

**LA INSEGURIDAD JURÍDICA ANTE EL PROYECTO DE DECRETO QUE
REFORMA LOS ARTÍCULOS 116 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

*THE LEGAL INSECURITY IN THE FACE OF THE DRAFT DECREE THAT
REFORMS ARTICLES 116 AND 127 OF THE POLITICAL CONSTITUTION OF
THE UNITED MEXICAN STATES*



Nauhcatzin T. Bravo Aguilar*

Sumario: I. Introducción. II. Problemática. III. Objetivo del artículo. IV. Metodología. V. Desarrollo. VI. Conclusiones. VIII. Bibliografía.

Resumen

A través de este artículo se mostrará que la propuesta de decreto para reformar los artículos 116 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para cumplir con la resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es inviable toda vez que, lejos de concretar los lineamientos, limitaciones y prohibiciones que establecían que nadie debe ganar más que el

titular del Poder Ejecutivo a nivel nacional, su contenido fue diseñado con una ambigüedad y vaguedad injustificada atendiendo a la naturaleza abierta propia de las disposiciones de los ordenamientos constitucionales.

Abstract

Through this article it will be shown that the proposed decree to reform the articles 116° and 127° of the Political Constitution of the United Mexican States, to comply with the resolution of the Action of Unconstitutionality 105/2018 and its cumulative 108/2018 issued by The Plenary of the Supreme Court of Justice of the Nation is unfeasible since, far from specifying the guidelines, limitations and prohibitions that established that no one should earn more than the holder of the Executive Power at the national level, its content was designed with ambiguity and unjustified vagueness considering the open texture typical of the provisions of constitutional orders.

Palabras clave: Seguridad jurídica, remuneraciones de los servidores públicos, acción de inconstitucionalidad, división de poderes, organismos constitucionales autónomos

Key words: *Legal certainty, remuneration of public servants, unconstitutionality action, division of powers, autonomous constitutional bodies*

I. Introducción.

Antecedentes

El 25 de agosto de 2009, entró en vigor el decreto de Ley firmado por el entonces Presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa, por el que se reformaba el

artículo 127 Constitucional, adecuando su fracción II para señalar que ningún servidor público podrá recibir remuneración por el desempeño de su cargo o función mayor a la establecida para el Presidente de la República. Sin embargo, no existía aun una legislación secundaria que regulara lo anterior.

El 13 de abril de 2010, se había aprobado una minuta con la propuesta de Ley presentada por el senador Pablo Gómez Álvarez, entonces del grupo parlamentario del PRD, respecto a la propuesta de promulgación de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. Dicha ley serviría para reglamentar el sueldo percibido por los funcionarios para cumplir con la reforma al artículo 127 Constitucional y propiciar que ninguno tuviera percepciones mayores a las recibidas por el Presidente de la República con motivo de su cargo o función. A pesar de estar aprobada dicha minuta, la misma no fue turnada ni continuó siendo atendida.

Fue hasta el día 26 de abril de 2018 que por acuerdo de la mesa directiva del Senado de la República, se ordenó dar conclusión a las iniciativas presentadas en la LXIII legislatura. Es decir, el trámite de esta iniciativa del senador Pablo Gómez estuvo pendiente por 8 años. El acuerdo en mención fue publicado en la gaceta parlamentaria con número LXIII/3SPO-126/80917¹.

Una vez concluido el trámite de la iniciativa en mención, el grupo parlamentario de Movimiento de Regeneración Nacional, propuso la entrada en vigor de una ley para regular el ingreso de los funcionarios públicos en armonía con la reforma hecha desde el 2009 a la fracción II del artículo 127 Constitucional.

¹Gaceta del Senado. 30 de abril de 2018.
https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/2018_04_30/2257

Después de pasar por el debido proceso para su debate y votación, el 5 de noviembre de 2018 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la entrada en vigor de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, reglamentaria de los artículos 75 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El día 22 de noviembre de 2018, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió Acción de Inconstitucionalidad en contra del Congreso de la Unión y del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos respecto del decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos antes mencionada.

Posteriormente, el día 5 de diciembre de 2018, diversos Senadores promovieron Acción de Inconstitucionalidad en contra de ese mismo decreto. El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación les dio trámite y les asignó los números 105/2018 y 108/2018, para después ordenar su acumulación.

Mediante resolución del día 20 de mayo de 2019, el Pleno de la Suprema Corte resolvió estas Acciones de Inconstitucionalidad, declarando la invalidez de diversos artículos y fracciones de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos reglamentaria de los Artículos 75 y 127 Constitucionales, así como de los artículos 217 bis y 217 ter del Código Penal Federal que se habían reformado a su vez para aplicar penas a funcionarios públicos que incumplieran las disposiciones de esa Ley Federal. Asimismo, requirió al Congreso de la Unión para que realizara adecuaciones a las inconsistencias encontradas en el siguiente periodo de sesiones, es decir, el que transcurre actualmente.

El 14 de agosto de 2019, el Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados una propuesta de reforma constitucional a dichos artículos para que los integrantes de órganos autónomos y de universidades no ganen más que el jefe del Ejecutivo federal. El proyecto de decreto pretende reformar los artículos 116 y 127 Constitucionales. El día 19 de agosto de aquel año, se turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales de esa cámara. Finalmente, se votó el decreto y por mayoría calificada, se aprobó en sesión por parte de la Cámara de Diputados en México.

II. Problemática.

Ante la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ordenaba al Poder Legislativo concretar los principios constitucionales en materia de remuneraciones surge la siguiente cuestión a atender:

¿Es la reforma constitucional la mejor vía para atender una sentencia de la Corte que señalaba la necesidad de establecer en una legislación ordinaria la concreción de los principios, limitaciones y prohibiciones establecidos en dicho ordenamiento jurídico?

III. Objetivo del artículo.

A través de este artículo se mostrará que la propuesta de decreto para reformar los artículos 116 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para cumplir con la resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es inviable toda vez que, lejos de concretar los lineamientos,

limitaciones y prohibiciones que establecían que nadie debe ganar más que el titular del Poder Ejecutivo a nivel nacional, su contenido fue diseñado con una ambigüedad y vaguedad injustificada atendiendo a la naturaleza abierta propia de las disposiciones de los ordenamientos constitucionales.

IV. Metodología.

A efecto de lograr el objetivo planteado del artículo en cuestión se empleará el análisis documental tanto del contenido del dictamen de decreto que en su momento reformó los artículos 116 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el considerando séptimo de la Acción de Inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018 que emitió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dichos elementos que integran la metodología en cuestión son importantes a considerar ya que permiten establecer tanto la sucesión histórica de los eventos que dieron pauta a la situación jurídica en materia de la regulación de la remuneración de los servidores públicos; permitiendo con ello entender su teleología y sus alcances

Es por ello que en el tenor que han sido establecidos, primero se procederá a describir el dictamen del proyecto de decreto, a efecto que, una vez establecido su contenido en relación con la control de constitucionalidad en cuestión, se procederá analizar éstos para mostrar el objeto de este artículo. Cabe precisar que dicha metodología no excluye el que se traigan a colación la opinión de diversos expertos en la materia dentro de dicho marco de procedencia por el cual se pueda lograr aterrizar con mayor solidez argumentativa el objetivo en cuestión.

A su vez, si bien es cuestionable el uso de las exposiciones de motivos y decretos para adscribir significado a las normas jurídicas, tal como lo plantea

correctamente Isabel Lifante Vidal², esto no implica que deje de ser útil a manera de argumentos concatenados de manera secundaria en la línea de justificación para mostrar una determinada pretensión. Es en razón de lo anterior que dichos material documental se emplean.

V. Desarrollo

Contenido del Proyecto de Decreto de reforma a los artículos 116 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por el Poder Ejecutivo:

El dictamen con propuesta de reforma a los artículos 116 y 127 constitucionales que propone el Presidente de la República, busca que se respete lo señalado en la fracción II del artículo 127 de la Constitución relacionado a que ningún funcionario perciba una remuneración por su cargo o función superior a la que percibe el Titular del Ejecutivo Federal.

El dictamen se aboca principalmente a organismos constitucionalmente autónomos, como sería el caso del Banco de México, el Instituto Nacional Electoral, la Comisión Federal de Competencia Económica, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la Fiscalía General de la República, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, los Tribunales Agrarios o la Universidad Nacional Autónoma de México, entre otros, para que adecuen sus ingresos a lo que pretende esta propuesta de reforma en concordancia con el artículo 108 constitucional que regula y atiende las responsabilidades

² Isabel Lifante, Vidal, *Argumentación e interpretación jurídica* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2018).

sancionables atribuibles a funcionarios públicos, incluyendo los titulares de los organismos autónomos.

La reforma pretende que las diversas estructuras del estado, principalmente estos organismos que tienen titulares con sueldos iguales o superiores a los del Presidente de la República, sean quienes propongan los tabuladores respectivos para incluirse en la Ley de Ingresos del siguiente año. De esta manera se pretende que quede regulado el tabulador de percepciones y ajustarlo a lo que señala el espíritu del artículo 127 de la Constitución.

En la iniciativa también se aclara que no se trastoca el principio establecido en el 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 el 24 de agosto de 2009, el que originó la inclusión de que ningún funcionario deberá percibir mayor ingreso por su cargo o función que el Presidente de la República.

La propuesta de igual forma establece que quedaran a salvo el sueldo y prestaciones de trabajadores especializados y aquellos que su labor y ejercicio de sus actividades correspondan con su cargo. Las reformas propuestas a los artículos 116 y 127 se avocan principalmente a incluir a los organismos autónomos en el texto de esos artículos para que sean sujetos de lo ordenado en dichos numerales respecto a sus percepciones. Lo anterior se aprecia de las adiciones sugeridas en el dictamen que se presentará a la Cámara. Dichos artículos establecen lo siguiente:

"Artículo Único. Se reforman los artículos 116, fracción II, cuarto y quinto párrafos, y 127, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 116. ...

...

I. ...

II. ...

...

...

Corresponde a las legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Las remuneraciones de los servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

Los poderes estatales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como las personas de derecho público, **órganos y organismos con autonomía reconocida en las constituciones y leyes locales**, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuesto, **los tabuladores desglosados** de las remuneraciones que, en su caso, percibirán sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que, para la aprobación de los presupuestos de egresos de los Estados; establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables."

"**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, personas de derecho público, **órganos y organismos a los que la presente Constitución o las leyes les otorguen autonomía**, 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."

Una cuestión particular que se presenta en el Dictamen que pretende realizar dichas reformas, es la del sueldo actual del Presidente de la República. El Titular del Ejecutivo ha manifestado que su sueldo ascendería a la cantidad de \$108,000.00 (CIENTO OCHO MIL PESOS 00/100 M.N.). Sin embargo, es necesario establecer ahora que actualmente no existe un fundamento constitucional que establezca que efectivamente ese es el sueldo del Presidente de la República y que con fundamento en ello se pudiera establecer constitucionalmente un tope salarial máximo para el resto de los servidores públicos.

En el Dictamen de referencia, también se mencionan las Acciones de Inconstitucionalidad presentadas con anterioridad. Se pretende que las reformas señalen en su texto que las percepciones se determinen adecuadamente en tabuladores correspondientes. Las adecuaciones propuestas a los artículos 116 y 127 van en ese sentido, es decir, que se incluya en su texto la existencia de dichos tabuladores, esto evitaría la ya mencionada afectación a los derechos de los servidores públicos, como ya determinó antes el Pleno de la Suprema Corte al resolver las Acciones de Inconstitucionalidad mencionadas en párrafos anteriores.

Al respecto, un caso particular se presenta con los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Una de las proponentes del decreto de reforma, señala que de los 11 Ministros que se encuentran actualmente laborando, solamente uno de ellos ejercía el cargo previo a la reforma de agosto de 2009, por lo que considera que el resto debería adecuar sus percepciones a cada ejercicio fiscal y a lo establecido en el artículo 127 de la Constitución.

Para que se cumpla lo anterior, el decreto propone modificar no solo el artículo 116 Constitucional, sino también el 94 constitucional. En ambos se busca

derogar los párrafos de esos numerales que contemplan que las remuneraciones de los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no pueden ser disminuidos durante su encargo (artículo 94), y que los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo (artículo 116).

El dictamen presenta las justificaciones, asuntos para comparar y fundamentos relacionados con el gasto público para justificar la disminución de los ingresos de los servidores públicos. Se hace énfasis en la importancia de la reforma ocurrida en 2009, en la que se incluyó la palabra y definición de Retribución para establecer las percepciones de los servidores públicos. Posteriormente, el dictamen señala casos que se presentan en otros entes del gobierno y en los estados de la federación para señalar que se han avanzado y adecuado las leyes y constituciones locales para asegurarse que nadie gane más que el Presidente de la República, los titulares de los organismos constitucionales o los jefes del ejecutivo de los estados.

Claramente, el dictamen va explícitamente dirigido a los órganos u organismos con autonomía reconocida en la Constitución Federal y leyes locales, así como los organismos a los que las Constituciones y legislaciones estatales les reconocen autonomía, deben de establecerse en los términos que plantea el artículo 127 citado. Se reitera en el dictamen que no se busca afectar la autonomía de esas entidades, ya que cada año que hagan su propuesta de presupuesto, con la reforma se les pedirá que incluyan los tabuladores propuestos para los sueldos de los titulares y todo servidor público en funciones en dichos organismos.

Además, se considera que el dictamen estaría en coincidencia con el respeto a las garantías de legalidad y seguridad jurídicas ordenadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las Acciones de Inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulado 108/2018.

Análisis y alcances al dictamen con propuesta de decreto de los artículos 116 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

a) Pretensiones del decreto de reforma constitucional:

Atendiendo al contenido del dictamen ya señalado, se procede a su análisis. En este sentido cabe precisar que atendiendo a lo que ya fue señalado, las pretensiones de la reforma contenida en el dictamen se pueden ceñir a lo siguiente:

1. Reformar los artículos 116 y 127 Constitucionales para que los servidores públicos, con énfasis en los titulares de los organismos autónomos y los ministros de la Corte, se sujeten a lo que indica la fracción II del artículo 127 Constitucional, referente a que ningún servidor público deba ganar más que el Presidente de la República;
2. Aunque ya se contempla actualmente en el artículo 116, se hace énfasis en que todos los organismos públicos, los organismos autónomos y los Ministros actuales cada año en su proyecto de presupuesto elaborarán un tabulador desglosado de las percepciones que “en su caso” percibirán los servidores públicos en dichas instituciones; y

3. Se menciona en el dictamen que se deberán fortalecer las disposiciones marcadas en el resolutivo VII de la Sentencia dictada en el Pleno de la Suprema Corte respecto a las Acciones de Inconstitucionalidad promovidas contra la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos reglamentaria de los artículos 75 y 127 Constitucionales.

Respecto a los puntos uno y dos, la reforma propuesta en el Dictamen modifica un párrafo del artículo 116 y otro del artículo 127 Constitucionales, para enfatizar en que los organismos autónomos cumplan con lo dispuesto en la fracción II del artículo 127 Constitucional. La modificación de una parte del texto de esos artículos constitucionales para hacer énfasis en que los organismos autónomos cumplan lo anterior, no basta para que se sujeten a alguna obligación en particular.

El artículo 116 Constitucional que menciona la obligación de presentar tabuladores desglosados de las percepciones de los servidores públicos constituye actualmente una obligación que cumplen los organismos autónomos. La adecuación propuesta para modificar el texto de un párrafo del artículo en mención, o la pretensión señalada en el Dictamen, carece de la motivación y fundamentación debida para obligar a los organismos autónomos a que ajusten dichos tabuladores para que sus servidores públicos perciban menos ingresos que aquel que percibe el Presidente de la República.

b) Alcances de la reforma constitucional y sus limitaciones a la luz de la debida motivación y fundamentación jurídica

Para sustentar dicha afirmación, es necesario hacer un análisis del artículo 127 constitucional respecto de remuneración de los servidores públicos. En su primer párrafo, dicho artículo se refiere a los principios de adecuación y proporcionalidad, esto es, la remuneración de los servidores públicos debe ser adecuada en deferencia a la función que desempeña, y también proporcional de cara a las responsabilidades que se depositan en el servidor público.

Esta remuneración adecuada tiene que ver con que los servidores públicos puedan desempeñar con eficacia y profesionalismo las responsabilidades que les son confiadas al prestar su cargo y, asimismo, garantizar la dignidad del servidor público en base al salario que se recibe por el servicio prestado. En cuanto a la proporcionalidad, tiene que ver con el grado de responsabilidades que son asignadas por ley al servidor público. A mayor responsabilidad corresponde proporcionalmente mayor remuneración.

A estos principios debe agregarse el relativo a la irrenunciabilidad que conlleva la remuneración percibida. Este derecho se encuentra incluido en el apartado B del artículo 123 constitucional que garantiza la irreductibilidad del salario establecido y el fijar un límite inferior para el establecimiento del salario burocrático.

Para cumplir con la intención propuesta en el dictamen, no basta que el Ejecutivo presente una reforma a algunos artículos de la Constitución Federal y que los otros Poderes de la Unión, como el Legislativo, apliquen medidas que no se encuentran debidamente reglamentadas. Toda disposición en la Constitución que señale una obligación a los servidores públicos debe ir aparejada de una ley

reglamentaria que indique la manera en que éstos cumplirán con sus obligaciones, para actuar en apego a los principios de legalidad y seguridad jurídicas contemplados en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Mediante la Reforma Constitucional propuesta, el Titular del Ejecutivo pretende garantizar que los servidores públicos cumplan una disposición, la de la fracción II del artículo 127 constitucional; sin embargo, ello carece de parámetros constitucionalmente definidos. El texto vigente de dicho numeral expresamente establece lo siguiente:

“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 artículo³.”*

Primeramente, en las fracciones II y III de dicho artículo, se determina que la remuneración que recibe el Presidente de la República es conforme al presupuesto (el presupuesto de egresos anual), por lo que, debería primeramente

³Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Leyes Federales Vigentes (Cámara de Diputado. H. Congreso de la Unión, 2020). Obtenido de: http://www.diputados.gob.mx/ros/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf

regularse mediante una ley reglamentaria, de manera fundada y motivada, la manera en que se determinará el monto de la remuneración del Titular de Ejecutivo Federal, los parámetros para determinar el grado de responsabilidad que conlleva su cargo y establecer entonces la proporcionalidad entre su responsabilidad y el monto de sus percepciones.

Lo anterior es de obligada observancia, ya que de otra manera no puede el legislador crear una ley reglamentaria sobre las remuneraciones de los servidores públicos que tomen como tope máximo el sueldo del Presidente de la República, si esa percepción a su vez no se encuentra debidamente establecida. En esta tesitura, no se puede dejar de mencionar que el sueldo que actualmente percibe el Presidente de la República, es decir, los \$108,000.00 (CIENTO OCHO MIL PESOS 00/100 M.N.) corresponde a un monto de percepción que el Titular del Ejecutivo de autoimpuso, el cual en términos jurídicos adolece de todo sustento legal.

La percepción que se autoimpuso el Presidente de la República y que se señala en el párrafo anterior, es un referente moral o éticamente invocable, sin embargo, dicha monto carece de todo sustento jurídico y por lo tanto, no podría ser parámetro legal que brindara la necesaria fundamentación y motivación de los entes públicos a los que se refieren las reformas a los artículos 116 y 127 constitucionales. En consecuencia, se deja a los servidores públicos en estado de inseguridad e incertidumbre jurídica en relación con el modo en que se harán efectivos los principios, derechos y mandatos constitucionales en materia de percepciones, por no existir reglas claras para su configuración.

El Poder Legislativo establece con la creación de leyes y reglamentos los lineamientos que acotaran la actuación de los servidores públicos, pero ello debe hacerse en concordancia con otros dispositivos de la misma Constitución, como el principio de legalidad, el cual de manera inequívoca establece que todo ente público solo puede hacer aquello que la norma le permite. Pareciera que lo pretendido con las reformas constitucionales impulsadas por el Ejecutivo Federal, es crear un baluarte moral socialmente reconocido, pero sin la consistencia constitucional necesaria como para evitar que los servidores públicos a la postre carezcan de la certidumbre jurídica que todo marco normativo debe brindar a la persona en toda actividad realizada, incluyendo el desempeño de sus funciones laborales.

Por lo tanto, para que los servidores públicos de organismos autónomos y los ministros de la Suprema Corte adecúen su sueldo a lo que pretende el Dictamen de Reforma a los artículos 116 y 127 Constitucionales, primero debe adecuarse el marco normativo a efecto de que, cumpliendo los principios normativos constitucionales de adecuación y proporcionalidad, se establezca de manera normativa el sueldo del Presidente de la República, para entonces contar con el sustento jurídico que brinde validez plena a las reformas aquí discutidas.

Las reformas propuestas rechazan que ciertos servidores públicos del Poder Judicial puedan constitucionalmente recibir un salario mayor a la del Presidente de la República, y subordina a ese poder a la observancia del tope salarial del Titular del Ejecutivo como parámetro irremontable. Al buscar dichas Reformas establecer una remuneración para los titulares del Poder Judicial, la facultad de autonomía presupuestaria de ese Poder se vería violada, partiendo de

la premisa de que la determinación del sueldo del Presidente de la República no está legalmente establecida y reglamentada.

No se puede dejar de mencionar, que de igual forma existe una contraposición entre la naturaleza de los organismos autónomos y la esencia de la Reforma constitucional impulsada por el Titular del Ejecutivo. Tanto constitucional como convencionalmente, la independencia de los organismos autónomos respecto de la gestión presupuestal es una garantía institucional indispensable para lograr los fines para los que fueron creados.

La independencia para garantizar y decidir la adecuada remuneración de sus servidores públicos ayuda a garantizar precisamente la independencia de su funcionamiento interno de acuerdo a sus funciones técnicas especializadas. Dichas garantías, que también protegen al Poder Judicial, constituyen una obligación de carácter constitucional. Si bien la fracción IV del artículo 74 Constitucional faculta a la Cámara de Diputados para aprobar el presupuesto de Egresos Federal, la ausencia de parámetros constitucionales y legales que definan y establezcan la percepción legal y jurídicamente reconocida del Presidente de la República puede sin duda abrir paso a arbitrariedades presentes y futuras, toda vez que no existe un solo cuerpo normativo que establezca legalmente el monto del salario del Titular del Ejecutivo.

Las propuestas de Reforma de la minuta son contrarias al artículo 94 y 123, apartado B, fracción IV de la Constitución Política de nuestro país, ya que pretenden derogar el derecho que tienen los miembros del Poder Judicial y los servidores públicos de garantizar una remuneración irrenunciable, segura y

suficiente, y además necesaria en el caso de los organismos autónomos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su debido desempeño, en observancia de los principios normativos constitucionales de proporcionalidad y adecuación que rigen la determinación de salarios de acuerdo al artículo 127 constitucional.

El hecho de que la Reforma propuesta por el Presidente de la República pretenda brindar eficacia plena a lo dispuesto en el artículo 127 Constitucional para que ningún servidor público perciba más que el Titular del Ejecutivo, no conlleva que ello se realice en detrimento de otros extremos constitucionales como el de certidumbre y seguridad jurídica, así como el principio de legalidad y para lo cual es necesario, conforme a lo expresado anteriormente, que se establezca previamente y de manera legal la percepción salarial del Presidente de la República a efecto de que posteriormente sea posible y constitucionalmente sostenible establecer reglas, parámetros y mecanismos para la fijación anual, adecuada, irrenunciable, equitativa y proporcional de las remuneraciones de los servidores públicos.

Tratadistas como John M. Ackerman, señala en su obra “*ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y LA NUEVA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA*”, una de las características que deben tener los organismos autónomos, la cual se detalla a continuación:

“De acuerdo con García-Pelayo esto quiere decir que los órganos deben tomar decisiones por y en nombre del Estado que vinculen o que comprometan a la sociedad nacional. En otras palabras, deben ser instancias que no se limiten a aplicar o interpretar normas diseñadas por otras instituciones, sino que determinen

por ellas mismas las políticas y lineamientos generales de actuación de las autoridades públicas.”

...un órgano constitucional digno, de llamarse así, no debe estar subordinado a ningún otro órgano o poder del Estado, sino que debe ser plenamente autónomo y contar con poder supremo en el ámbito de su competencia⁴.”

Por lo tanto, las reformas propuestas y contenidas en el Dictamen analizado, en los términos en que aparecen y en razón de que no existe hasta el momento una percepción legalmente establecida para el Presidente de la República, constituyen una violación a la autonomía de los organismos del estado; atenta contra los derechos de los servidores públicos del Poder Judicial y aquellos comprendidos en el apartado B del artículo 123 Constitucional, y genera afectación a los Principios de Legalidad y Seguridad Jurídica contemplados en los artículos 14 y 16 Constitucionales, entre otros. Lo anterior, por exigir que diversos organismos del estado se sometan a una disposición que en los hechos adolece del sustento jurídico necesario para su aplicación, por los motivos establecidos a lo largo de este documento.

En cuanto a este último punto, es decir, que se deberán fortalecer las disposiciones marcadas en el resolutivo VII de la Sentencia dictada en el Pleno de la Suprema Corte respecto a las Acciones de Inconstitucionalidad promovidas contra la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos reglamentaria de los artículos 75 y 127 Constitucionales. Se inserta a continuación parte del considerando SÉPTIMO de la sentencia en mención para ilustrar mejor esta situación:

⁴John MillAckerman Rose, *Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México América Latina. En J.C. Arriaga, Homenaje al doctor Emilio O.Rabasa* (Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, 2016) pp. 3-21.

“En este sentido, el proyecto propuso declarar la invalidez de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos porque el Congreso de la Unión emitió un ordenamiento que replica el texto del artículo 127 Constitucional, pero no da contenido a los principios que lo conforman, por lo que tiene una serie de deficiencias legislativas, esto es:

- I. Carece de lineamientos que permitan modular objetivamente la remuneración del Presidente de la República;*
- II. Omite establecer los parámetros, elementos y procedimientos para determinar las remuneraciones de los servidores públicos distintos al titular del Ejecutivo Federal, en atención a que deben ser adecuadas, irrenunciables y proporcionales, así como depender de las excepciones contenidas en al fracción III del artículo 127 Constitucional; y*
- III. No incluye una regulación particular para los juzgadores pertenecientes al Poder Judicial de la Federación”⁵.*

Al respecto, la propuesta del dictamen no cumple con este propósito, ya que el Dictamen adolece de omisiones legislativas, por ejemplo, omite establecer parámetros, elementos y procedimientos para determinar las remuneraciones de los servidores públicos ya que ello sería necesario tomando en consideración que hasta el momento no existe normativamente establecido el salario del Presidente de la República, por lo que en los hechos será imposible fijar los salarios del resto de los servidores públicos sin incurrir en vicios de legalidad.

Esta situación prevalece en el Dictamen presentado, ya que el mismo no prevé lo prescrito por nuestro Máximo Tribunal. Por lo que es muy probable que en su momento se presenten sendas Acciones de Inconstitucionalidad ante el Pleno de la Corte por las mismas razones que en su momento se presentaron en contra

⁵*Contradicción de Tesis 105/2018 y su acumulada 108/2018. (Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación , 20 de mayo de 2019).*

de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos.

VI. Conclusiones.

A través de este artículo se mostró que la propuesta de decreto para reformar los artículos 116 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para cumplir con la resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es inviable toda vez que, lejos de concretar los lineamientos, limitaciones y prohibiciones que establecían que nadie debe ganar más que el titular del Poder Ejecutivo a nivel nacional, su contenido fue diseñado con una ambigüedad y vaguedad injustificada atendiendo a la naturaleza abierta propia de las disposiciones de los ordenamientos constitucionales.

En este sentido, se debió de haber regulado dichas cuestiones en la legislación reglamentaria, a efecto de no violar con ello el principio de seguridad jurídica, tanto en su acepción formal como material, dejando en estado indefensión a su población objeto: en este caso, tanto a los poderes y organismos constitucionales autónomos a los cuáles dicha propuesta se había concebido, así como a los servidores públicos.

Dicha propuesta a su vez afecta de manera negativa la vigencia del Estado de Derecho toda vez que con ello se perjudica la legitimidad de las instituciones públicas, las cuáles, atendiendo a dichas directrices, cuentan con un margen de discrecionalidad por el cual se puede incurrir tanto en abusos que se traduzcan en actos de corrupción que de pauta a la impunidad.

En este sentido, una reforma constitucional no será jamás la vía para poder concretar los principios de dicho texto, ya que dicha normatividad se configura para establecer de manera genérica aquellos basamentos para organizar la sociedad para lograr aquellos valores últimos que esta considera esenciales. Las leyes reglamentarias y demás ordenamientos permiten dotar de contenido tanto a las directrices como a los principios en sentido estricto tal como mostró en su momento Manuel Atienza y Ruiz Manero⁶. Mantener dicha laguna, implica desconocer la naturaleza de la jerarquía normativa atendiendo a sus funciones, lo cual es indispensable para el adecuado desarrollo de una democracia constitucional.

VII. Bibliografía.

⁶Manuel Atienza & Juan Ruíz Manero, *Ilícitos Atípicos* (Madrid: Trotta, 2006).

1. *Contradicción de Tesis 105/2018 y su acumulada 108/2018.* (Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación , 20 de mayo de 2019).
2. Constitución Política de los Estados Unidos. «Leyes Federales Vigentes.» *Cámara de Diputados. H. Congreso de la Unión. LXIV Legislatura.* 2020.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf.
3. *Gaceta del Senado.* 30 de abril de 2018.
https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/2018_04_30/2257.
4. Manuel Atienza y Juan Ruiz Manero. *Ilícitos Atípicos.* Madrid: Trotta, 2006.
5. Rose, John Mill Ackerman. «Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina .» En *Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa*, de Jorge Carpizo y Carol B Arriaga, 3-21. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, 2016.
6. Vidal, Isabel Lifante. *Argumentación e interpretación jurídica.* Valencia: Tirant lo blanch, 2018.