita respetar la proporcionalidad —a mayor responsabilidad, la remuneración deberá incrementarse—.

<sup>16</sup> No pasa desapercibido lo previsto en los artículos 99, párrafos primero y segundo, 101, 102, fracciones II y III, y 110, párrafo tercero, todos de la Ley de Austeridad local, no impugnados en la presente acción de inconstitucionalidad. Si bien, estos preceptos también versan sobre las remuneraciones de los servidores públicos de la Ciudad de México, se limitan a parafrasear en su mayoría el texto del artículo 127 de la Constitución Federal, por lo que, en todo caso, tampoco podrían evidenciar un adecuado desarrollo de las bases y parámetros técnicos y objetivos para calcular los salarios de los servidores públicos de la Ciudad de México al constituir únicamente una reiteración del texto constitucional.

<sup>17</sup> El único parámetro de cálculo que podría derivarse de la Ley de Austeridad local, además de los ya previstos por el artículo 127 de la Constitución Federal, serían las limitaciones mínimas y máximas a los salarios previstas en los artículos 102, fracción III, y 110, primer párrafo, que establecen que ninguna persona servidora pública podrá recibir un salario menor al doble, o mayor a cincuenta y cuatro veces (tope para la Jefatura de Gobierno) el salario mínimo general vigente.

113. Lo antedicho guarda importante relación con un diverso mandato constitucional que permite que existan servidores públicos que puedan obtener una remuneración mayor a la de su superior jerárquico, para lo cual el Poder Reformador introdujo cuatro excepciones a la fracción III del artículo 127 constitucional — también establecidas en el artículo 102 de la Ley impugnada—, a saber, que el excedente de la remuneración: **(a)** sea consecuencia del desempeño de varios cargos públicos; **(b)** sea producto de las condiciones generales de trabajo; **(c)** de un trabajo técnico calificado; o **(d)** por especialización en la función, con la condición de que la suma de esas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente y, desde luego, de que ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico.
114. En ese tenor, a pesar de lo palpable de los objetivos buscados con la reforma constitucional y los mandatos y bases plasmados en el artículo 127 de la Constitución Federal, los artículos 106, 107 y 110, segundo párrafo, de la Ley de Austeridad impugnada no contienen hipótesis que desarrollen el principio de proporcionalidad; ni tampoco contienen los criterios, elementos y metodología que desarrollen las cuatro excepciones a la regla general de no percibir una remuneración mayor a la del superior jerárquico; ni mucho menos se regulan las otras características consistentes en que debe ser adecuada e irrenunciable por el desempeño de la función, empleo, cargo o comisión que se desempeñe.
115. Asimismo, se estima que el legislador de la Ciudad de México debió armonizar el principio de división de poderes en las vertientes antes descritas en relación con el artículo 127 constitucional, a fin de determinar cuánto debe ganar el titular de la Jefatura de Gobierno a través de criterios técnicos y objetivos, pues de ello depende la remuneración que corresponde al resto de los servidores públicos que integran todos los Poderes de la Ciudad; y, sobre esa base, se debió señalar también los criterios, elementos y metodología aplicables para las retribuciones del resto de los servidores públicos.
116. Los elementos o criterios objetivos que, por ejemplo, pueden evitar el ejercicio discrecional de esa facultad ya fueron descritos en el parámetro de regularidad.<sup>18</sup> Sin embargo, tales criterios son sólo enunciativos de lo que permitiría definir las remuneraciones de la forma más objetiva posible, el legislador debe establecer los parámetros que permitan una base objetiva que garantice a todo servidor público recibir una remuneración adecuada y proporcional a sus responsabilidades. En consecuencia, la Constitución Federal obliga a crear criterios que impidan que los sueldos se fijen de forma discrecional.
117. La Constitución Federal ordena que las remuneraciones deben ser adecuadas y proporcionales a las responsabilidades encomendadas, además de que no pueden ser disminuidas; aunado a que el Poder Reformador tuvo presente la existencia de trabajos técnicos calificados o por especialización en su función, principios que están plasmados en el artículo 127 constitucional, y tienen como finalidad que el servicio público cuente con personal calificado e idóneo que acredite las habilidades requeridas para las funciones a desempeñar, pues también buscó la eficacia y calidad en el ejercicio de la función pública, de ahí la importancia de cerrar espacios a la arbitrariedad o discrecionalidad.
118. Es así como, en términos de las consideraciones antedichas, este Alto Tribunal estima que los artículos 106, 107 y 110, segundo párrafo, de la Ley de Austeridad impugnada permiten fijar, programar y presupuestar remuneraciones sin algún criterio, elemento o metodología que garantice las características que exige el artículo 127 de la Constitución Federal.
119. Lo anterior, transgrede no solamente el artículo 127 constitucional, sino también aquellas disposiciones vinculadas con salarios del servicio público, como lo son los artículos 122, apartado A, fracciones IV, último párrafo y V, párrafos tercero y cuarto, y 123, apartado B, fracción IV, de la Constitución Federal.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Páginas 228 y 229 de la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018.

<sup>19</sup> “**Artículo 122.** La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

**A.** [...]

**IV.** [...]

Las y los magistrados y las y los jueces durarán en el ejercicio de su encargo nueve años; podrán ser reelectas y reelectos y, si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que establecen esta Constitución, así como la Constitución y las leyes de la Ciudad de México. Las magistradas y los magistrados y las juezas y jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser mayor a la establecida para la persona titular de la Presidencia de la República en el presupuesto correspondiente y no será disminuida durante su encargo. En el ámbito del Poder Judicial, no podrán crearse ni mantenerse en operación fondos, fideicomisos, mandatos o contratos análogos que no estén previstos en la ley.

**V.** [...] Corresponde a la Legislatura la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía constitucional, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos establezcan la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes locales.

[...]

**Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

120. En la sesión plenaria de veintiuno de enero de dos mil veinticinco, se expresó una mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto a declarar la invalidez de los artículos 106, 107 y 110, párrafo segundo, de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Batres Guadarrama y Presidenta Piña Hernández votaron en contra. Las señoras Ministras Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.
121. Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los preceptos referidos, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
122. Por su parte, se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría, Ríos Farjat, Laynez Potisek con salvedades sobre la naturaleza de las omisiones declaradas fundadas, Pérez Dayán con salvedades sobre la naturaleza de las omisiones declaradas fundadas y Presidenta Piña Hernández, respecto a declarar fundada la omisión legislativa atribuida a los artículos 106, 107 y 110, párrafo segundo, de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México. La señora Ministra Batres Guadarrama votó en contra. La señora Ministra Esquivel Mossa votó por la improcedencia. Las señoras Ministras Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.
123. Bajo las anteriores consideraciones, se concluye que existe una **omisión parcial por parte del Congreso de la Ciudad de México como resultado de una deficiente regulación** en la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México.<sup>20</sup>

**A.2. Invalidez de los artículos 102, fracción I, y 110, primer párrafo, de la Ley de Austeridad impugnada al prever como tope salarial a las remuneraciones de los servidores públicos de la Ciudad de México la establecida para la titular de la Jefatura de Gobierno**

124. En la segunda parte de su primer concepto de invalidez, la CNDH sostiene que, en términos del artículo 127 constitucional, el único tope máximo para las remuneraciones de los servidores públicos es la retribución que percibe la persona titular de la Presidencia de la República; sin embargo, el texto constitucional no dispone que las legislaturas locales puedan mutar u homologar la regla constitucional para señalar en su orden jurídico local que ningún servidor público pueda ganar más que la persona titular de la Jefatura de Gobierno. Por lo anterior, estima que a las entidades federativas les está vedado ampliar o reducir las reglas para fijar las remuneraciones de los servidores públicos, pues ello corresponde de forma exclusiva al Constituyente Permanente, quien fue el que estableció y delineó los alcances constitucionales.
125. El proyecto sometido a consideración del Tribunal Pleno proponía dos aspectos esenciales. En primer lugar, consideraba infundado el argumento relativo a que las entidades federativas no pueden mutar u homologar lo previsto en el artículo 127, fracción II, de la Constitución Federal, para establecer como tope salarial a nivel estatal la remuneración de la persona titular del poder ejecutivo local. Lo anterior dado que, desde una óptica puramente competencial, y a partir de una interpretación sistemática del artículo 127, fracción VI, en relación con los diversos 122, apartado A, fracciones IV, último párrafo, y V, y 124, todos de la Constitución Federal, las entidades federativas gozan de libertad configurativa en esa materia, en la medida en que se respeten los parámetros constitucionalmente establecidos.

---

[...]

**B.** Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

[...]

**IV.** Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en las entidades federativas.

[...]"

<sup>20</sup> Véase el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 5/2008, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS". Consultable en la novena época del Semanario Judicial de la Federación, tomo XXVII, febrero de 2008, página 1336 y registro 170413.

126. En segundo lugar, se proponía declarar la invalidez de los artículos 102, fracción I, y 110, primer párrafo, impugnados en tanto el establecimiento de la remuneración de la persona titular del Poder Ejecutivo local, al igual que los salarios del resto de servidores públicos, no parten de parámetros objetivos y de criterios técnicos que eviten la discrecionalidad en su determinación, por lo que se genera un efecto negativo en todo el sistema.
127. Sometida a votación la propuesta anterior, se expresó una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto a declarar la invalidez de los artículos 102, fracción I, y 110, párrafo primero, de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México. Las señoras Ministras Ortiz Ahlf, Batres Guadarrama y Presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Esquivel Mossa votó por la improcedencia. Las señoras Ministras Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.
128. Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los preceptos referidos, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## B. ANÁLISIS DEL SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ.

129. En el segundo concepto de invalidez, la CNDH plantea la inconstitucionalidad del artículo 99, párrafo tercero, de la Ley de Austeridad local, y los artículos 276-Bis y 276-Ter, del Código Penal local. Por razones metodológicas estos preceptos serán analizados de forma conjunta.<sup>21</sup> En este punto vale destacar que si bien, los artículos 276-Bis y 276-Ter del Código Penal impugnado son normas de carácter penal, mientras que el diverso 99, párrafo tercero, de la Ley de Austeridad impugnada contiene una norma de naturaleza administrativa, todos son susceptibles de ser analizados dentro del mismo sistema. Primero, porque los artículos del Código Penal refieren a la disposición de la Ley de Austeridad impugnada; esto es, la integración del tipo penal requiere la remisión a esa porción de la Ley de Austeridad impugnada;<sup>22</sup> y, segundo, el principio de taxatividad, aunque modulado, resulta igualmente exigible en el ámbito administrativo sancionador.<sup>23</sup>
130. Así, en primer lugar, es necesario enfatizar que, conforme al párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Federal, el derecho fundamental a la exacta aplicación de la ley en materia penal prohíbe la imposición de penas por simple analogía y por mayoría de razón, pues debe existir una ley exactamente aplicable al delito del que se trate, redactada de forma clara y sin ambigüedades.<sup>24</sup>
131. Lo anterior es la esencia del principio de legalidad penal en su vertiente de taxatividad, según el cual las conductas punibles deben estar previstas en ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío o parámetros extralegales.

<sup>21</sup> Una metodología similar fue empleada por este Tribunal Pleno en el considerando décimo segundo de la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018 para declarar la invalidez de los artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal relativos al delito de remuneración ilícita. Lo anterior fue aprobado por mayoría de diez votos de la Ministra Piña Hernández (en contra de consideraciones y con precisiones), y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (sólo por taxatividad), González Alcántara Carranca (sólo por taxatividad), González Salas (con reserva de criterio respecto a la retroactividad), Aguilar Morales (sólo por taxatividad), Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea (en contra de las consideraciones y con precisiones); la Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

<sup>22</sup> “**Artículo 276-BIS.** Además de la responsabilidad administrativa, incurre en el delito de remuneración ilícita:

I. El servidor público de la Ciudad de México que apruebe o refrende el pago, o que suscriba el comprobante, cheque, nómina u orden de pago, de una remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por servicios prestados, préstamo o crédito, no autorizado de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley;

II. Quien reciba un pago indebido en los términos de la fracción anterior sin realizar el reporte dentro del plazo señalado la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México, excepto quien forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior[...]” (énfasis añadido)

<sup>23</sup> Al respecto, véase el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 100/2006, de rubro: “TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.” Consultable en la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIV, agosto de 2006, página 1667 y registro 174326. Asimismo, el criterio contenido en la tesis aislada 1a. CCCXVI/2014 (10a.), de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD A LA LUZ DE SUS FINES.” Consultable en la décima época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro 10, septiembre de 2014, tomo I, página 573 y registro 2007407.

<sup>24</sup> “**Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

[...]

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

[...]”

132. En relación con ese principio, este Tribunal Constitucional ha enfatizado en que no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma, esto es, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito. Por lo tanto, el tipo penal debe estar claramente formulado, es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.<sup>25</sup>
133. Ahora bien, los artículos combatidos disponen lo siguiente:

#### **Ley de Austeridad local**

“**Artículo 99.** [...] Las personas servidoras públicas están obligadas a reportar a su superior jerárquico dentro de los siguientes 30 días naturales, cualquier pago en demasía respecto de lo que corresponda según las disposiciones legales vigentes. Las personas titulares de los entes públicos deberán presentar el reporte a la unidad administrativa responsable.”

#### **Código Penal local**

“**Artículo 276-BIS.** Además de la responsabilidad administrativa, incurre en el delito de remuneración ilícita:

I. El servidor público de la Ciudad de México que apruebe o refrende el pago, o que suscriba el comprobante, cheque, nómina u orden de pago, de una remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por servicios prestados, préstamo o crédito, no autorizado de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley;

II. Quien reciba un pago indebido en los términos de la fracción anterior sin realizar el reporte dentro del plazo señalado la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México, excepto quien forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior.

**ARTÍCULO 276 TER.** Por la comisión del delito señalado en el artículo precedente se impondrán las siguientes penas:

I. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta Ley no excede del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en la Ciudad de México en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en la Ciudad de México en el momento de cometerse el delito;

II. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta Ley excede el equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en la Ciudad de México en el momento de cometerse el delito pero no es mayor que el equivalente a mil veces dicha unidad, se impondrán de seis meses a tres años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en la Ciudad de México en el momento de cometerse el delito;

III. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta Ley excede el equivalente a mil veces pero no es mayor que el equivalente a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en la Ciudad de México en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres a cinco años de prisión y multa de trescientas a mil veces el salario mínimo diario vigente en la Ciudad de México en el momento de cometerse el delito, y

IV. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta Ley excede el equivalente a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en la Ciudad de México en el momento de cometerse el delito, se impondrán de cinco a catorce años de prisión y multa de quinientas a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en la Ciudad de México en el momento de cometerse el delito. Se impondrá también la destitución y la inhabilitación para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos de seis meses a catorce años.”

134. El examen sistemático de los preceptos combatidos demuestra que, como lo aduce la CNDH, se está ante disposiciones que violan el principio de taxatividad que rige en materia penal, en virtud de que carecen de la precisión necesaria en la redacción del tipo penal.

<sup>25</sup> Al respecto, resultan relevantes los criterios contenidos en las tesis P. IX/95 (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tomo I, mayo de 1995, página 82, y registro digital 200381*), P. XXI/2013 (10a.) (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Pleno, libro XX, mayo de 2013, tomo 1, página 191 y registro digital 2003572*); y 1a.J. 54/2014 (10a.) (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, libro 8, julio de 2014, tomo I, página 131 y registro digital 2006867*).

135. En efecto, la redacción del **artículo 276-Bis, fracción II**, del Código Penal local, es vaga e imprecisa; primero porque el legislador no tomó en cuenta que los servidores públicos no necesariamente son partícipes de un pago en demasía, ya que son las unidades administrativas correspondientes de los entes públicos, quienes manejan la nómina; esto es, esas unidades son las encargadas de controlar, autorizar, aprobar y entregar las remuneraciones de acuerdo con el presupuesto de egresos correspondiente. Lo anterior significa que el servidor público no es responsable de los pagos que se le realizan; incluso, la probable diferencia que equivalga a demasía puede provenir de un error que el trabajador no haya cometido. De ahí que la conducta que se pretende sancionar en el artículo **276-Bis, fracción II**, del Código Penal local parte de una base equivocada que genera incertidumbre.
136. La segunda razón de ambigüedad consiste en que ni el artículo **276-Bis, fracción II**, del Código Penal local ni la norma a la que remite, precisan cuándo empieza a correr el plazo de los treinta días naturales para reportar al superior jerárquico el pago en demasía, esto es: i. A partir de que se realiza dicho pago; ii. A partir de que el servidor público tiene conocimiento de que se realizó; o, iii. Cuando el servidor público se percató de una percepción excedente. Esto significa que el supuesto normativo es impreciso, ya que no indica a partir de cuándo se actualiza el tipo penal, máxime que la diferencia en el pago puede ser mínima y, por esa característica, el servidor público no se percate, o lo hace tiempo después porque la diferencia pasa inadvertida.
137. El tercero de los motivos que demuestra la violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica, en su vertiente de taxatividad se desprende de la remisión errónea que contienen los artículos **276-Bis, fracción I, y 276-Ter, fracciones I a IV** cuando utilizan los enunciados siguientes: “*de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley*” y “*de las disposiciones de esta Ley*”, cuando se supone que forman parte de un Código, del Código Penal para el Distrito Federal.<sup>26</sup> En este sentido, los artículos antedichos no permiten saber si el legislador pretendió referirse al Código Penal local, a la Ley de Austeridad local o a cualquier otro ordenamiento de la entidad federativa.
138. Es importante indicar que, aunque se quisiera llevar a cabo una interpretación conforme de los artículos para aclarar que la referencia debe entenderse a la Ley de Austeridad impugnada, este tipo de interpretación es inadmisibles en materia penal en atención a las particularidades del principio de legalidad, que comprende los principios de reserva de ley, la prohibición de aplicación retroactiva de la norma y, el ya referido de taxatividad. En consecuencia, aun y cuando se conozca el origen de la imprecisión, no ha lugar a subsanarla por medio de una interpretación conforme o integradora, ya que el legislador está obligado a describir el tipo penal en forma precisa y exacta, pues debe dar certeza de la conducta a sancionar.<sup>27</sup>
139. Por lo tanto, se advierte que, la autoridad demandada no tuvo el cuidado de elaborar las adecuaciones necesarias para la correcta remisión de la legislación a observar, lo que genera incongruencia jurídica por una técnica legislativa deficiente.
140. Dada la conclusión alcanzada, resulta innecesario analizar los planteamientos restantes de la CNDH expuestos en su segundo concepto de invalidez, pues no podrían variar la conclusión alcanzada.<sup>28</sup> Similares consideraciones fueron adoptadas al resolver la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018.
141. En la sesión correspondiente del Tribunal Pleno, por un lado, se expresó una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto a declarar la invalidez del artículo 99, párrafo tercero, de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Batres Guadarrama y Presidenta Piña Hernández votaron en contra.
142. Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo 99, párrafo tercero, impugnado, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

<sup>26</sup> Inclusive, esto debe verse en contraste con la fracción II del artículo 276-Bis que no adolece de este vicio de inconstitucionalidad, sino de diversos, pues sí remite a la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México.

<sup>27</sup> Al respecto, véase las consideraciones adoptadas en la tesis de jurisprudencia P./J. 33/2009, de rubro: “NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA.” Consultable en la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIX, abril de 2009, página 1124 y registro digital 167445.

<sup>28</sup> Resulta aplicable el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 37/2004, de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.” Consultable en la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIX, junio de 2004, página 863 y registro digital 181398.

143. Por otro lado, se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto a declarar la invalidez de los artículos 276-Bis y 276-Ter del Código Penal para el Distrito Federal. La señora Ministra Batres Guadarrama votó únicamente en favor de la invalidez de la fracción I, en su porción normativa “presente”, del artículo 276-Bis y de las fracciones de la I a la IV, en sendas porciones normativas “esta”, del artículo 276-Ter.
144. Lo razonado hasta aquí acredita que los artículos **276-Bis** y **276-Ter** del **Código Penal para el Distrito Federal** son inconstitucionales por violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica en su vertiente de taxatividad, por lo que ha lugar a declarar su invalidez.

#### VIII. EFECTOS

145. Los efectos de esta sentencia se determinan conforme a lo establecido en los artículos 41, fracciones IV y V, así como 45, de la Ley Reglamentaria en la materia, que disponen que este Tribunal Constitucional debe fijar con precisión los alcances de la sentencia, los órganos obligados a cumplirla, el término para el cumplimiento y que surtirán sus consecuencias a partir de la fecha que determine la Suprema Corte, ya que éstas no tendrán efectos retroactivos, salvo en materia penal.
146. Tratándose de las declaratorias de invalidez alcanzadas en el apartado **B** del estudio de fondo, se declara la **invalidez de los artículos 276-Bis y 276-Ter** del Código Penal para el Distrito Federal.
147. Las declaraciones de invalidez de los artículos 276-Bis y 276-Ter, al ser normas en materia penal, **surtirán efectos retroactivos** al primero de enero de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor el Decreto que se combate. Lo anterior, surtirá sus efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México.
148. Finalmente, para garantizar el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también se deberá **notificar** al Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, a los Tribunales Colegiados del Primer Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito, al igual que a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

#### IX. PUNTOS RESOLUTIVOS

149. Por lo expuesto y fundado se resuelve:

**PRIMERO.** Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.** Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 113 de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México, expedida mediante el Decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.

**TERCERO.** Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 99, párrafo tercero, 102, fracción I, 106, 107 y 110, párrafos primero y segundo, de la referida Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México.

**CUARTO.** Se declara fundada la omisión legislativa atribuida a los artículos 106, 107 y 110, párrafo segundo, de la indicada Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México, atinente a establecer los criterios técnicos y objetivos para establecer las diferentes bandas salariales, en términos de lo dispuesto en el apartado VII de esta determinación.

**QUINTO.** Se declara la invalidez de los artículos 276-Bis y 276-Ter del Código Penal para el Distrito Federal, adicionados mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, la cual surtirá sus efectos retroactivos al primero de enero de dos mil diecinueve, a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Ciudad de México.

**SEXTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes, así como al Tribunal Superior de Justicia y a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, y a los Tribunales Colegiados, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el Primer Circuito; y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al IV relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación. La señora Ministra Batres Guadarrama estuvo ausente durante esta votación.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con precisiones, Pardo Rebolledo por tener como impugnado todo el capítulo sexto del título tercero de la ley de austeridad reclamada, Ríos Farjat con salvedades, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y Presidenta Piña Hernández en contra de tener por impugnado el artículo 99, párrafo tercero, en cuestión, respecto del apartado V, relativo a la precisión de los actos impugnados. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular. La señora Ministra Ríos Farjat, el señor Ministro Laynez Potisek y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Batres Guadarrama estuvo ausente durante esta votación.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, consistente en no sobreseer en cuanto a los artículos 99, párrafo tercero, 102, fracción I, 107, 110, párrafo primero, y 113 de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México. La señora Ministra Esquivel Mossa, el señor Ministro Pardo Rebolledo y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, consistente en declarar infundada la hecha valer por el Poder Legislativo local en el sentido de que la comisión accionante no puede promover este medio de control por posibles violaciones constitucionales no relacionadas con derechos humanos.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de las consideraciones relacionadas con el cambio de sentido normativo y por el sobreseimiento de la totalidad de este ordenamiento, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo por el sobreseimiento de la totalidad de este ordenamiento, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por el sobreseimiento de la totalidad de este ordenamiento, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto del artículo 113 de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México, reformado mediante el Decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el nueve de junio de dos mil veintiuno. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se expresó una mayoría de seis votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos en su tema A.1, denominado "Invalidez de los artículos 106, 107 y 110, segundo párrafo, de la Ley de Austeridad impugnada al no prever las bases y parámetros para establecer las remuneraciones de las personas servidoras públicas de la Ciudad de México", consistente en declarar la invalidez de los artículos 106, 107 y 110, párrafo segundo, de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Batres Guadarrama y Presidenta Piña Hernández votaron en contra. Las señoras Ministras Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se expresó una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos en su tema A.2, consistente en declarar la invalidez de los artículos 102, fracción I, y 110, párrafo primero, de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México. Las señoras Ministras Ortiz Ahlf, Batres Guadarrama y Presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Esquivel Mossa votó por la improcedencia. Las señoras Ministras Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se expresó una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema B, denominado "ANÁLISIS DEL SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ", consistente en declarar la invalidez del artículo 99, párrafo tercero, de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Batres Guadarrama y Presidenta Piña Hernández votaron en contra.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los preceptos referidos, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría, Ríos Farjat, Laynez Potisek con salvedades sobre la naturaleza de las omisiones declaradas fundadas, Pérez Dayán con salvedades sobre la naturaleza de las omisiones declaradas fundadas y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos en su tema A.1, consistente en declarar fundada la omisión legislativa atribuida a los artículos 106, 107 y 110, párrafo segundo, de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México. La señora Ministra Batres Guadarrama votó en contra. La señora Ministra Esquivel Mossa votó por la improcedencia. Las señoras Ministras Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

**En relación con el punto resolutivo quinto:**

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema B, denominado "ANÁLISIS DEL SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ", consistente en declarar la invalidez de los artículos 276-Bis y 276-Ter del Código Penal para el Distrito Federal. La señora Ministra Batres Guadarrama votó únicamente en favor de la invalidez de la fracción I, en su porción normativa "presente", del artículo 276-Bis y de las fracciones de la I a la IV, en sendas porciones normativas "esta", del artículo 276-Ter.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada a los artículos del Código Penal para el Distrito Federal surtirá sus efectos retroactivos al primero de enero de dos mil diecinueve y 2) determinar que, para garantizar el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también se deberá notificar al Tribunal Superior de Justicia y a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, así como a los Tribunales Colegiados, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el Primer Circuito. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Batres Guadarrama votaron en contra.

**En relación con el punto resolutivo sexto:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

Ministra Presidenta, **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ministro Ponente, **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de veintisiete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 26/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veintiuno de enero de dos mil veinticinco. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintisiete de mayo de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA PRESIDENTA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 26/2019, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE VEINTIUNO DE ENERO DE DOS MIL VEINTICINCO.**

El Tribunal Pleno resolvió la referida acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversos artículos de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México, así como del Código Penal para el Distrito Federal, expedidos y adicionados, respectivamente, mediante Decreto publicado el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México. En lo que interesa, en el apartado **V. PRECISIÓN DE LOS ACTOS IMPUGNADOS** el Tribunal Pleno determinó que debían tenerse por impugnados los artículos 99, párrafo tercero, 102, fracción I, 106, 107, 110, párrafos primero y segundo, y 113 de la Ley de Austeridad local mencionada, así como los numerales 276-Bis y 276-Ter del Código Penal para el Distrito Federal.

**Razones del voto concurrente:**

Respetuosamente no comparto dicha determinación, pues considero que debió tenerse por impugnada la *omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio* alegada por la comisión accionante y no únicamente como efectivamente impugnados los artículos 106, 107 y 110, párrafo segundo, de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México.

Así es, en la demanda, en uno de los conceptos de invalidez, se precisa que la Ley de Austeridad mencionada carece de bases y parámetros objetivos y diferenciados para establecer una remuneración de los servidores públicos de la entidad, esto es, a juicio de la accionante, como el ordenamiento impugnado no desarrolla lo dispuesto en el artículo 127 constitucional, contiene una *omisión legislativa parcial*, resultado de una deficiente regulación. Es decir, el planteamiento de dicho concepto de invalidez se refiere a una *omisión relativa de competencia legislativa de ejercicio obligatorio* y no solamente de los citados numerales de la Ley de Austeridad.

Como lo manifesté al resolverse la diversa **acción de inconstitucionalidad 105/2018** (que es similar a este asunto, dado que en ese precedente se alegó una omisión legislativa relativa en relación con la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos), para determinar si existe una omisión legislativa relativa **es necesario analizar el contenido de toda la ley efectivamente emitida.**

Aunado a que, desde un punto de vista funcional, conviene tener por reclamada la omisión relativa dado que, de declararse la inconstitucionalidad de los preceptos que prevén la regulación de las remuneraciones en la Ciudad de México, se generaría un vacío normativo. También, debe tenerse en cuenta que algunos de los preceptos que conforman el ordenamiento impugnado están, prácticamente, replicando lo que dice el artículo 127 constitucional en sus diversas fracciones.

Por lo tanto, no comparto que se tuvieran por reclamados, en lo particular los artículos 106, 107 y 110, párrafo segundo, de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México.

Por otra parte, estimo que no debió tenerse por impugnado el artículo 99, párrafo tercero, de la Ley de Austeridad reclamada pues, a mi juicio, los argumentos de la comisión accionante sólo están encaminados a reclamarlo como norma penal integradora o de segundo grado del delito de remuneración ilícita previsto en los numerales 276-Bis y 276-Ter del Código Penal para el Distrito Federal, de manera que basta con tener por impugnados estos últimos para cubrir la pretensión de la comisión accionante.

Lo anterior, además porque advierto que el párrafo tercero del artículo 99 de la Ley de Austeridad indicada también tiene una función en el ámbito administrativo sancionador, en la medida que el tipo administrativo contenido en el numeral 63 Bis de la Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México, de igual forma remite al mismo para quedar integrado, es decir, el párrafo tercero del artículo 99 aludido no sólo complementa al tipo penal reclamado, sino también al diverso tipo administrativo de remuneración ilícita establecido en el dispositivo 63 Bis de la ley de remuneraciones referida, el cual no fue reclamado por la accionante.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández.**- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina.**- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en relación con la sentencia del veintiuno de enero de dos mil veinticinco, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 26/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintisiete de mayo de dos mil veinticinco.- Rúbrica.