

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 92/2018-CA,
DERIVADO DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2018
Y SU ACUMULADA 108/2018
RECURRENTE: PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

**PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK
SECRETARIO: JOSÉ OMAR HERNÁNDEZ SALGADO
COLABORÓ: JOSÉ VLADIMIR DUARTE YAJIMOVICH**

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día 13 de febrero de 2019 emite la siguiente

S E N T E N C I A

Mediante la que se resuelve el asunto citado al rubro e interpuesto en contra del acuerdo de siete de diciembre de dos mil dieciocho, por el que se otorgó la suspensión en la acción de constitucionalidad también referida al rubro.

I. ANTECEDENTES

1. **Demanda.** Una minoría del Senado de la República promovió acción de inconstitucionalidad en contra del “*Decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal*”¹, publicado el cinco de noviembre de dos mil dieciocho, y solicitó la suspensión de los efectos y/o consecuencias de las normas cuya constitucionalidad reclama, a fin de que:

(i) las partidas del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2019 relativas a remuneraciones de servidores públicos que se emitan con fundamento en la referida disposición y vulneren los principios constitucionales no surtan efectos; y que, como consecuencia de ello

(ii) se aplique la regla prevista en el artículo 75 constitucional, es decir, que para dichas partidas presupuestales, se entiendan por señaladas las cantidades que se hubieren tenido fijadas en el Presupuesto para el año 2018 o el previsto en la ley que previó el empleo respectivo.

(iii) Igualmente se solicita la suspensión de los tipos penales adicionados al Código Penal de la Federación (sic), derivado de los evidentes vicios de constitucionalidad de

¹ Demanda presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el cinco de diciembre de dos mil dieciocho. Cuaderno del Recurso de Reclamación 92/2018-CA, derivado del incidente de suspensión de la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, fojas 28-104.

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 92/2018-CA, DERIVADO
DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 105/2018 Y SU ACUMULADA
108/2018**

que son objeto.

2. El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 108/2018 y acumularla con la diversa 105/2018 previamente turnada al ministro Alberto Pérez Dayán, en virtud de que las normas impugnadas en una y otra eran las mismas².
3. El instructor admitió la acción y ordenó abrir el cuaderno incidental relativo a la suspensión solicitada³. En el auto que ahora se recurre el instructor concedió la suspensión en los siguientes términos:

(....) con el fin de preservar la materia del juicio y evitar que se cause un daño irreparable, procede conceder la suspensión solicitada para el efecto de que las remuneraciones que perciban los servidores públicos de los Podres de la Unión y de todos los demás entes públicos para el Ejercicio de 2019, no sean fijadas en términos de la Ley reclamada, hasta en tanto se resuelva el fondo de la controversia, sino exclusivamente por lo dispuesto en los artículos 75, 94 y 127 de la Constitución Federal, así como tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinticuatro de agosto de dos mil nueve (...)

Atento a ello, en cumplimiento a sus atribuciones constitucionales, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión deberá fijar las remuneraciones que correspondan a los empleos establecidos por ley, específicamente el del Presidente de la República, para los efectos de los artículos 75 y 127 ya referidos, con el apoyo únicamente en las bases que el propio texto fundamental previenen para tales casos.

Por lo que hace al resto del articulado del ordenamiento legal cuestionado, no ha lugar a otorgar la medida cautelar solicitada, en virtud de que sus hipótesis normativas no son cuestionadas en la demanda que se examina; y respecto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, en las partidas precisadas en la demanda, por tratarse de un acto futuro.

(sic)⁴.

4. **Recurso de reclamación.** El Presidente de la República, por conducto de su Consejero Jurídico, interpuso el presente recurso en contra la suspensión otorgada por el ministro instructor⁵. Una vez que el recurso fue admitido y radicado en esta Sala, se turnó al ministro Javier Laynez Potisek para que formulara el proyecto de resolución⁶.

²Auto del siete de diciembre de dos mil dieciocho. *Ibidem*, fojas 107-109.

³Auto de siete de diciembre de dos mil dieciocho. *Ibidem*, fojas 111-115.

⁴Auto de siete de diciembre de dos mil dieciocho. *Ibidem*, fojas 114-115.

⁵ Escrito recibido en la oficina de certificación judicial y correspondencia el once de diciembre de dos mil dieciocho. *Ibidem*, fojas 2-20.

⁶Auto de doce de diciembre de dos mil dieciocho. *Ibidem*, fojas 23-24.

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 92/2018-CA, DERIVADO
DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 105/2018 Y SU ACUMULADA
108/2018**

II. COMPETENCIA

5. Esta Sala es competente para conocer y resolver el presente asunto, en términos de los artículos 53 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo “Ley Reglamentaria”)⁷; 10, fracción I⁸, y 11, fracción V⁹, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Punto Segundo, fracción I, *contrario sensu*, del Acuerdo General Plenario 5/2013, por tratarse de un recurso de reclamación derivado de una acción de inconstitucionalidad en el que resulta innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

III. PROCEDENCIA

6. Por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, la problemática que corresponde resolver es si ¿el recurso de reclamación es procedente en contra del acuerdo que suspendió la aplicación de la norma general que se cuestiona en una acción de inconstitucionalidad?
7. La pregunta es pertinente porque a diferencia de los múltiples supuestos previstos para la procedencia de recursos de reclamación en controversias constitucionales¹⁰ –y que incluye la posibilidad de recurrir la decisión que se

⁷ **Artículo 53 de la Ley Reglamentaria.** El recurso de reclamación se promoverá ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien correrá traslado a las demás partes para que dentro del plazo de cinco días aleguen lo que a su derecho convenga. Transcurrido este último plazo, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará los autos a un ministro distinto del instructor a fin de que elabore el proyecto de resolución que deba someterse al Tribunal Pleno.

⁸ **Artículo 10 de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.** 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; (...).

⁹ **Artículo 11 de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: (...)

V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda.

¹⁰ **Artículo 51 de la Ley Reglamentaria.** El recurso de reclamación procederá en los siguientes casos:

I. Contra los autos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus respectivas ampliaciones;

II. Contra los autos o resoluciones que pongan fin a la controversia o que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar un agravio material a alguna de las partes no reparable en la sentencia definitiva;

III. Contra las resoluciones dictadas por el ministro instructor al resolver cualquiera de los incidentes previstos en el artículo 12;

IV. Contra los autos del ministro instructor en que se otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión;

V. Contra los autos o resoluciones del ministro instructor que admitan o desechen pruebas;

VI. Contra los autos o resoluciones del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tengan por cumplimentadas las ejecutorias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 92/2018-CA, DERIVADO
DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 105/2018 Y SU ACUMULADA
108/2018**

adopte sobre la suspensión–, el artículo 70 párrafo primero de la Ley Reglamentaria contenido en el Capítulo II Del Procedimiento del Título III relativo a las acciones de inconstitucionalidad señala que dicho recurso procederá únicamente contra los autos que decreten la improcedencia o sobreseimiento de la acción:

Artículo 70. El recurso de reclamación previsto en el artículo 51 únicamente procederá en contra de los autos del ministro instructor que decreten la improcedencia o el sobreseimiento de la acción (...).

8. La interpretación que este Alto Tribunal –sea en Pleno o en Salas– ha sostenido sobre ese precepto es clara en cuanto a que en las acciones de inconstitucionalidad sólo existen dos supuestos de procedencia para los recursos de reclamación: contra los autos que decreten la improcedencia o el sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad. Es decir, se ha afirmado que tales supuestos son restrictivos, por lo que el Pleno y las Salas han considerado improcedentes los que se han interpuesto contra los autos por los que: a) se admitió una demanda de acción de inconstitucionalidad¹¹; b) se requirió se informara a la Suprema Corte sobre el cumplimiento de una resolución dictada en una acción de inconstitucionalidad¹²; c) tuvieron por no rendido en tiempo el informe solicitado a la autoridad emisora de la norma reclamada¹³; d) se consideró improcedente una solicitud de aclaración oficiosa de una sentencia¹⁴; e) se determinó improcedente la denuncia de incumplimiento por aplicación de normas declaradas inválidas en un acción de inconstitucionalidad¹⁵ y f) se negó la suspensión de la norma cuya constitucionalidad era cuestionada en una acción de inconstitucionalidad¹⁶

VII. En los demás casos que señale esta ley.

¹¹ Recursos de reclamación 74/2001-PL, deducido de la Acción de Inconstitucionalidad 18/2001 y 44/2018-CA derivado de la Acción de Inconstitucionalidad 38/2018, fallados por la Segunda Sala en las sesiones de treinta de marzo de dos mil uno y trece de junio de dos mil dieciocho, ambos por unanimidad de cinco votos).

¹² Recurso de Reclamación 29/2004-PL derivado de la Acción de Inconstitucionalidad 31/2002, fallado por la Primera Sala en la sesión de treinta y uno de marzo de dos mil cuatro, por unanimidad de cuatro votos.

¹³ Recurso de Reclamación 36/2008-CA, derivado de la Acción de Inconstitucionalidad 88/2008 y sus acumuladas 90/2008 y 91/2008, fallado por el Tribunal Pleno en la sesión del primero de septiembre de dos mil ocho, por unanimidad de diez votos.

¹⁴ Recurso de Reclamación 48/2008-CA, derivado de la Acción de Inconstitucionalidad 41/2008 y sus acumuladas 42/2008 y 57/2008, fallado por la Primera Sala en la sesión de diecinueve de noviembre de dos mil ocho, por unanimidad de cinco votos.

¹⁵ Recurso de Reclamación 5/2016-CA, derivado de la Denuncia de incumplimiento 1/2016, por aplicación de normas declaradas inválidas en la Acción de Inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015, fallado por la Segunda Sala en la sesión de veintisiete de abril de dos mil dieciséis, por mayoría de cuatro votos.

¹⁶ Recurso de Reclamación 34/2007-PL, derivado de la Acción de Inconstitucionalidad 2/2007, fallado por la Primera Sala en la sesión de catorce de marzo de dos mil siete, por unanimidad de cuatro votos.

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 92/2018-CA, DERIVADO
DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 105/2018 Y SU ACUMULADA
108/2018**

9. Las decisiones de ambas Salas para desechar los recursos mencionados se basaron en la literalidad del artículo 70 de la Ley Reglamentaria. Por su parte, el Tribunal Pleno, al desechar el recurso de reclamación 36/2008-CA derivado de la acción de inconstitucionalidad 88/2008, justificó esa interpretación restrictiva toda vez que advirtió que la intención del legislador fue “*regular un procedimiento sumarísimo para el trámite y resolución de las acciones de inconstitucionalidad*” (p. 11).
10. El hecho de que el legislador buscara establecer un procedimiento sumario y flexible¹⁷ lo llevó a asignar la función de tramitar las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales a un solo ministro (el instructor) que ponga el expediente en estado de resolución¹⁸. De lo contrario, la naturaleza misma de la función –de mero trámite– que el ministro instructor realiza, se tornaría más complicada si se asignara a un órgano colegiado¹⁹.
11. No obstante, la Constitución Federal, la Ley Reglamentaria y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación son claras en cuanto a que la facultad de resolver las controversias constitucionales o las acciones de inconstitucionalidad es de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De esta manera, ya sea que se resuelvan por el Tribunal Pleno o alguna de sus Salas, queda claro que la potestad resolutoria es de un órgano colegiado, sin perjuicio de que por practicidad la ley faculte a uno de sus miembros para dictar las medidas de trámite necesarias que eventualmente permitan tal pronunciamiento.
12. Dada la relevancia que las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales tienen para la salvaguarda del Estado de

¹⁷ La exposición de motivos presentada por el Ejecutivo Federal al Senado de la República el seis de abril de mil novecientos noventa y cinco señaló que: “Las normas que componen el título en cuestión [el relativo a las acciones de inconstitucionalidad] son escasas, lo cual obedece al carácter flexible y ajeno a formalismo que se pretende caracterice a este tipo de acciones en tanto su naturaleza es la de un procedimiento de control abstracto (...)”.

¹⁸ **Artículo 24 de la Ley Reglamentaria.** Recibida la demanda, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará, según el turno que corresponda, a un ministro instructor a fin de que ponga el proceso en estado de resolución.

¹⁹ En este sentido, la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria señala que: “Para el trámite de las acciones también se prevé que sea realizada por el ministro que el Presidente de la Suprema Corte designe al efecto por turno, lo cual se justifica por la dificultad de que un órgano colegiado pueda llevar a cabo esta labor de carácter puramente procedimental”.

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 92/2018-CA, DERIVADO
DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 105/2018 Y SU ACUMULADA
108/2018**

derecho en nuestro país –sea la protección de la supremacía constitucional o la definición de los diversos principios tutelados, como el federalismo o la división de poderes–, no sería admisible que la “delegación” a favor del instructor llegara al extremo de facultarlo para decidir unilateral y definitivamente sobre los aspectos que sean trascendentales para el desarrollo del medio de control. Precisamente por ello, se advierte que la Ley Reglamentaria sigue la lógica siguiente: todas las decisiones que el instructor adopte y que repercutan o modifiquen trascendentalmente la sustanciación del medio de control son revisables por un órgano colegiado –el Pleno o las Salas–.

13. Tomando en cuenta que existen diferencias importantes entre las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales como medios de control de constitucionalidad -y que ya se analizó en otras ocasiones²⁰-, es razonable que las atribuciones que la Ley Reglamentaria asigna al ministro instructor para poner el expediente en “estado de resolución” -y consecuentemente las decisiones que adopte y puedan ser recurribles- estén diferenciadas según el medio de control constitucional que se trate. Sin embargo, como a continuación se evidenciará, en uno y otro caso la Ley Reglamentaria mantiene la lógica que se precisó en el párrafo anterior

²⁰ A manera de ejemplo véase la jurisprudencia P./J. 71/2000 de rubro y texto: “**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.** Si bien es cierto que la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad son dos medios de control de la constitucionalidad, también lo es que cada una tiene características particulares que las diferencian entre sí; a saber: a) en la controversia constitucional, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental; b) la controversia constitucional sólo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que puede ser promovida por el procurador general de la República, los partidos políticos y el treinta y tres por ciento, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma; c) tratándose de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma; d) respecto de la controversia constitucional, se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia), mientras que en la acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento; e) en cuanto a las normas generales, en la controversia constitucional no pueden impugnarse normas en materia electoral, en tanto que, en la acción de inconstitucionalidad pueden combatirse cualquier tipo de normas; f) por lo que hace a los actos cuya inconstitucionalidad puede plantearse, en la controversia constitucional pueden impugnarse normas generales y actos, mientras que la acción de inconstitucionalidad sólo procede por lo que respecta a normas generales; y, g) los efectos de la sentencia dictada en la controversia constitucional tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte, mientras que en la acción de inconstitucionalidad la sentencia tendrá efectos generales siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho Ministros. En consecuencia, tales diferencias determinan que la naturaleza jurídica de ambos medios sea distinta”. Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, Tomo XII, Agosto de 2000, p. 965.

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 92/2018-CA, DERIVADO
DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 105/2018 Y SU ACUMULADA
108/2018**

respecto a que decisiones relevantes o trascendentales para el proceso, y que no sean de mero trámite, no deben quedar en manos de una sola persona.

14. Por un lado, en el caso genérico de los diversos procesos conocidos a través de controversias constitucionales, la Ley Reglamentaria señala que procederá el recurso de reclamación contra los autos o resoluciones por las cuales el ministro instructor: a) admita o desecha una demanda, su contestación o sus ampliaciones; b) ponga fin a la controversia o que por su naturaleza trascendental y grave causen un agravio no reparable; c) resuelva cualquiera de los incidentes previstos en el artículo 12²¹; d) otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión; e) admita o deseche pruebas y f) en los demás casos que señale la propia Ley²². Todas estas decisiones inicialmente se dictan en acuerdos de trámite por el instructor, pero dado el impacto trascendental que pueden llegar a tener en el proceso se prevé que pueden ser recurribles. Esto garantiza que la última palabra sobre tales decisiones le corresponde a un órgano colegiado y no a la discreción de una sola persona.
15. Por otro lado, en el caso de las acciones de inconstitucionalidad, el artículo 70 de la Ley Reglamentaria dispone que el recurso de reclamación únicamente procederá contra los autos del instructor que decreten la improcedencia o sobreseimiento de la acción. Estos supuestos se relacionan directamente con las únicas atribuciones que la propia Ley Reglamentaria confiere al ministro instructor durante su trámite y que repercuten en el desarrollo del procedimiento del juicio.
16. Del contenido del Título III de la Ley Reglamentaria se advierte que una vez que se recibió la demanda, al ministro instructor de una acción de inconstitucionalidad le compete exclusivamente prevenir al demandante, en caso de que sea obscura su demanda, o bien, aplicar las causales de improcedencia o sobreseimiento previstas en los artículos 19 y 20 fracciones

²¹ **Artículo 12 de la Ley Reglamentaria.** Son incidentes de especial pronunciamiento el de nulidad de notificaciones, el de reposición de autos y el de falsedad de documentos. Cualquier otro incidente que surja en el juicio, con excepción del relativo a la suspensión, se fallará en la sentencia definitiva.

²² **Artículo 51 de la Ley Reglamentaria** (ver nota 10).

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 92/2018-CA, DERIVADO
DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 105/2018 Y SU ACUMULADA
108/2018**

II y III²³. Es decir, dado que las acciones de inconstitucionalidad son un medio de control abstracto y objetivo²⁴ en el que los argumentos y demás elementos que aportan las partes tienen un peso menor que en las controversias constitucionales²⁵, las decisiones que aisladamente adopta el instructor y que pudieran impactar trascendentalmente al proceso son menores. Por ende, los supuestos en los que procede el recurso de reclamación son más limitados que en las controversias, pues se relacionan directamente con las facultades del instructor para poner el expediente en estado de resolución el asunto.

17. Ahora bien, el hecho de que la Ley Reglamentaria no prevea la procedencia del recurso de reclamación en contra de los autos que otorguen, nieguen o revoquen la suspensión en una acción de inconstitucionalidad, se explica, precisamente, porque dado el contenido de su artículo 64 párrafo tercero (“La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada”) no se trata de una decisión que esté en manos del ponente.
18. Sin embargo, en el caso que ahora nos ocupa se parte de la premisa contraria porque el instructor consideró que sí era posible decretar la suspensión de la norma general que se reclama y por ello ordenó formar el incidente respectivo. Este cambio de premisa es fundamental para llegar a la conclusión de que en este caso sí es posible considerar procedente el presente recurso.
19. En efecto, toda vez que el artículo 59 de la Ley Reglamentaria²⁶ establece que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán *en lo conducente* las

²³ **Artículo 65 de la Ley Reglamentaria.** En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad.

²⁴ El carácter objetivo de este control, por contraposición a subjetivo, significa la existencia de un parámetro o canon de carácter normativo, preexistente y no disponible para quien lo ejercerse. Al respecto, véase Manuel Aragón, “Constitución y Control del Poder. Introducción a una teoría constitucional del control” en *Constitución, democracia y control*, IJ-UNAM, México, primera edición, 2002, específicamente las páginas 136 y siguientes.

²⁵ Artículo 71 de la Ley Reglamentaria. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

²⁶ **Artículo 59 de la Ley Reglamentaria.** 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.

RECURSO DE RECLAMACIÓN 92/2018-CA, DERIVADO DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2018 Y SU ACUMULADA 108/2018

disposiciones contenidas en el Título II (relativo a las controversias constitucionales) para las cuestiones no previstas en el Título III que reglamenta las acciones, estimamos que dada la situación excepcional que se ha presentado en la instrucción de este asunto, lo correcto es que sea procedente el recurso interpuesto por la Cámara de Senadores. De lo contrario, se estaría dejando una decisión trascendental y que excede la simple instrucción de la acción de inconstitucionalidad en manos de una sola persona.

20. Esta conclusión no es contraria a los precedentes de este Alto Tribunal ni al espíritu de la Ley Reglamentaria. Por un lado, se ha determinado que no es posible admitir recursos de reclamación contra los acuerdos de trámite dictados por el ministro instructor, pero siempre bajo la lógica que se tratan de decisiones procedimentales no trascendentes al desarrollo del procedimiento. Inclusive, esta decisión no va en contra de que la Primera Sala en el recurso de reclamación 34/2007-PL derivado de la acción de inconstitucionalidad 2/2007, consideró improcedente el recurso interpuesto contra el auto que negó la suspensión de la norma reclamada. Esto es así porque la Primera Sala partió de la premisa que no era posible que el ministro instructor concediera la suspensión de la norma general impugnada. Cuestión que no se actualiza en el presente caso.
21. Por otro lado, admitir el presente recurso de reclamación se apega al espíritu de la Ley Reglamentaria debido a que se trata de una medida que garantiza que las decisiones del ministro instructor que no sean de mero trámite, sino que tengan incidencia en la sustanciación del procedimiento, sean recurribles. Ello garantiza que, en última instancia, sea un órgano colegiado el que resuelva o decida sobre la cuestión fundamental del medio de control constitucional.

IV. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

22. El recurso se interpuso dentro del plazo legal. Conforme al artículo 52 de la Ley Reglamentaria los recursos de reclamación deben interponerse en un plazo de cinco días y jurisprudencialmente se ha determinado que el cómputo

RECURSO DE RECLAMACIÓN 92/2018-CA, DERIVADO DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2018 Y SU ACUMULADA 108/2018

iniciará a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación respectiva²⁷. Así, si el acuerdo recurrido fue notificado a la recurrente el siete de diciembre de dos mil dieciocho²⁸, y presentó su escrito de agravios el once de diciembre de dos mil dieciocho²⁹, no hay duda que es oportuno.

23. Por otro lado, el recurso fue interpuesto por parte legítima. Toda vez que en el auto admisorio de la acción principal el instructor dio vista al Ejecutivo Federal para que rindiera su informe justificado, por lo que se estima conveniente conferirle legitimidad. En este entendido, el escrito de agravios lo presentó quien está facultado para representarlo, en términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria³⁰. Esto es así porque está firmado por Julio Scherer Ibarra, en su carácter de Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal³¹, mismo que está facultado para representarlo en términos del párrafo tercero del artículo 11 antes citado.

V. AGRAVIOS

24. Del escrito se desprende que la recurrente hizo valer en esencia lo siguiente:
- **PRIMERO.** *El otorgamiento de la suspensión es ilegal porque contraviene injustificadamente el contenido del artículo 64 de la Ley Reglamentaria del art. 105 constitucional, que prohíbe el otorgamiento de la suspensión en acciones de inconstitucionalidad.*

²⁷ **Artículo 52 de la Ley Reglamentaria.** El recurso de reclamación deberá interponerse en un plazo de cinco días y en él deberán expresarse agravios y acompañarse pruebas.

Sirve de apoyo jurisprudencia número P./J. 38/99 del Tribunal Pleno, de rubro: **“RECLAMACIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. RECURSO DE DEBE INTERPONERSE DENTRO DE LOS CINCO DÍAS SIGUIENTES AL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN LEGALMENTE HECHA”**.

²⁸ Constancia de notificación por oficio emitido por el actuario adscrito a la Subsecretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Cuaderno del Recurso de Reclamación 92/2018-CA, derivado del incidente de suspensión de la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, foja 122.

²⁹ Sello de la oficina de certificación judicial y correspondencia. *Ibidem*, foja 20, vuelta.

³⁰ **Artículo 11 de la Ley Reglamentaria.** el actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.
(...)

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.

³¹ Esta personalidad la acreditó con el acta en que fue designado con tal cargo. Foja 21 del cuaderno relativo al expediente en que se actúa.

RECURSO DE RECLAMACIÓN 92/2018-CA, DERIVADO DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2018 Y SU ACUMULADA 108/2018

La suspensión se otorga con el fin de preservar la materia del juicio, pero la acción de inconstitucionalidad tiene como fin hacer control abstracto para mantener la regularidad constitucional, no la salvaguarda de derechos propios de quien la ejerce o de una persona determinada. Es decir, en la acción de inconstitucionalidad se debe contrastar la norma impugnada con el texto constitucional, sin atender afectaciones a personas en concreto (pues ésta no es una vía para estudiar violaciones a derechos de particulares). Por eso fue incorrecto otorgar la suspensión, máxime que la Primera Sala, al negar la medida cautelar en la acción de inconstitucionalidad 2/2007, sostuvo que la misma no está prevista para suspender vigencia y efectos de disposiciones de carácter general.

- **SEGUNDO.** *El ministro instructor hace una interpretación equivocada del artículo 59 de la Ley Reglamentaria para aplicar criterios de suspensión derivados de controversias constitucionales, pues dicho numeral establece una limitante para la aplicación de normas que regulan la controversia al procedimiento de acciones: únicamente aplicarán en lo no previsto por la ley.*

En el caso, la Ley Reglamentaria establece que la admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión, por lo que el título III (donde se regula este medio abstracto) sí contempla lo relacionado a la medida cautelar, de ahí que no sean aplicables las disposiciones del título II (controversia constitucional).

Además, en controversia la suspensión sólo procede para paralizar los efectos y consecuencias del primer acto de aplicación, pero no respecto del contenido de la norma pues no pretende paralizar el despliegue de sus efectos en el mundo jurídico. Por ende no procede otorgarla en el caso, ya que la pretensión de los accionantes es que no surta efectos la Ley Federal de Remuneraciones de Servidores Públicos (lo que está expresamente prohibido en el art. 14 de la ley reglamentaria de la Materia).

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 92/2018-CA, DERIVADO
DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 105/2018 Y SU ACUMULADA
108/2018**

- **TERCERO.** *La suspensión pone en peligro instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano y podría afectar gravemente a la sociedad en proporción mayor que los beneficios obtenidos por el solicitante. Primero, porque se desconocen las disposiciones que regulan el procedimiento de la acción (en específico, aquellas que prohíben otorgarla) y porque se desnaturaliza la función del medio de control, que no está diseñado para la defensa de derechos de particulares de manera individual. Segundo, porque se pretende aplicar un criterio emitido en una controversia constitucional a una acción, cuando el procedimiento en materia cautelar tienen reglas distintas.*

- **CUARTO.** *La suspensión implica una transgresión a la Ley Reglamentaria porque la ley sobre la que se otorgó la medida cautelar no ha sido aplicada a ningún sujeto, cuestión que es fundamental detectar antes de hacerlo. Máxime que en el caso aún no existe ninguna modificación en las remuneraciones de los servidores públicos, pues no se cuenta con un presupuesto de egresos ni un nuevo tabulador de sueldos para el Ejercicio Fiscal de 2019 para determinar que la ley controvertida se ha individualizado en un acto identificable.*

- **QUINTO.** *Los efectos de la suspensión no implican un no hacer de la autoridad, sino una conducta activa que es contraria a las reglas que rigen las medidas cautelares, porque incluso constituye un análisis anticipado del fondo del asunto. Además, el juzgador debía realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, que implicaba analizar la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, lo que no se actualizó en el caso. De ahí que el otorgamiento de la medida cautelar era improcedente.*

VI. ESTUDIO

25. En síntesis, el recurrente sostiene que fue incorrecto que se concediera la suspensión en contra de la ley cuya invalidez se reclamó, pues el artículo 64 párrafo tercero de la Ley Reglamentaria dispone que la admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 92/2018-CA, DERIVADO
DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 105/2018 Y SU ACUMULADA
108/2018**

cuestionada. Además, que la suspensión pone en peligro instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano y podría afectar gravemente a la sociedad en proporción mayor que los beneficios obtenidos por el solicitante, puesto que violenta la Ley Reglamentaria, al utilizar preceptos que regulan a las controversias constitucionales y no a las acciones de inconstitucionalidad.

26. Tomando en cuenta que se ha sostenido que la materia de los recursos de reclamación en acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales consiste únicamente en examinar la legalidad del acuerdo recurrido –y, en su caso, corregir el procedimiento³²–, se considera que para resolver este asunto nos debemos limitar a dilucidar si ¿fue correcto que se concediera la suspensión contra la norma general impugnada? Para responder esta cuestión se estima que los agravios son **infundados** por lo siguiente:
27. En el caso de las acciones de inconstitucionalidad, el artículo 64 párrafo tercero de la Ley Reglamentaria establece que “*la admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada*”.
28. Esto es, en principio no es procedente otorgar la suspensión en el caso de las acciones de inconstitucionalidad; sin embargo, es importante considerar que ese precepto tuvo su origen en la Ley Reglamentaria que se publicó en el Diario Oficial de la Federación de once de mayo de mil novecientos noventa y cinco, la cual entró en vigor treinta días después de su publicación, es decir, esa disposición entró en vigor antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once.

³² Tesis jurisprudencial P. /J. 10/2007 de rubro y texto “**RECLAMACIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU MATERIA CONSISTE EN ANALIZAR LA LEGALIDAD DEL ACUERDO RECLAMADO.** El referido recurso constituye un medio de defensa que la ley otorga a las partes en acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, para impugnar los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por los Ministros instructores. En este sentido, la materia de dicho medio de impugnación consiste únicamente en analizar la legalidad o ilegalidad del acuerdo de trámite recurrido para que se corrija el procedimiento en caso de que haya existido alguna irregularidad, por lo que los agravios ajenos a dicho acuerdo deben desestimarse.”, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XXV, Mayo de 2007, p. 1524.

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 92/2018-CA, DERIVADO
DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 105/2018 Y SU ACUMULADA
108/2018**

29. El artículo 1o. constitucional derivado de esa última reforma establece:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

30. De lo anterior se desprende que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia y que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

31. En este sentido, considerando lo dispuesto en el artículo 1o. constitucional, la interpretación que debe darse al artículo 64 párrafo tercero de la Ley Reglamentaria lleva a sostener que en aquellos casos en que la controversia se hubiera planteado respecto de normas generales que impliquen o puedan implicar la transgresión irreversible de algún derecho humano, sí es factible *conceder la suspensión*.

32. Esto es, en concordancia con la reforma constitucional en materia de derechos humanos, es viable que únicamente cuando se controviertan normas generales que impliquen o puedan implicar la transgresión definitiva de derechos fundamentales sea procedente conceder la suspensión solicitada.

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 92/2018-CA, DERIVADO
DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 105/2018 Y SU ACUMULADA
108/2018**

33. Como en principio la concesión de la suspensión no es procedente en el caso de las acciones de inconstitucionalidad, esta figura no se encuentra regulada en el Título III correspondiente, por lo que de acuerdo con el artículo 59 de la Ley Reglamentaria son aplicables las disposiciones relativas a las controversias constitucionales.
34. Ahora bien, conviene recordar que este Alto Tribunal se ha pronunciado sobre la naturaleza y los fines de la suspensión en las controversias constitucionales, señalando que aunque tiene características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas cautelares, por lo que en primer lugar tiene como fin preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho de la parte actora, pueda ejecutarse eficaz e íntegramente y, en segundo lugar, tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en general, en tanto se resuelve el juicio principal, vinculando a las autoridades contra las que se concede a cumplirla, en aras de proteger el bien jurídico de que se trate y sujetándolas a un régimen de responsabilidades cuando no la acaten. Lo que se encuentra contenido en la jurisprudencia P./J. 27/2008 de rubro "**SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y FINES**".
35. Aplicadas las anteriores consideraciones a este caso, si se obligara a cumplir con lo que establece el artículo 64 párrafo tercero de la Ley Reglamentaria, el juicio podría quedar sin materia por ser, precisamente, ese el tema a decidir en el fondo, de manera que de continuar con su aplicación, ningún sentido tendría obtener un fallo favorable, ya que la violación alegada se habría consumado.
36. Es decir, de no concederse la medida precautoria se les estaría entregando a los servidores públicos un salario menor al que les corresponde de acuerdo con las funciones que realizan y la responsabilidad que conlleva el prestar el servicio público correspondiente con la calidad e independencia necesarias, permitiendo con ello que sus efectos se consumen irreparablemente en

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 92/2018-CA, DERIVADO
DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 105/2018 Y SU ACUMULADA
108/2018**

perjuicio de los sujetos obligados que ahí se refieren, lo cual resultaría contrario a la naturaleza jurídica de la medida precautoria de que se trata.

37. Por lo tanto, con el fin de preservar la materia del juicio y evitar que se cause un daño irreparable, procede conceder la suspensión solicitada para el efecto de que las remuneraciones que perciban los servidores públicos de los Poderes de la Unión y de todos los demás entes públicos para el ejercicio de dos mil diecinueve, no sean fijadas en términos de la ley reclamada, hasta en tanto se resuelva el fondo de la controversia, sino exclusivamente por lo dispuesto en los artículos 75, 94 y 127 de la Constitución Federal, así como tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinticuatro de agosto de dos mil nueve.

38. Además, con este pronunciamiento no se pone en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, ni se afecta gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudieran obtener los promoventes de la acción; por el contrario, de no concederse la medida solicitada se afectarían irreparablemente los derechos fundamentales que se aducen como vulnerados, ocasionando con ello daños irreversibles para los servidores públicos y la sociedad, pues de acuerdo con el penúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución Federal, de ser fundados los conceptos de invalidez, la declaración de inconstitucionalidad que se solicita, no tendría efectos retroactivos, ya que éstos sólo se permiten para la materia penal.

39. De igual forma, es importante resaltar que con la concesión de la suspensión no se está invadiendo la esfera de competencia de otros poderes, en este caso en específico del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, toda vez que dentro de las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación está conocer las acciones de inconstitucionalidad, lo que implica resolver las controversias planteadas a través de ese medio de control de constitucionalidad, para lo cual, si es necesario, ese órgano jurisdiccional deberá tomar las medidas necesarias para preservar la materia del juicio.

RECURSO DE RECLAMACIÓN 92/2018-CA, DERIVADO DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2018 Y SU ACUMULADA 108/2018

40. En ese sentido, al resultar esencialmente infundados los agravios sujetos a examen, por consiguiente procede confirmar el acuerdo recurrido.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente pero infundado el presente recurso de reclamación.

SEGUNDO. Se confirma el acuerdo recurrido.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora Icaza y Luis María Aguilar Morales (quien integró Sala para la votación de este asunto en términos de lo dispuesto por el artículo 17, tercer párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), contra los votos de los Ministros José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek (Presidente y Ponente). Ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. El Ministro Luis María Aguilar Morales se reservó el derecho para formular voto concurrente.

Firman el Ministro Presidente y Ponente de la Segunda Sala, con la Secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**PRESIDENTE Y PONENTE
DE LA SEGUNDA SALA**

MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 92/2018-CA, DERIVADO
DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 105/2018 Y SU ACUMULADA
108/2018**

**SECRETARIA DE ACUERDOS
DE LA SEGUNDA SALA**

LIC. JAZMÍN BONILLA GARCÍA

Esta foja corresponde a la Recurso de Reclamación 92/2018-CA, derivado del incidente de suspensión de la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018. Recurrente: Presidente de la República, fallado el 13 de febrero de 2019, en el que se resolvió: **PRIMERO**. Es procedente pero infundado el presente recurso de reclamación. **SEGUNDO**. Se confirma el acuerdo recurrido. **Conste**.