

OFICINA DE CORRESPONDENCIA  
C O M Ú N  
DE LOS JUEGADOS DE DISTRITO

Quejosos: [Redacted]

Original  
(1 Anexos y 0 Traducidos)

Asunto: Amparo Indirecto

Dic 10 1 40 PM 2010

C/Firma

Copias Sei

Exp.-

MATERIA DE TRABAJO  
EN LA CIUDAD DE MEXICO

Anexos un trabajo

JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA DEL TRABAJO EN LA CIUDAD DE MEXICO EN TURNO

[Redacted] en mi carácter de quejoso, en el juicio de amparo indirecto que al rubro se indica, ante usted comparezco y expongo:

A través de este escrito interpongo demanda de amparo indirecto en contra de las autoridades y los actos que se mencionan en este documento por infringir los artículos 1°, 5°, 14, 16 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así las cosas, manifiesto los requisitos del artículo 108 de la ley de amparo.

1. Nombre y domicilio de la parte quejosa:

[Redacted]

1.1 Autorizados en términos del artículo 12 de la ley de amparo:

[Redacted]

2. Tercero Interesado

En términos del artículo 5° de la ley de amparo manifiesto bajo protesta de decir verdad que no tengo conocimiento de su existencia.

3. Autoridades responsables:

a) Cámara de Senadores por la iniciativa, discusión, aprobación y publicación<sup>1</sup> de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así como por la omisión legislativa en la que incurre la ley antes mencionada.

<sup>1</sup> Véase el artículo 72 Constitucional:

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo.

JUEZ DE DISTRITO EN  
MATERIA DE TRABAJO  
EN LA CIUDAD DE MEXICO  
2010 DIC 10 PM 2:02  
Copia en un trabajo

2371

b) **Cámara de Diputados**, por la discusión, aprobación y publicación<sup>2</sup> de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así como por la omisión en la que incurre la ley antes mencionada.

c) **Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.** por la aplicación de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El CIDE A.C. tiene su domicilio en Carretera México-Toluca 3655 (kilometro dieciséis y medio), colonia Lomas de Santa Fe, Alcaldía Álvaro Obregón, Código Postal 01210 de esta capital.

#### 4.- Actos reclamados:

a) Se estima que son inconstitucionales los artículos 3°, 5°, 6°, 7°, 8° y 12 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los responsables de la irregularidad constitucional son la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados.

b) El pago incompleto de mi salario integrado como empleada del CIDE A.C. consecuencia de aplicar los artículos de la ley que se estiman inconstitucionales. Dicho acto se atribuye al Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

c) Se estima que existe omisión legislativa en los artículos 3° y 6° de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, conforme a lo expresado en los conceptos de violación.

d) Se tilda de inconstitucional toda 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 porque el procedimiento legislativo no se realizó conforme a las formalidades esenciales que señala la Constitución General.

5. Bajo protesta de decir verdad, manifiesto los hechos o abstenciones que constituyen los antecedentes del acto reclamado o que sirven de fundamento a los conceptos de violación.

#### HECHOS

1. El Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., en adelante CIDE A.C., es un centro público de investigación, una entidad paraestatal y una institución docente de

---

<sup>2</sup> Véase la publicación de la norma impugnada en el D.O.F.

educación superior. El quejoso es empleado de la persona moral, ocupando la plaza de [REDACTED]. En este hecho, su señoría podrá apreciar que la naturaleza jurídica del CIDE A.C. es atípica y que no produce los actos de autoridad regulares de la administración pública centralizada.

2. El CIDE A.C. tiene personal sindicalizado, personal administrativo y personal académico. Diversas normas de derecho laboral regulan, en términos generales, los derechos y obligaciones de los trabajadores, así como las causas de suspensión y rescisión del contrato de trabajo.
3. En fecha 15 de noviembre del 2018, la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos tuvo su primer acto de aplicación sobre los salarios y sueldos de los profesores, administrativos y sindicalizados del CIDE A.C. El quejoso cuenta con plaza de profesora de Idiomas y tuvo una disminución considerable en el salario en el pago el 15 de noviembre, razón por la cual, le acude interés jurídico para impugnar el sistema normativo que ahora se tilda de inconstitucional.
4. La afectación de la parte quejosa se encuentra en la prima por antigüedad, ya que en el mes de octubre la percepción por este rubro fue de [REDACTED]. En contraste, en el mes de noviembre la prima de antigüedad fue de [REDACTED]. Esta cuestión se corroboró con la explicación que hicieron el Director General y la Secretaría General del CIDE A.C., sobre la aplicación de la Ley Federal de Remuneraciones sobre todo el personal del CIDE A.C., En lo particular, me afectaron los artículos 3° párrafo segundo y 6° de la Ley que ahora se tilda de inconstitucional.

Se exhibe la impresión de los recibos que demuestran lo expuesto en los hechos 3 y 4, mismos que en uno solo se agregan al escrito como anexo único.

5. El problema del sistema normativo impugnado no es la reglamentación de una disposición constitucional, sino que el Congreso de la Unión rebasó y distorsionó el propósito del Constituyente Permanente. En efecto, los mecanismos que utiliza la ley y la inadecuada técnica legislativa han afectado a una pluralidad de servidores públicos.
6. Los hechos que constituyen los antecedentes del sistema normativo impugnado son los siguientes:

- (i) El 24 de agosto de 2009, fue publicado en el D.O.F. 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, el cual ordenaba la reglamentación de las percepciones salariales de los servidores públicos en México;
- (ii) El 13 de abril de 2010, el Senador [REDACTED] presentó una iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. La iniciativa tenía como objeto organizar un esquema completo de remuneración de los servidores públicos y una política de sueldos de carácter nacional;
- (iii) El 5 de noviembre del 2018, se publicó en el D.O.F. 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.

7. Acudo en busca del amparo y protección de la Justicia de la Unión.

6. Normas constitucionales que se estiman violadas: artículos 1°, 5°, 14, 16 y 123 de manera directa. Sin embargo, las siguientes hipótesis constitucionales se ven comprometidas de forma indirecta por el principio de legalidad: artículos 72, 73, 75 y 127.

#### CONCEPTOS DE VIOLACIÓN

**Primer concepto de violación: violación al procedimiento parlamentario**

**Normas constitucionales infringidas:** artículo 1°, 14 y 16 de manera directa y, de manera indirecta, el artículo 72 por violación al principio de legalidad

Las normas jurídicas ordinarias tienen dos parámetros de validez.<sup>3</sup> El primero es que sean creadas conforme al procedimiento descrito en la Constitución General a través de un órgano competente. El segundo es que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Mexicanos y en los tratados internacionales de derechos humanos. El presente concepto de violación demostrará que el sistema normativo impugnado no remonta los dos parámetros descritos, debido a que es producto de un procedimiento legislativo irregular y, por lo tanto, la norma es

<sup>3</sup> Cf. Hans Kelsen, *Teoría Pura del Derecho*, 16ª edición, primera reimpression, Editorial Porrúa, México, D.F., 2011

inconstitucional. Así mismo, infringe el principio de legalidad que permea como garantía para todos los gobernados

El artículo 72 constitucional ordena que el proceso de creación de leyes se lleve conforme al reglamento de las Cámaras y con respeto a las formas, intervalos y modo de proceder en las discusiones, lo que en el caso de marras no ocurrió.

La Constitución General no emplea el término [intervalos] de manera gratuita, la razón de ser de dicho vocablo es la aprobación de normas jurídicas acorde al sistema jurídico en un momento histórico determinado, sobre todo, cuando el derecho mexicano cambia debido a su dinamismo.

Nótese que la iniciativa de ley se presentó en el año 2010, lo cual implica que no existía el bloque de constitucionalidad de la reforma constitucional del 2011, tampoco se consideró la reforma constitucional al artículo 122 constitucional, de allí que la capital del país se denomine como Distrito Federal y no Ciudad de México; y tampoco se contempló la creación de un órgano autónomo de persecución penal, por ello, el sistema normativo contenido no contempla a la Fiscalía General que está a punto de materializarse. La creación de normas jurídicas en un lapso determinado pretende la uniformidad temporal del sistema jurídico mexicano.

La iniciativa de decreto de la Ley Federal de Remuneraciones llegó a la Cámara de Diputados el 24 de noviembre de 2011<sup>4</sup>. El proceso legislativo se debió seguir conforme a los artículos 80,<sup>5</sup> 82<sup>6</sup>, 87,<sup>7</sup> 88 y 89 del reglamento de la Cámara de Diputados.<sup>7</sup> Dicho en otras palabras: la iniciativa debió pasar a dictamen en comisiones y, una vez, expedido éste se

<sup>4</sup> [http://siti.diputados.gob.mx/LXI\\_leg/minutas\\_buscadorlxi.php?filt=1&pert=9&edot=T&comt=0](http://siti.diputados.gob.mx/LXI_leg/minutas_buscadorlxi.php?filt=1&pert=9&edot=T&comt=0)

<sup>5</sup> **Artículo 80.** El dictamen es un acto legislativo colegiado a través del cual, una o más comisiones facultadas presentan una opinión técnica calificada, por escrito para aprobar o desechar los siguientes asuntos: II. Iniciativas de ley o de decreto;

<sup>6</sup> **Artículo 82.** El dictamen podrá proponer la aprobación total o parcial del asunto o asuntos que le dieron origen, o bien, proponer su desechamiento. Cuando se dictamine parcialmente un asunto, el resto se tendrá por resuelto y todo el asunto se considerará como total y definitivamente concluido.

2. Un asunto podrá ser sometido a discusión y votación del Pleno sin que se presente el dictamen de comisión respectivo cuando: I. Se trate de urgente u obvia resolución, y II. Se trate de iniciativas y minutas que no hubieran sido dictaminadas por la comisión responsable, en los plazos establecidos en este Reglamento y deban ser presentadas en sus términos ante el Pleno, sólo cuando hayan cumplido el requisito de declaratoria de publicidad que deberá haberse, con una anticipación de al menos, dos sesiones previas a la que se discuta.

<sup>7</sup> **Artículo 87. 1.** Los dictámenes publicados en la Gaceta serán objeto de una declaratoria de publicidad.

**Artículo 88. 1.** El Presidente realizará una prevención a la comisión o comisiones, quince días antes de que venza el plazo regular para dictaminar, señalado en el artículo 182 de este Reglamento, a través de una comunicación que se publicará en la Gaceta. 2. El Presidente realizará una prevención a la comisión o comisiones, diez días antes de que venza el plazo prorrogado para dictaminar, señalado en el artículo 183, numeral 2 de este Reglamento, a través de una comunicación que se publicará en la Gaceta. 3. El Presidente realizará una prevención a la comisión o comisiones, siete días naturales antes de que venza el plazo para dictaminar la iniciativa proferente, a través de una comunicación que deberá publicarse en la Gaceta.

debió turnar al Pleno para su discusión. Esta iniciativa se quedó en dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública, y de Justicia, con opinión de la de Presupuesto y Cuenta Pública. Las Comisiones Unidas pidieron una prórroga conforme al artículo 185 del reglamento de la Cámara de Diputados mismo que fue concedido por 200 días. **La solicitud de prórroga fue ilícita** ya que el plazo de extensión para dictamen de iniciativas de ley se hace conforme al artículo 183 y no conforme al 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados.<sup>8</sup> El Pleno concedió la extensión en el dictamen y, con ello, empezó a viciar todo el procedimiento legislativo.

Una vez que se comete una irregularidad en la creación de normas jurídicas, el resultado no puede ser más que la invalidez de dicho sistema normativo. Más adelante se concedió una segunda extensión para emitir el dictamen, lo cual es contrario al artículo 183 del Reglamento de la Cámara de Diputados, el cual, señala expresamente: la prórroga solo puede hacerse "una vez". La iniciativa debió ser votada en el pleno del año 2012, conforme al artículo 184 del Reglamento de la Cámara de Diputados, el cual se transcribe por razón de claridad:

"...La Mesa Directiva establecerá un acuerdo para que las iniciativas y minutas que no fueron dictaminadas por la comisión respectiva, en los plazos establecidos y una vez realizadas las prevenciones a que hace referencia este Reglamento, se presenten en sus términos ante el Pleno, para su discusión y votación..."

(Resaltado no pertenece al texto original)

Esto no sucedió, sino que los intervalos y formas que señala el Reglamento de la Cámara de Diputados fueron infringidos una y otra vez:

- (a) El artículo 182 establece un plazo para dictaminar de 45 días, mientras que el artículo 183 suma otros 45 días en caso de prórroga. En el caso que nos ocupa, el plazo fue de 200 días.
- (b) Los artículos 182 y 183 establecen excepciones para el plazo de 45 días en dicha prórroga, lo que en el presente asunto no ocurrió, por lo que el trámite legislativo debía sujetarse a los 45 días descritos.
- (c) La prórroga se otorgó el 9 de marzo de 2012. La minuta se retornó para dictamen a Comisiones al inicio de la LXII legislatura (1 de septiembre de 2012), lo cual es conforme al artículo 182.<sup>9</sup> Por lo que, a partir de aquí, se tenían 45 días para que llegara el dictamen al Pleno, situación que no ocurrió.

<sup>8</sup> Véase los artículos 183 y 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados

<sup>9</sup> 2. Los plazos para dictaminar se interrumpirán, desde el inicio de la legislatura hasta que se instale la comisión, salvo en el caso de iniciativa preferente.

- (d) El dictamen tenía que ser discutido en el Pleno en esta fecha, pues no se trataba de ningún caso de excepción de los artículos 82 y 185 del Reglamento de la cámara revisora. Es decir, el trámite debía sujetarse a los plazos y formas del artículo 183.
- (e) La violación a los lapsos antes descritos pertenecen al trámite ordinario y no de urgencia, por lo que se trata de una violación a las formalidades esenciales de creación de normas jurídicas. Es preciso decir que la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce interés jurídico a la suscrita para impugnar tales violaciones procedimentales<sup>10</sup>.

El resultado del trámite descrito redundó en una declaratoria de publicidad en el año 2018 y votación de la iniciativa. La ciencia jurídica reconoce la existencia de violaciones técnico procesales y violaciones al debido proceso –como se dijo líneas arriba-, es decir, aquellas irregularidades que pueden incidir o no en el resultado y otras que son esenciales dentro del procedimiento. El tiempo es fundamental en el proceso de creación de las leyes para la armonía del sistema jurídico mexicano. En caso contrario, se desconocería la consonancia entre la norma jurídica y la realidad que tiene que regular. En el caso de marras, no existe armonía entre el sistema normativo impugnado, la reforma constitucional de derechos humanos, la reforma política del Estado, las reformas al artículo 73 constitucional, la creación de órganos autónomos del Estado mexicano, el Sistema Nacional Anticorrupción, los cambios democráticos y las situaciones fácticas de 2010 a 2018.

En conclusión: la iniciativa de creación de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no siguió el trámite parlamentario en aspectos fundamentales como los intervalos y, en consecuencia, no es válida la ley emitida, por violar el artículo 72 constitucional en relación con el artículo 16 constitucional que establece el principio de legalidad en todo el orden jurídico mexicano, incluido el poder legislativo.

**Segundo concepto de violación: motivación reforzada**

**Normas constitucionales infringidas: 1º, 5º, 16 y 123.**

El artículo 16 de la Constitución General, en su primer párrafo refiere que "... *Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de*

---

<sup>10</sup> Época: Décima Época Registro: 2015322 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 47, Octubre de 2017, Tomo II Materia(s): Común Tesis: 2a./J. 133/2017 (10a.) Página: 1062 PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE URGENTE RESOLUCIÓN. LOS VICIOS EN SUS FORMALIDADES NO SON OPONIBLES EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN PLANTEADOS EN EL JUICIO DE AMPARO.

mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..."

La interpretación jurisprudencial que de manera reiterada se ha hecho del texto del artículo constitucional citado es en el sentido de que el mismo contiene y consigna el derecho fundamental de seguridad jurídica, que a su vez comprende los específicos de legalidad, fundamentación y motivación y competencia. Estos derechos son comunes a todos los gobernados, personas físicas o morales, y alcanzan en su obligatoriedad a todas y cada una de las autoridades del país. En el caso concreto del legislador, se precisa:

El derecho a la seguridad jurídica en su expresión genérica, exige del legislador el establecimiento de normas que otorguen certeza y seguridad en la esfera jurídica de los gobernados y que a la vez sirvan de orientación a la autoridad en relación con sus funciones y atribuciones;

El derecho fundamental de legalidad, no sólo significa que el acto generador de la norma deba emanar del Poder Legislativo, sino que las situaciones jurídicas que regula se encuentren previstas en la ley, de manera que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades encargadas de su aplicación.

En cuanto a la fundamentación y motivación de los actos legislativos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado:

*Que la fundamentación se satisface cuando, por un lado, existe una norma jurídica que otorga al legislador la facultad de actuar en un determinado sentido. Es decir, debe respetarse la delimitación constitucional y legal de su esfera competencial. Y por el otro, el legislador debe desplegar su actuación en la forma en la que dispone la ley, cumpliendo con los requisitos y condiciones establecidos en la legislación aplicable a la emisión de la norma, esto es, respetando todos y cada uno de los pasos fundamentales del proceso legislativo.*

Que la motivación legislativa puede ser de dos tipos: reforzada y ordinaria. La reforzada es una exigencia que se actualiza cuando se emiten ciertos actos o normas en los que puede llegarse a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, y precisamente por el tipo de valor que queda en juego, es indispensable que el ente que emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las

circunstancias concretas del caso. Tratándose de las reformas legislativas, esta exigencia es desplegada cuando se detecta alguna "categoría sospechosa", es decir, algún acto legislativo en el que se ven involucrados determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con la implementación de la reforma o adición de que se trate. En estos supuestos se estima que el legislador debió haber llevado un balance cuidadoso entre los elementos que considera como requisitos necesarios para la emisión de una determinada norma o la realización de un acto, y los fines que pretende alcanzar.

Además, este tipo de motivación implica el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) La existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y, b) La justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate. Por otra parte, la motivación ordinaria tiene lugar cuando no se presenta alguna "categoría sospechosa", esto es, cuando el acto o la norma de que se trate no tiene que pasar por una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso porque no subyace algún tipo de riesgo de merma de algún derecho fundamental o bien constitucionalmente análogo<sup>11</sup>.

Es evidente que la Ley Federal de Remuneraciones de Servidores Públicos, involucra valores o derechos fundamentales consagrados en los artículos 5º y 123 de la Constitución General, al tener por objeto la regulación de las remuneraciones – salario – que perciben los servidores públicos de los poderes de la Unión y todos los demás entes públicos federales incluidos aquellos dotados de autonomía constitucional. Consecuentemente, ello exigía del legislador una motivación reforzada, es decir, que éste razonara su necesidad en la consecución de fines constitucionalmente legítimos y ponderar las circunstancias concretas del caso, e implicaba el cumplimiento de los requisitos identificados en los incisos a) y b) del párrafo que antecede.

En la especie, los órganos legislativos que emitieron el ordenamiento legal en cuestión, no nada más dejaron de observar el procedimiento legislativo respectivo, como ya se apuntó en diverso concepto de violación, sino que también se abstuvieron de realizar una motivación reforzada por los valores y derechos fundamentales que dicho ordenamiento jurídico involucra, y para ello basta revisar el procedimiento legislativo que dio origen al mismo, donde destaca la ausencia de motivación como la que se exigía.

---

<sup>11</sup> Época: Novena Época Registro: 165745 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXX, Diciembre de 2009 Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 120/2009 Página: 1255 MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.

En efecto, la iniciativa de ley respectiva, presentada en abril de 2010, se limita a describir su contenido; el dictamen de la Cámara de Senadores (cámara de origen), a pesar de que contiene un capítulo o apartado denominado "Consideraciones", también se abstiene de expresar los argumentos que motivan y sustentan el sentido del mismo; y por el último, la Cámara de Diputados (Cámara Revisora), ni siquiera emite dictamen.

En conclusión: la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos violenta el derecho fundamental de seguridad jurídica, y en particular el específico de motivación, que consagra el artículo 16 constitucional, y con ello el diverso derecho fundamental del salario consagrado en los artículos 5º y 123.

**Tercer Concepto de Violación: Irretroactividad de la Ley.**

**Normas constitucionales infringidas:** artículos 1º, 5º, 14, 16, 75 y 123 constitucionales y transitorios de la reforma a los dos últimos según Decreto publicado el 24 de agosto de 2009.

El artículo 14 constitucional, en su primer párrafo, consagra el principio fundamental de la irretroactividad de las leyes, que consiste precisamente en que no debe de aplicarse retroactivamente la ley en perjuicio de persona alguna.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la irretroactividad que prohíbe el artículo 14 de la Constitución General está referida tanto al legislador, por cuanto a la expedición de leyes, como a las autoridades que las aplican a un caso determinado y, para resolver el problema relacionado con la irretroactividad, ha acudido a la teoría de los derechos adquiridos y a la teoría de los componentes de la norma.

La teoría de los derechos adquiridos, se distingue entre dos conceptos, a saber: el de derecho adquirido, que lo define como aquel que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, a su dominio o a su haber jurídico; y el de expectativa de derecho, el cual se define como la pretensión o esperanza de que se realice una situación determinada que va a generar con posterioridad un derecho; es decir,

mientras que el derecho adquirido constituye una realidad, la expectativa de derecho corresponde a algo que en el mundo fáctico no se ha materializado.

Por consiguiente, sostiene que si una ley o acto concreto de aplicación no afecta derechos adquiridos, sino simples expectativas de derecho, no se viola el principio de irretroactividad de las leyes prevista en el artículo 14 de la Constitución Federal (teoría de los derechos adquiridos).

En efecto, esta teoría que se apoya en la distinción fundamental entre derechos adquiridos y las meras expectativas de derecho, establece que no se pueden afectar o modificar derechos adquiridos durante la vigencia de una ley anterior, ya que aquéllos se registrarán siempre por la ley a cuyo amparo nacieron y entraron a formar parte del patrimonio de las personas, aun cuando esa ley dejara de tener vigencia, al sustituirse por una diferente; en cambio, una nueva ley podrá afectar simples expectativas o esperanzas de gozar de un derecho que aún no ha nacido en el momento en que entró en vigor, sin que se considere retroactiva en perjuicio del gobernado<sup>12</sup>.

De los razonamientos anteriores se debe concluir que una ley es retroactiva cuando trata de modificar o destruir en perjuicio de una persona los derechos que adquirió bajo la vigencia de la ley anterior, toda vez que éstos ya entraron en el patrimonio o en la esfera jurídica del gobernado, y no cuando se aplica a meras expectativas de derecho.

En esa virtud, el principio de irretroactividad de las leyes que consagra el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica que no se pueden modificar o afectar los derechos que adquirió un gobernado bajo la vigencia de una ley anterior, con la entrada en vigor de una nueva disposición, pero sí se pueden regular por las nuevas disposiciones legales las meras expectativas de derecho, sin que se contravenga el numeral en comento.

---

<sup>12</sup> Tesis 2a. LXXXVIII/2001, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro "IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS.

Por otra parte, en relación a la teoría de los componentes de la norma, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia por reiteración número P./J. 123/2001,(5), sostuvo criterio firme, en el sentido de que, conforme a teoría de los componentes de la norma, para determinar si una norma cumple con el derecho fundamental de irretroactividad, previsto por el artículo 14 de la Constitución Federal, debe precisarse que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia; de suerte que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose así los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercer aquéllos y cumplir con éstas; sin embargo, acotó el supuesto y la consecuencia a que no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo, lo cual ocurre, por lo general, cuando el supuesto y la consecuencia son actos complejos, compuestos por diversos actos parciales.

En ese sentido, agregó que, para resolver sobre la retroactividad o irretroactividad de una disposición jurídica, es fundamental determinar las hipótesis que pueden presentarse en relación con el tiempo en que se realicen los componentes de la norma jurídica, pudiéndose presentar, las siguientes:

- a) Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia establecidos en ella; en este caso, ninguna disposición legal posterior podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto o esa consecuencia, sin violar el derecho fundamental de irretroactividad, debido a que, previo a la vigencia de la nueva norma, se realizaron los componentes de la norma sustituida.
- b) El caso en que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas, lo que ocurre cuando durante la vigencia de dicha norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas; en tal hipótesis, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados, sin ser retroactiva.
- c) También puede suceder que la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, que no se produjeron durante su vigencia, no dependa de la realización de los supuestos previstos en esa ley, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor,

sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término específico, o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada; en este caso, la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, debido a que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley.

d) Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia; en tal supuesto, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, sin violar la garantía de irretroactividad, pero en cuanto al resto de los actos componentes de la norma que no se ejecutaron durante su vigencia, si son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva; en tal hipótesis, los actos o supuestos habrán de generarse bajo el imperio de la norma posterior y, consecuentemente, son las disposiciones de ésta las que deben regir su relación, así como la de las consecuencias que a tales supuestos se vinculan.

Expuesto lo anterior, se precisa:

La Ley Federal del Trabajo y el Estatuto del Personal Académico del CIDE, son los ordenamientos jurídicos bajo los cuales se inició y se ha regido la relación laboral entre mi parte y el CIDE, y es bajo ese régimen jurídico que se han generado derechos de naturaleza económica a mi favor. Derechos que tienen su origen en el artículo 3º del citado estatuto, entre otros, y que ya ingresaron a mi esfera jurídica, sin que pueda considerarse que se trata de meras expectativas de derechos.

Es el caso que, a partir de lo expuesto en el capítulo de antecedentes de esta demanda, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, los derechos laborales de mi parte, de naturaleza económica, se han visto afectados, mermados y/o suprimidos, todo lo cual se traduce en la infracción del derecho fundamental que consagra el artículo 14 constitucional de irretroactividad de la ley, bajo la teoría de los derechos adquiridos.

Igualmente debe entenderse violentado el principio de irretroactividad de la ley, bajo la teoría de los componentes de la norma, habida cuenta que todas los supuestos y las consecuencias establecidos en el régimen jurídico que regula la relación laboral de mérito ya se habían actualizado al entrar en vigor la Ley Federal de Remuneraciones de Servidores Públicos. A mayor abundamiento:

Es evidente que un ordenamiento jurídico como la Ley Federal de Remuneraciones de Servidores Públicos, que es reglamentaria de los artículos 75 y 127 constitucionales, no puede afectar los prerrogativas previstas en ordenamientos estrictamente laborales, que desarrollan derechos fundamentales como los consagrados en los artículos 5º y 123 de la propia Constitución.

Lo anterior, es reconocido por el Órgano Reformador de la Constitución, en el Decreto por el que reformaron los artículos 75 y 127, conforme a lo siguiente:

El principal propósito de la reforma constitucional a los citados preceptos fue establecer un límite a la remuneración de los servidores públicos, señalándose que ésta no puede ser superior a la establecida para el Presidente de la República, en el entendido de que, salvo dicha limitación fundamental y otros lineamientos, los derechos laborales de los que gozarán los servidores públicos no serían afectados, mermados y/o suprimidos, y así se desprende expresamente de lo previsto en los artículos 75, 123 constitucionales y en los transitorios de la reforma que nos ocupa, al disponer:

- Que toda retribución tendrá que estar contemplada en el presupuesto de egresos y en caso de que se omita, se entenderá por señalada la fijada en el presupuesto anterior (artículo 75);
- Que los salarios serán fijados en los presupuestos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos (artículo 123);
- Que las remuneraciones deberán respetarse y deberán ser ajustadas o disminuidas en el siguiente ejercicio fiscal en que haya entrado en vigor el Decreto (artículo segundo transitorio); y

- 
- Que las remuneraciones como gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier remuneración dinero o en especie se podrán mantener en la medida en que no excedan el máximo establecido en la Base Segunda del artículo 127 – la retribución del Presidente – (artículo tercero transitorio). Este transitorio sirve de guía interpretativa, y revela que salvo la limitación anotada, los derechos económicos no pueden ser afectados en forma alguna.

En términos de lo anterior, resulta incontrovertible que el acto de aplicación de la Ley Federal de Remuneraciones de Servidores Públicos es inconstitucional, en tanto que:

- Vulnera el principio de irretroactividad de la ley, en violación del artículo 14 constitucional;
- Infringe el principio de legalidad que consagra el diverso 16 constitucional, por falta de fundamentación, al violentar los artículos 75, 123 de la propia Constitución General y los transitorios de su reforma, por su inobservancia; y
- Violenta los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los cuales se desprende el derecho a la irretroactividad de la ley como una garantía a los principios de progresividad de los derechos humanos y de seguridad jurídica, que aseguran a los gobernados que, entre otras situaciones, tendrán certeza sobre la afectación que pudiera surgir con la entrada en vigor de una norma dirigida a regular situaciones sobre las que las personas hubieran adquirido un derecho.

En ese sentido, el derecho de una situación jurídica comprende tres momentos: el de constitución, el de producción de sus efectos y el de extinción, lo que implica que el principio general es que la aplicación de toda ley es inmediata; esto es, que se aplica en el presente y, salvo que sea en beneficio de una persona y bajo determinadas circunstancias y requisitos, podrá operar en el pasado.

#### Cuarto concepto de violación: omisión legislativa

Normas constitucionales vulnerados: artículos 73 y 127

El presente concepto de violación demostrará que el Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. La ley no consideró diversas fuentes de las cuales puede emanar el salario integrado de los servidores públicos y, con ello, infringió el aspecto material en la creación de normas. En efecto, la ley impugnada debió desarrollar el artículo 127 constitucional, conforme a las facultades del 73 de la Carta Magna, pero no lo hizo. Veamos:

Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, en sus artículos 3° fracción VI y 6° fracción I, establece las fuentes de las cuales se puede percibir el salario integrado. Por una parte, el artículo 3, fracción VI establece que el salario emana de la Constitución General, la Ley Federal de Remuneraciones, el Presupuesto de Egresos, los Tabuladores y el Manual de Remuneraciones. Por otra, el artículo 6, fracción I, señala que el salario debe estar en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Sin embargo, **el legislador omitió señalar diversas fuentes de las cuales los servidores públicos obtenemos prestaciones ordinarias o extraordinarias**, con lo cual, constituyó una omisión legislativa parcial. Veamos:

Las omisiones legislativas surgen a partir del incumplimiento de los deberes constitucionales de desarrollar la actividad normativa impuesta por el Constituyente Permanente al Congreso de la Unión. Este mandato no es meramente formal, sino también material, ya que se debe buscar que la actividad legislativa genere normas que permitan la convivencia armónica de los gobernados, optimización y realización de las políticas públicas del Estado y, además, debe garantizar la protección de los derechos fundamentales de los gobernados.

El Poder Judicial Federal<sup>43</sup> ha establecido que la actividad legislativa debe tomar en cuenta todos los rubros anteriores, entendidos como un sistema de proposiciones jurídicas que incluyan derechos fundamentales, libertades y facultades. En caso de no observar todos los elementos antes mencionados, entonces se incurre en una omisión legislativa porque el legislador genera situaciones contrarias a la Constitución General.

---

<sup>43</sup> Época. Décima Época Registro: 2005199 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo II Materia(s): Común Tesis: I.4o.A.21 K (10a.) Página: 1200 **OMISIÓN LEGISLATIVA. SU CONCEPTO.**

De acuerdo con la jurisprudencia del Pleno de la Corte<sup>14</sup>, las omisiones legislativas tienen dos premisas para clasificarse. El primero atiende al tipo de deber constitucional que se imponga en la regulación de una norma, a saber: (i) ejercicio obligatorio y (ii) ejercicio potestativo. El segundo criterio atiende a: (i) si se trata de una omisión absoluta, cuando el legislador ha omitido la creación total de un cuerpo normativo; y (ii) cuando se trata de una omisión parcial, pues el legislador ha diseñado una norma de forma deficiente.<sup>15</sup> En el caso de marras, estamos frente a una omisión parcial, en ejercicio obligatorio.

Los actos del Poder Legislativo deben ajustarse al principio de supremacía constitucional<sup>16</sup>. En contraste, si el acto parlamentario no se ajusta al texto constitucional, la consecuencia es que dicho ordenamiento carece de validez material. Lo mismo ocurre en caso de que la norma expedida carezca de supuestos de hecho y sanciones determinadas o bien definidas, debido a que los gobernados y aplicadores de la norma no tienen la certeza sobre el contenido de la misma<sup>17</sup>. En el caso de marras, se creó una situación de incertidumbre al ejecutor de la norma jurídica (CIDE A.C.) pues no había supuestos normativos claros para las fuentes de autogeneración de recursos y respeto a los derechos adquiridos de los trabajadores. Lo anterior redundó en un agravio a quien hoy se duele.

Ya se mencionó que el CIDE A.C., tiene una naturaleza jurídica peculiar y, por ende, las fuentes de las cuales se pueden recibir las prestaciones ordinarias o extraordinarias son diversas, a saber: tabuladores del Presupuesto de Egresos de la Federación, Fideicomiso del CIDE A.C., Contrato Colectivo y Derechos Adquiridos en materia laboral. El legislador incurrió en omisión por no considerar las fuentes descritas, entonces ocasiona que se afecten, como lo precisé en los hechos, las fuentes de mis ingresos, se frustren las políticas públicas estatales de impulso a la investigación, así como colisiones entre diversas normas del sistema

<sup>14</sup> Época: Novena. Época Registro: 175872 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIII, Febrero de 2006 Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 11/2006 Página: 152 **OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.**

<sup>15</sup> Época: Décima. Época Registro: 2016424 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 52, Marzo de 2018, Tomo I Materia(s): Común Tesis: 1a. XX/2018 (10a.) Página: 1100 **OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO.**

<sup>16</sup> Cf. Expediente: A/100/2000-PL. Ministro Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poiso. "El principio de supremacía constitucional exige que en nuestro país todo tratado y todo ordenamiento legal, sea federal o local, así como todo acto de autoridad proveniente de cualquiera de los Poderes Federales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial o de los Poderes de los Estados, a través de cualquiera de sus órganos, autoridades o funcionarios, se ajuste y respete las prevenciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

<sup>17</sup> Cf. Raz, Joseph. *El concepto de sistema jurídico. Una introducción a la teoría del sistema jurídico*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986, p. 121

jurídico que deben ser solventadas por los jueces mexicanos para una sana interpretación sobre las precepciones de los trabajadores de la institución<sup>18</sup>.

La propia ley de remuneraciones hace referencia al concepto "contrato colectivo" y, es flexible en otros pasajes. Sin embargo, una constante en el cuerpo normativo son las contradicciones entre sus propias disposiciones y con el resto de normas del orden jurídico, v.g., en el artículo 3°<sup>19</sup>, fracción VI, expulsa los derechos adquiridos de la aplicación de la ley, sin embargo, no nos dice qué prestaciones entran en tal categoría y, a su vez, se contradice con el artículo 6°, porque tasa las remuneraciones al Presupuesto de Egresos. Las antinomias de la norma dan lugar a la inconstitucionalidad por omisión, puesto que la doctrina y el derecho comparado han establecido que, ante la falta de supuestos normativos adecuados o cuando estos se contravengan, tales omisiones no pueden ser salvadas por los Tribunales por medio de fallos aditivos, sino que procede la nulidad del acto parlamentario<sup>20</sup>. Este criterio es reconocido por el derecho mexicano<sup>21</sup>.

El desaseo legislativo no permite establecer un sistema normativo. En efecto, la Ley Federal de Remuneraciones en sus artículos 3° y 6° omitió señalar que se podían adquirir prestaciones ordinarias o extraordinarias a través de recursos económicos auto-generados (fideicomiso), contrato ley (siendo que el del sindicato hace efecto reflejo en el personal académico) y derechos adquiridos como la cantidad que se otorga por el aguinaldo a la parte quejosa.

En conclusión: el supuesto sistema normativo impugnado contiene vacíos legislativos que irradian en los derechos humanos de los empleados del CIDE. Así las cosas, se debe declarar inconstitucional la norma tildada de irregular, para que se llenen los vacíos legislativos y se coloquen todas las fuentes por los cuales se pueden pagar prestaciones ordinarias o extraordinarias a la quejosa.

**Quinto concepto de violación: derechos adquiridos**  
**Normas constitucionales violados: artículos 14 y 123.**

---

<sup>18</sup> Época: Décima Época Registro: 2016420 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 52, Marzo de 2018, Tomo I Materia(s): Constitucional Tesis: 1a. XIX/2018 (10a.) Página: 1095 **DIFERENCIAS ENTRE LAS LAGUNAS NORMATIVAS Y LAS OMISIONES LEGISLATIVAS.**

<sup>19</sup> **Artículo 3. V. Igualdad:** La remuneración compensa en igualdad de condiciones a puestos iguales en funciones, responsabilidad, jornada laboral y condición de eficiencia, sin perjuicio de los derechos adquiridos;

<sup>20</sup> Romboli, Roberto, "La tipología de las decisiones de la Corte Constitucional en el proceso sobre constitucionalidad de las leyes planteado en vía incidental, trad. de Ignacio Torres Muro, Revista Española de Derecho Constitucional", Madrid, año 16, núm. 48, septiembre-diciembre de 1996, p. 64.

<sup>21</sup> *Ibidem*, nota 18.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado la cláusula de no aplicación retroactiva de la ley contenida en el artículo 14 constitución en el sentido de que dicha prohibición existe cuando se produce afectación a derechos adquiridos. Sin embargo, ello no ocurre cuando se afectan meras expectativas de derechos. La Segunda Sala ha establecido la distinción entre derecho adquirido y expectativa de derecho de la siguiente manera:

*"...el derecho adquirido es aquel que ha entrado al patrimonio del individuo, a su dominio o a su haber jurídico, o bien, es aquel que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona o haber jurídico; en cambio, la expectativa de derecho es una pretensión o esperanza de que se realice una situación determinada que va a generar con posterioridad un derecho; es decir, mientras que el derecho adquirido constituye una realidad, la expectativa de derecho corresponde al futuro..."<sup>22</sup>*

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado una teoría complementaria a la de los derechos adquiridos para interpretar los alcances de la cláusula de irretroactividad de la ley. Se trata de la teoría de los componentes de la norma. Esta teoría está diseñada para analizar actos de aplicación compleja en donde la aplicación de las normas y sus efectos se descomponen con el paso del tiempo.<sup>23</sup> En este caso, la determinación de la aplicación retroactiva depende de la forma y las veces en las que se produce tanto el acto o los actos jurídicos como sus consecuencias.

En el caso que ocupa a la parte quejosa, está a discusión si las prestaciones que tiene y que forman parte de su salario,<sup>24</sup> pueden ser disminuidas con motivo de la entrada en vigor de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En principio, es necesario sostener que el conjunto de las prestaciones que reciben los quejosos tienen su origen en: a) la ley; b) en un contrato colectivo de trabajo; c) en el presupuesto que año con año se aprueba para el centro de trabajo en donde laboran; d) en las disposiciones que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para regular el ejercicio del gasto público; o e) en

---

<sup>22</sup> IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLÉS EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS. Novena Época, Registro: 189448, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, Junio de 2001, Tesis: 2a. LXXXVIII/2001, Página: 306

<sup>23</sup> RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA. Novena Época, Registro: 188508, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Octubre de 2001, Tesis: P./J. 123/2001, Página: 16.

<sup>24</sup> SALARIO. EL AGUINALDO. ES PARTE INTEGRANTE DEL MISMO. Novena Época, Registro: 186854, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Mayo de 2002, Tesis: 2a./J. 33/2002, Página: 269.

la capacidad que tiene el propio centro de trabajo para otorgar a sus empleados complementos y estímulos por el desarrollo de su trabajo.

Una parte de las remuneraciones incluye un conjunto de pagos y otras prestaciones que se otorgan a los servidores públicos como contraprestación por su trabajo. Estos pagos y prestaciones se hacen en forma periódica. Así, hay pagos quincenales, mensuales, semestrales o los que se otorgan una vez al año. El conjunto de estos pagos y prestaciones constituyen lo que se denomina el salario integral. Adicionalmente, los servidores públicos tienen la posibilidad de recibir remuneraciones adicionales cuando realizan tareas específicas que están expresamente contempladas en la estructura de las relaciones laborales existentes entre los servidores públicos y su centro de trabajo. Tal es el caso de la remuneración por clases impartidas, los bonos por puntualidad o pagos análogos. La característica de este tipo de pagos es que no son ni generales ni periódicos, sino que se otorgan a quienes se colocan en la hipótesis del pago correspondiente. De esta manera, quienes dan clases, saben que recibirán un pago por esta actividad. Igual ocurre con quienes son puntuales.<sup>25</sup> Como se ha dicho, este tipo de remuneraciones se otorgan siempre que los servidores públicos cumplan con las condiciones exigidas para su otorgamiento.

A la luz de lo anterior, deben determinarse dos cuestiones:

1. Si las remuneraciones que constituyen el salario integral de los servidores públicos del centro de trabajo no pueden ser disminuidas por una ley posterior por tratarse de derechos adquiridos y no haber condiciones especiales de aplicación de la norma que las regula; y

2. Si las remuneraciones que se otorgan a los servidores públicos del centro de trabajo cuando estos se colocan en el supuesto que los hace acreedores a las mismas constituyen también derechos adquiridos.

En el primer caso, la respuesta es muy simple. El salario integral constituye un derecho a favor de los trabajadores que no puede ser modificado por una ley posterior. Es un derecho adquirido. El salario integral es un derecho que tienen los trabajadores y pueden reclamar en cualquier momento. Es decir, ha ingresado a su haber jurídico. Por ello, cualquier

---

<sup>25</sup> Los tribunales federales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación han sostenido que los estímulos de asistencia y puntualidad solamente integran parte del salario cuando se acredita que se otorgan siempre o al menos un porcentaje determinado de las quincenas de un año laboral. *INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL CORRESPONDE AL TRABAJADOR LA CARGA PROBATORIA CUANDO SE RECLAMEN LOS ESTÍMULOS POR ASISTENCIA Y PUNTUALIDAD PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 91 Y 93 DEL REGLAMENTO INTERIOR DE TRABAJO DE ESE ORGANISMO*. Décima Época, Registro: 2006187, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, Tesis: 2a./I. 29/2014 (10a.), Página: 1000

afectación al mismo se entenderá como una aplicación retroactiva de las prohibidas por el artículo 14 constitucional.

Ahora bien, por lo que hace a las remuneraciones a las que tienen derecho los servidores públicos cuando se colocan en los supuestos de procedencia de las mismas, debe decirse que también existen derechos adquiridos, toda vez que las mismas se encuentran establecidas en ley, reglamento, contrato colectivo, contrato individual o normatividad que rige en el centro de trabajo. De esta manera, las personas que optan por cumplir con los supuestos que las hacen acreedoras a la remuneración saben que pueden esperar dicha remuneración. Además, esto ocurre con una periodicidad esperada. Es decir, cada semestre que se imparten clases los profesores que las imparten reciben el pago por impartirlas. De igual manera, cada mes, los trabajadores que son puntuales reciben el estímulo correspondiente. De esta manera, cuando las personas se colocan en el supuesto de la remuneración obtienen como resultado la propia remuneración. A la luz de la teoría de los derechos adquiridos, lo anterior, no puede ser tomado como una expectativa sino como un derecho que está incorporado en el haber jurídico de las personas, toda vez que depende de ellos su obtención. En este caso estamos frente al supuesto número dos de la teoría de los componentes de la norma: *2. El caso en que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva.*<sup>26</sup> Es decir, la norma ya ha establecido un supuesto para determinar quién se hace acreedor a una remuneración y las consecuencias se producen cuando los servidores públicos a los que va dirigida la norma cumplen con los supuestos de esta. En tales condiciones, las afectaciones que sufrí en mis remuneraciones, como lo expresé en los hechos, con motivo de la entrada en vigor de la ley que aquí se impugna deben ser declaradas inconstitucionales por tener efectos retroactivos en perjuicio de los servidores públicos que laboran en el centro de trabajo.

**Sexto concepto de violación: Inconstitucionalidad del segundo párrafo del artículo 3º de la ley federal de remuneraciones de los servidores públicos, reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Normas constitucionales vulneradas:** artículos 5º, 75, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>26</sup> RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA. Novena Época, Registro: 188508, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Octubre de 2001, Tesis: P./J. 123/2001, Página: 16.

El segundo párrafo del artículo 3º de la ley federal de remuneraciones de los servidores públicos, reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone lo siguiente: *"No podrá cubrirse ninguna remuneración mediante el ejercicio de partidas cuyo objeto sea diferente en el presupuesto correspondiente, salvo el caso de que las transferencias se encuentren autorizadas en el propio presupuesto o en la ley aplicable."*

El pasaje en cuestión viola el derecho de los trabajadores a obtener el pago de las remuneraciones a las que se han hecho acreedores porque prohíbe a las autoridades, en su carácter de empleadoras, realizar cualquier pago a los servidores públicos que no se encuentre expresamente autorizado por el presupuesto o por la ley, al margen de que exista la obligación de pago en términos laborales. La violación constitucional que aquí se alega es el derecho de los trabajadores a recibir un pago por el producto de su trabajo. Así lo establece expresamente el primer párrafo del artículo 5º de la Constitución: "Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial." El efecto de la prohibición establecida en el pasaje que aquí se impugna es que evita que los obligados por la ley puedan enfrentar los compromisos laborales que tienen adquiridos con sus trabajadores cuando no tienen una partida que expresamente autorice dicho gasto. Semejante rigidez limita la capacidad de las autoridades para cumplir con su obligación de pagar a los trabajadores sus salarios completos y en los términos en los que se ha establecido la relación laboral entre la dependencia involucrada y los propios trabajadores. En tales circunstancias, la prohibición de transferir partidas tiene el efecto de que las autoridades se vean obligadas a incumplir con sus obligaciones de pago de salarios a sus trabajadores cuando no exista una partida expresa para enfrentar el pasivo laboral o cuando se agoten los recursos asignados a la misma.

La rigidez establecida en el pasaje que se impugna ya ha sido cuestionado por los Tribunales Federales. Así, el Tercer Tribunal Colegiado en materia del Trabajo del Primer Circuito sostuvo que cuando los decretos que establecen los presupuestos de egresos no contemplan las partidas necesarias para enfrentar determinados pasivos laborales, se tornan violatorios del artículo 5º constitucional. Aquí el texto de la tesis en comento:

*TRABAJADORES DE MANDOS MEDIOS Y SUPERIORES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA CITADA ENTIDAD PARA EL EJERCICIO FISCAL 2006, AL DETERMINAR QUE NO SE AUTORIZARÁ EL PAGO DE BONOS O PERCEPCIONES EXTRAORDINARIAS A DICHOS SERVIDORES PÚBLICOS, VIOLA EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.*

*El artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la libertad de trabajo en general, siempre y cuando no atente contra derechos de tercero o se ofendan los derechos de la sociedad; asimismo, que nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino mediante resolución judicial; y que nadie puede ser obligado a prestar un servicio sin su pleno consentimiento y sin que se le pague su justa retribución, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial. Ahora bien, el artículo quinto transitorio del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2006, al establecer que en ese periodo fiscal no se autorizará, entre otros servidores públicos, a los de mandos medios y superiores del Tribunal Electoral de la citada entidad los bonos o percepciones extraordinarias a su salario, viola el citado precepto constitucional, pues la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al determinar que no autorizará el pago de bonos o percepciones extraordinarias a dichos servidores públicos del Tribunal Electoral del Distrito Federal, los priva del derecho a recibir la justa retribución por su trabajo, motivada por la carga extraordinaria efectuada para garantizar la legalidad del proceso y recursos electorales generados de las elecciones llevadas a cabo en el referido año.<sup>27</sup>*

El único remedio viable frente a semejante prohibición consiste en permitir que las autoridades tengan la flexibilidad necesaria para obtener los recursos que requieran de otras partidas, con el objeto de cumplir con sus compromisos laborales. De lo contrario, las autoridades pueden negar el derecho fundamental de los trabajadores a recibir el pago por su trabajo bajo la excusa de que no existe partida presupuestal para soportarlo. Con lo cual se produce una violación directa al artículo 5º constitucional. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que cuando se alega una disminución al salario el derecho a reclamar su pago íntegro se genera de momento a momento, en tanto subsista dicha disminución. Por ello, la prohibición contenida en el pasaje cuya constitucionalidad aquí se impugna constituye una inminente afectación a los derechos laborales del quejoso, toda vez que no permite que la autoridad responsable de pagar mi salario pueda disponer de otras partidas presupuestales para cumplir con su obligación de pago cuando no exista partida expresa o cuando se agoten los recursos asignados.

En este punto también aparece la incompatibilidad del pasaje impugnado con lo que establecen los artículos 75 y 127 constitucionales. Los preceptos constitucionales antes señalados tienen como propósito proteger el derecho de los servidores públicos a percibir su salario al margen de las incidencias y omisiones que ocurran en el proceso de elaboración del presupuesto. En ese sentido, la cláusula de tácita reconducción presupuestal contenida

---

<sup>27</sup> Novera Época, Registro: 172871, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Marzo de 2007, Tesis: I.3o.T.155 L, Página: 1823.

en el artículo 75 opera como una garantía para asegurar que los salarios de los servidores públicos serán pagados. La cláusula del primer párrafo del artículo 127 es una garantía diseñada para asegurar que los servidores públicos obtengan una justa compensación por su trabajo. Por otro lado, el articulado cuya constitucionalidad se impugna establece limitaciones a la capacidad de las autoridades para pagar salarios a servidores públicos. Dicha limitación es contraria al texto del artículos 75 y 127 constitucionales toda vez que quita flexibilidad a los funcionarios públicos para cumplir con sus obligaciones de pago de salarios.

El efecto de llevar el mandato del pasaje impugnado a la realidad será la afectación de los derechos de los trabajadores del Estado al imposibilitarse el pago de sus salarios cuando las partidas presupuestales no existan o no alcancen a cubrir los compromisos adquiridos. Contrario a la opción inconstitucional por la que opta el Poder Legislativo, lo que corresponde hacer es armonizar el mandato general del artículo 126 con el contenido de los artículos 75 y 127 de la propia Constitución. De esta manera, la obligación de ajustarse al presupuesto aprobada en el artículo 126 tiene que considerar que el artículo 75, párrafo primero, establece la exigencia de que no se omita remuneración alguna de funcionario público y que cuando ello ocurra, se entenderá aprobada en los términos del presupuesto anterior. Adicionalmente, contribuye a la armonización de la garantía de irrenunciabilidad de las percepciones de los funcionarios públicos contenida en el artículo 127 y el carácter de los derechos laborales adquiridos en términos del artículo 123. Bajo esta perspectiva, los alcances del artículo 126 son perfectamente armónicos con los artículos 75 y 127. No así, el esquema rígido que se introduce en el pasaje que aquí se impugna.

Un razonamiento semejante ha sido sostenido en reiteradas ocasiones la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando se ha ocupado del pago de prestaciones laborales y en general del cumplimiento de sentencias de amparo. En ese sentido, se pueden citar las siguientes tesis:

*SENTENCIAS DE AMPARO CUYO CUMPLIMIENTO IMPLICA UN PAGO. AUN CUANDO LAS AUTORIDADES PUEDAN SOLICITAR UNA AMPLIACIÓN DEL PRESUPUESTO PARA ACATARLAS TAMBIÉN ESTÁN OBLIGADAS A INSTRUMENTAR SIMULTÁNEAMENTE, PARA ESE FIN, MECANISMOS DE TRANSFERENCIAS Y ADECUACIONES DE LAS PARTIDAS QUE LO INTEGRAN.*

*Si bien en términos de lo previsto en los artículos 74, fracción IV; 116, fracción II, párrafo cuarto; 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso b), 115, fracción IV, párrafo penúltimo y 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presupuesto de egresos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios debe aprobarse, respectivamente, por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados, la Asamblea Legislativa y los Ayuntamientos, sin que válidamente puedan realizarse pagos que no estén*

comprendidos en los presupuestos respectivos, lo cierto es que tratándose de las sentencias de amparo que implican el pago de recursos monetarios, las autoridades deben desarrollar todas las acciones que resulten pertinentes, dentro de su ámbito de atribuciones, para dotar a la partida presupuestal correspondiente de los recursos necesarios para acatar la obligación constitucional derivada de las sentencias en comento, conforme a lo dispuesto en los artículos 17, párrafos segundo y sexto y 107, fracción XVI, de la propia Norma Fundamental, las cuales disponen que deben ejecutarse de manera pronta y completa en los plazos y términos fijados, al tenor de lo previsto en la Ley de Amparo y conforme lo ordene el juzgador de garantías. Por tanto, aunque las diversas autoridades vinculadas al cumplimiento del fallo protector pueden solicitar al órgano legislativo competente o, en el ámbito municipal al Ayuntamiento, la ampliación del presupuesto respectivo, también tienen la obligación de instrumentar los mecanismos de transferencias o adecuaciones de las partidas que integran el presupuesto previamente autorizado, tomando en cuenta, por una parte, el carácter preferente que asiste a la respectiva obligación constitucional de pago -la que debe cumplirse en el plazo fijado en la sentencia respectiva- y, por otra parte, que ninguna disposición legal de rango inferior a la Constitución General puede condicionar su acatamiento.<sup>28</sup>

El razonamiento del Alto Tribunal en la tesis antes citada realiza una interpretación de los alcances de la cláusula del artículo 126 constitucional a la luz de las obligaciones contraídas por el Estado. Ante tal situación, la solución constitucional que encuentra la Suprema Corte de Justicia es privilegiar el cumplimiento de las obligaciones contraídas y disponer de las partidas que resulten más adecuadas para enfrentar los compromisos. Este criterio rechaza expresamente que las autoridades aduzcan como pretexto para el incumplimiento de sus obligaciones la no existencia de una partida presupuesta expresa.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación también se ha pronunciado sobre esta cuestión:

*DEUDA PÚBLICA MUNICIPAL. LA PREVISIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 115, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS CONSISTENTE EN ENTENDER COMO INCLUIDAS Y AUTORIZADAS LAS PARTIDAS APROBADAS EN EL PRESUPUESTO DEL EJERCICIO ANTERIOR, AJUSTÁNDOSE SU MONTO EN FUNCIÓN DE LAS OBLIGACIONES CONTRAÍDAS EN CASO DE SER OMITIDAS POR EL MUNICIPIO, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA PREVISTO EN EL DIVERSO 115,*

---

<sup>28</sup> Novena Época, Registro: 162469, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Marzo de 2011, Tesis: P./J. 5/2011, Página: 10.

*FRACCIONES II Y IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.*

*El citado precepto de la Constitución local prevé que en caso de que, por cualquier circunstancia, los Ayuntamientos omitan incluir y autorizar en el presupuesto de los Municipios las partidas necesarias y suficientes para cubrir en su totalidad el pago de obligaciones derivadas de empréstitos o de contratos de colaboración público-privada que, en términos de la legislación aplicable, impliquen obligaciones constitutivas de deuda pública, se entenderán como incluidas y autorizadas las partidas que hubieren sido autorizadas en el presupuesto anterior, ajustándose su monto de manera automática en función de las obligaciones contraídas. Lo anterior tiene su origen en el hecho de que entre los conceptos que integran la hacienda municipal se ubican algunos que no están sujetos al principio de libre administración hacendaria como sucede en el caso de las deudas de los Municipios, razón por la cual determinados ingresos municipales deben destinarse a cubrir aspectos específicos, por lo cual aquéllos no podrán dejar de pagar, justificándose en el referido principio la deuda que hubieran contratado para financiar obras y servicios. Por ende, la previsión contenida en el artículo 115, penúltimo párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos no vulnera el diverso 115, fracciones II y IV, de la Ley Fundamental, pues si bien los Municipios tienen la facultad para administrar libremente su hacienda, necesariamente, su presupuesto de egresos debe contemplar partidas especiales para cumplir con sus obligaciones constitucionales, máxime que la norma constitucional local mencionada, en principio, reconoce la libertad de los Municipios para definir las partidas que han de integrar su presupuesto de egresos y únicamente atiende a situaciones excepcionales a efecto de salvaguardar el equilibrio financiero de la administración pública municipal.<sup>29</sup>*

En este caso, el razonamiento de la Suprema Corte se centra en establecer la necesidad de que los entes públicos cumplan con los compromisos que tienen adquiridos y que el presupuesto de egresos que los rige no se use como pretexto para evadir el cumplimiento de dichas obligaciones. Aquí cabe hacer notar que la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se emitió con el sólo análisis legislativo. Es decir, no se requirió de un acto de aplicación, sino que la emisión de la norma se entendía suficientemente clara como para establecer los fines constitucionales que se protegían con la misma. Con ello, se evita la generación de un daño que resulta inminente dado el carácter amplio de la restricción legislativa que se impugna.

---

<sup>29</sup> Décima Época, Registro: 160871, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro I, Octubre de 2011, Tomo I, Tesis: P./J. 49/2011 (9a.), Página: 286.

De esta manera, el segundo párrafo del artículo 3º de la ley federal de remuneraciones de los servidores públicos, reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos resulta contrario al texto de la propia Constitución por generar una inminente afectación de los derechos de los trabajadores del Estado en términos del artículo 5º constitucional al privarlos del derecho al producto de su trabajo y por afectar las cláusulas de salvaguarda de los derechos laborales de los servidores públicos contenidas en los artículos 75 y 127. En tales circunstancias, se solicita se declare su inconstitucionalidad.

**Séptimo concepto de violación: Violación al derecho de libertad de profesión, comercio, trabajo o industria**

**Inconstitucionalidad del artículo 6º, fracción IV y fracción II, inciso d), último párrafo, de la Ley Federal de Remuneraciones Para los Servidores Públicos**

**Normas constitucionales vulneradas: artículos 1º, 4º, 5º y 123**

En el presente concepto de violación se demostrará que el artículo 6º, fracción II y IV es inconstitucional, debido a que trastoca la cláusula de libertad de profesión, trabajo, comercio o industria. El derecho a la libertad de profesión o comercio se contempla en el artículo 5º de la Constitución General. Esta prerrogativa para los ciudadanos tiene prohibiciones con terceros, ya que ninguna autoridad o persona puede irrumpir en la esfera de decisión y acción de otra, sobre cuál profesión, comercio, trabajo o industria puede desempeñar, así como la prohibición de intromisión o limitación en su justa remuneración.

Este derecho fundamental tiene diversas implicaciones, no solo en relación con los derechos laborales del artículo 123 de la propia Ley Fundamental, sino con el derecho genérico de libertad y desarrollo de la personalidad. En efecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el Estado tiene el deber de reconocer a toda persona como un ser libre de decisión sobre cómo quiere conducir su vida, sin coacción ni controles injustificados; ni irrumpir en sus valores, ideas, expectativas, gustos, etc. La premisa anterior irradia a la elección y desempeño de la profesión o actividad laboral. Solo al individuo corresponde la elección sobre cómo proyectarse y vivir su vida<sup>30</sup>.

El órgano directivo del CIDE A.C aplicó la Ley Federal de Remuneraciones para los Servidores Públicos, debido a que la institución es un Centro de Investigación Público de Investigación y una paraestatal. El primer acto de aplicación fue el 15 de noviembre, y después se nos señaló que nuestras percepciones disminuirían paulatinamente. Así, la parte

<sup>30</sup> Época: Novena Época Registro: 165822 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXX, Diciembre de 2009 Materia(s): Civil, Constitucional Tesis: P. LXVI/2009 Página: 7 DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE.

quejosa se vio afectada en el primer acto de aplicación, como se desprende de los hechos<sup>31</sup>, esto so pretexto del ajuste a las partidas del Presupuesto de Egresos 2018, así como de las reglas que al efecto establece la ley en comento.

Así las cosas, la ley tildada de inconstitucional contiene diversas disposiciones que afrentan la voluntad del Constituyente, pero la porción normativa principal que se combate se transcribe en seguida:

"Artículo 6º para la determinación de la remuneración de los servidores públicos se consideran las siguientes bases:

II [...]

d) Bajo las anteriores excepciones, la suma de las retribuciones no excede la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

De la guisa anterior, se pueden apreciar los siguientes problemas:

- (a) El sueldo Presidencial en el actual Presupuesto de Egresos equivale a [REDACTED]. Es un hecho irremediable que afectará la convivencia social y sus relaciones con el aparato estatal, la reducción del sueldo del nuevo Presidente de la República<sup>32</sup> y que para el siguiente ejercicio fiscal la remuneración presidencial aparentemente se tasarán a [REDACTED]. Independientemente del acto inconstitucional de aplicación que realizó el CIDE A.C., lo cierto es que, conforme a la fracción II del artículo 6º, la suscrita no podrá rebasar –sumando todos los rubros de sus percepciones– la mitad de las cantidades descritas. Es decir, la parte quejosa se ve limitada en el número y montos de las actividades profesionales y actos jurídicos que puede realizar.
- (b) La aplicación del artículo 6º, fracción II, inciso d, último párrafo, tiene como consecuencia que las prestaciones que la parte suscrita venía disfrutando se recorten, puesto que la norma limita mi capacidad de decisión sobre cuántas actividades puedo desempeñar en el seno de instituciones públicas. La afectación se ilustra en el siguiente ejemplo: no importaría cuántas actividades extraordinarias

<sup>31</sup> La cual desde el primero de enero de 2018, hasta el 15 de noviembre de 2018 superaba los \$8,028.45 y ahora se ha reducido a \$128.62.

<sup>32</sup> Véase el presupuesto de Egresos de la Federación, en el Anexo 24.1.1

<sup>33</sup> Época: Décima, Época Registro: 2004949 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XXVI, Noviembre de 2013, Tomo 2 Materia(s): Civil Tesis: I.3c. 35 K (10a.) Página: 1373 PÁGINAS WEB O ELECTRÓNICAS. SU CONTENIDO ES UN HECHO NOTORIO Y SUSCEPTIBLE DE SER VALORADO EN UNA DECISIÓN JUDICIAL.

desempeñare o en cuántas instituciones públicas prestara servicios, puesto que nunca podría recibir la adecuada remuneración por cada una de las actividades profesionales desempeñadas. Aquí se encuentra la violación a mi derecho fundamental de libertad de profesión.

- (c) El legislador no solo afectó la libertad de profesión, sino que además me limitó en mi capacidad de celebrar actos jurídicos de derecho civil<sup>34</sup>. En efecto, si atendemos al contenido del artículo 6°, fracción IV, de la cual desde este momento también se solicita su inconstitucionalidad, entonces tenemos que también se me limita en el número de contratos de derecho civil que puedo celebrar con instituciones gubernamentales, ya que nunca podré rebasar el número de actos jurídicos equivalente al monto de la mitad del sueldo presidencial. Máxime si ya percibo mi sueldo ordinario por el CIDE A.C. **La limitación a mi libertad de profesión ahora se traslada a la libertad contractual.** Estas intromisiones de autoridad son inconstitucionales a la luz de los criterios del Poder Judicial Federal<sup>35</sup>

Las normas jurídicas que se tildan de inconstitucionales no solo afectan mi libertad de profesión, sino que además merman mi plan de vida, ya que nunca podré desempeñarlo de manera completa en el ámbito laboral. Así, la frustración a mi libertad de profesión se traslada a la forma de conducir mi vida y, por tanto, se veda mi derecho al libre desarrollo de la personalidad, tal como lo ha establecido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>36</sup>.

- (d) El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>37</sup> ha establecido que (i) el principio de igualdad se encuentra contenido en las disposiciones constitucionales, sobre todo en el artículo 5°, por lo que se debe colocar a los gobernados en igualdad de condiciones frente a la necesidad de vida de escoger el comercio, el oficio, el

<sup>34</sup> Véase el Código Civil para la Ciudad de México, en su **Artículo 1798**. Son hábiles para contratar todas las personas no exceptuadas por la ley.

<sup>35</sup> Época: Novena Época Registro: 168310 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVIII, Diciembre de 2008 Materia(s): Civil Tesis: III.2o.C.151 C Página: 1053 **LIBERTAD CONTRACTUAL. SU ANÁLISIS A LA LUZ DE LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE TRABAJO CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 5o. CONSTITUCIONAL.**

<sup>36</sup> Época: Décima Época Registro: 2013138 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II Materia(s): Constitucional Tesis: 1a. CCLXII/2016 (10a.)- Página: 896 **DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. BRINDA PROTECCIÓN A UN ÁREA RESIDUAL DE LIBERTAD QUE NO SE ENCUENTRA CUBIERTA POR LAS OTRAS LIBERTADES PÚBLICAS.**

<sup>37</sup> Época: Novena Época Registro: 191689 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XI, Junio de 2000 Materia(s): Constitucional Tesis: P. XC/2000 Página: 26 **GARANTÍA DE IGUALDAD. ESTÁ CONTENIDA IMPLÍCITAMENTE EN EL ARTÍCULO 5o. CONSTITUCIONAL**

trabajo o la industria que les acomode, con las únicas salvedades de que éstos sean lícitos y de que no ataquen los derechos de terceros ni ofendan los intereses de la sociedad; y (ii) cualquier discriminación o trato desigual que rebase un análisis del texto constitucional en su conjunto, o bien, que no pueda ser apoyado en el interés público, se torna fuera del orden jurídico<sup>38</sup>; Así, aunque el artículo 127 contenga un tope salarial con base en el sueldo presidencial, lo cierto es que el legislador debió prever que de la interpretación del texto constitucional en sus artículos 1°, 4°, 5°, 123 y 127, nos lleva a la conclusión de que: (i) la regla de derecho contenida en el artículo 127 tiene como finalidad regular las remuneraciones de los servidores públicos en la administración pública centraliza, lo que no es igual en casos de instituciones paraestatales que captan ingresos de diversas fuentes y, a su vez, son centros de investigación; (ii) los servidores públicos no pueden rebasar la remuneración del Presidente por un solo cargo u oficio públicos establecidos en partida presupuestal; y (iii) sin embargo, la excepción es que sí pueden rebasar la remuneración del Presidente si desempeñan múltiples actividades para instituciones públicas de diversas partidas presupuestales o de diversas fuentes (contrato colectivo, derechos adquiridos etc.), tales como académicas, técnicas o administrativas, pues en caso contrario se estaría vulnerando la libertad de profesión, trabajo, oficio o industria, y, por tanto, el libre desarrollo de la personalidad, así como las cláusulas laborales del artículo 123 y el derecho a la igualdad.

En conclusión: Las porciones normativas me irradian perjuicios, debido a que limitan mi derecho para desempeñar mi profesión en múltiples actividades y recibir justa remuneración por ello. La interpretación del artículo 127 constitucional en sede de ley reglamentaria debía fincar reglas bien definidas acorde no solo con el artículo constitucional que se reglamenta, sino con toda la Constitución. Esta premisa ha sido establecida por el Pleno de la Suprema Corte<sup>39</sup>, que ha señalado que los tres órdenes de gobierno deben tomar en cuenta los derechos fundamentales y el orden público, al momento de desplegar actividades estatales.

**Octavo Concepto de Violación: Violación a la estabilidad en el empleo y salario  
Inconstitucionalidad del artículo 7, fracción I, de la Ley Federal de Remuneraciones para los Servidores Públicos  
Artículos constitucionales vulnerados: 1° y 75 y 123**

<sup>38</sup> Idem.

<sup>39</sup> Época: Novena Época Registro: 170739 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVI, Diciembre de 2007 Materia(s): Constitucional Tesis: P. XLIX/2007 Página: 21 **GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL RETARDO, OMISIÓN O INCUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES DE LAS AUTORIDADES PUEDE DAR LUGAR A LA VIOLACIÓN GRAVE DE AQUÉLLAS.**

El presente concepto de violación demostrará que la aplicación de la ley es inconstitucional, así como el fundamento legal de la misma. Esto ocurre en razón de violentar el contenido del artículo 75 de la Constitución General y diversos principios de derecho laboral. Veamos.

El artículo 75 constitucional dispone que la Cámara de Diputados no puede ser omisa en fincar la retribución de un empleo establecido por ley, dicho en otras palabras: el poder legislativo debe responsabilizarse de los servidores públicos que han sido empleados.

Cuando la Cámara de Diputados sea omisa, entonces se tendrá como retribución fijada la del Presupuesto anterior o la de la ley que estableció el empleo. El término utilizado por el Constituyente no es gratuito, pues aquí se pone de manifiesto el derecho a la estabilidad laboral, el cual es un principio creador de derechos para los trabajadores o profesionistas, tales como el derecho a la antigüedad que, a su vez, irradia a otros derechos como el salario integrado o primas vacacionales, es decir, funge para obtener retribuciones justas<sup>40</sup>. Lo anterior implica que la remuneración integral de la quejosa se debe mantener y no disminuir en caso alguno.

No obstante, se reitera que la dirección del CIDE A.C decidió remitirse como única fuente de percepciones al Presupuesto de Egresos 2018, aplicándose los artículos 3°, 6° y 7° de la ley que se combate. Con ello, la parte quejosa se vio afectada de manera inmediata en sus retribuciones, como la prima de antigüedad. No se tomaron en cuenta otras fuentes de las que emanaba la retribución de la suscrita, por lo que se vulneró en su perjuicio la estabilidad del empleo y del salario.

El artículo 7 de la ley tildada de inconstitucional no remonta los principios constitucionales de los artículos 123 y 75 de la Constitución General, veamos:

Artículo 7. La remuneración de los servidores públicos se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación o, para el caso de los entes públicos federales que no ejerzan recursos aprobados en éste, en el presupuesto que corresponda conforme a la ley aplicable, mismos que contendrán:

*I. Los tabuladores de remuneraciones mensuales, conforme a lo siguiente:*

*a) Los límites mínimos y máximos de percepciones ordinarias netas mensuales para los servidores públicos, las cuales incluyen la suma de la totalidad de pagos fijos, en efectivo y en especie, comprendiendo los conceptos que a continuación se señalan con*

<sup>40</sup> Barajas Montes de Oca, Santiago, *Conceptos Básicos del Derecho del Trabajo*, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 45.

sus respectivos montos, una vez realizada la retención de contribuciones correspondiente:

- i. Los montos correspondientes a sueldos y salarios, y
- ii. Los montos correspondientes a las prestaciones.

Los montos así presentados no consideran los incrementos salariales que, en su caso, se autoricen para el personal operativo, de base y confianza, y categorías, para el ejercicio fiscal respectivo ni las repercusiones que se deriven de la aplicación de las disposiciones de carácter fiscal...

*(Resaltado no pertenece al texto original)*

- (a) Actualmente no existe presupuesto de egresos -2019- que contemple los mínimos y los máximos sobre la remuneración de la quejosa, sin embargo; su emisión es inminente. No obstante, las prestaciones –y sus cantidades- de las que venía disfrutando la parte quejosa tenían como fuente el los derechos laborales adquiridos<sup>41</sup>, los fondos autogenerados por el fideicomiso<sup>42</sup> y el actual presupuesto de egresos -2018-. Por ende, éstas fuentes son las que deben seguir rigiendo para cubrir los rubros de remuneración que percibe la suscrita y, con ello, sus percepciones no deben cambiar a causa de la interpretación del Presupuesto de Egresos. En todo caso, la voluntad del Constituyente fue que la misma situación jurídica siga rigiendo para los empleos.
- (b) Los conceptos que integran el salario no deben salir del patrimonio de la parte quejosa o ser tasados en razón de criterios formalistas, como lo es tasar el empleo al Presupuesto de Egresos, ya que este tipo de criterios atentan contra la estabilidad en el empleo, tal como ha establecido la Segunda Sala de la Corte<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> Derechos...

III. Percibir la remuneración que les corresponda y las regalías por trabajos realizados al servicio del Centro, por concepto de derechos de propiedad intelectual, de conformidad con los ordenamientos legales aplicables y disposiciones normativas que rigen la actividad del Centro;

IV. Recibir las distinciones, estímulos, recompensas o cualquier otro reconocimiento a su labor, de conformidad con las disposiciones aplicables;

V. Participar en el programa de estímulos en función del desempeño o productividad, de conformidad con las disposiciones aplicables; y

VI. Los demás que deriven de su contrato de trabajo, en términos del presente Estatuto y de otras disposiciones aplicables al Centro

<sup>42</sup> Nótese que el presupuesto para el Centro de Investigación y Docencia Económicas se halla en el Presupuesto de Egresos, distinguiendo entre los fondos públicos y los propios

<sup>43</sup> Época: Novena Época Registro: 172960 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXV, Marzo de 2007 Materia(s): Laboral Tesis: 2a./J. 33/2007 Página: 466 PLAZA S. EL ARTÍCULO 42, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL PARA EL ESTADO DE SONORA, RELATIVO A LA SUPRESIÓN DE AQUÉLLAS, EXCEDE LO DISPUESTO EN EL NUMERAL 123, APARTADO B, FRACCIÓN IX, DE LA CONSTITUCIÓN Y EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

(c) La lectura del artículo tildado de inconstitucional, en conjunto con el artículo 3° de la misma ley, ensanchó los efectos del concepto de servidores públicos tradicional, pues una definición de derecho administrativo trasladó sus efectos al derecho laboral y tasó la remuneración del personal de Centros de Investigación al Presupuesto de Egresos ¿Cuáles son los efectos? La respuesta es que desquebraja la integración de las percepciones de los empleados del CIDE A.C. Se insiste en que este razonamiento no debe aplicar a la parte quejosa, pues es un criterio tradicional de la administración pública centralizada, personal que se rige de forma tajante por el marco de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el apartado B del artículo 123 constitucional, en el que se pueden suprimir las plazas o sus efectos borrándose de la Partida Presupuestaria, tal como se vislumbra en la Contradicción de Tesis 217/2006-SS, resuelta por la Segunda Sala del Máximo Tribunal del país. En contraste, la remuneración del personal del CIDE A.C proviene de diversas fuentes de ingresos, dado que los empleados del CIDE A.C. están empleados por una paraestatal, un Centro de Investigación y una Asociación Civil.

(d) El artículo 75 no solo contiene una cláusula sustantiva relacionada con la estabilidad laboral, sino además contiene reglas en cuanto a la vigencia de la norma, las cuales dotan de eficacia dos normas en concreto: [I] al Presupuesto de Egresos de ejercicios anteriores; y [II] a la ley que estableció el empleo. En el caso concreto, ambos ordenamientos alimentan los rubros de remuneración de la parte quejosa y no solo las partidas presupuestales, cuestión sobre la que se abundó en líneas arriba. A través de dichas normas se incorporaron al patrimonio de la doliente diversos derechos adquiridos. Reducir los derechos adquiridos de la parte quejosa, atenta contra los tratados de derechos humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que considera tal violación pluriofensiva, es decir, que atenta contra el derecho a la propiedad y también contra los derechos laborales o sociales<sup>44</sup>

En conclusión: la justa retribución por los servicios que prestan los empleados del CIDE A.C. se descompone en diversas fuentes, las cuales han originado derechos laborales adquiridos. La remuneración que la parte quejosa percibe no puede salir de su patrimonio o afectarse, pues en caso contrario se vulnera el principio de no regresividad contenido en el artículo 1° constitucional, así como el mandato del constituyente del artículo 75.

---

<sup>44</sup> Cf. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Abril Alasilla y Otros Vs. Perú*. Sentencia de 4 de marzo de 2011 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrs. 81 a 83.

30

**Noveno Concepto de Violación: Inconstitucionalidad del artículo 5º de la ley federal de remuneraciones de los servidores públicos, reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículos constitucionales vulnerados: 1º y 16 y 123**

El artículo 5º de la ley federal de remuneraciones de los servidores públicos, reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos obliga a los servidores públicos a reportar a su superior jerárquico dentro de un plazo determinado, cualquier pago en demasía respecto de lo que le corresponda según las disposiciones vigentes. Este artículo abre el espacio para la determinación de responsabilidades administrativas y penales. Por ello, la impugnación de la constitucionalidad del artículo en cuestión debe entenderse como un sistema normativo en donde también se cuestionan tanto las sanciones administrativas que pudieran desprenderse de la omisión de la conducta exigida por la ley como la de los artículos 217 bis y 217 ter del Código Penal Federal.

La disposición cuya constitucionalidad aquí se impugna impone una carga imposible de cumplir para los servidores públicos a los que pretende obligar. La carga consiste en revisar quincena tras quincena los montos de los pagos y los descuentos que se le hacen con el objeto de establecer si existe algún excedente y en su caso reportarlo. La ley no proporciona al obligado mecanismo alguno para realizar dicha verificación. Puede considerarse que la verificación se debe realizar con el recibo de nómina que periódicamente se entrega a los servidores públicos. Sin embargo, el recibo de nómina no constituye en forma alguna un documento que permita conocer la forma en la que se calculan las percepciones de un servidor público. Del recibo únicamente pueden desprenderse montos y conceptos genéricos, pero de ninguna forma se pueden encontrar la fundamentación y la motivación del pago. Es decir, las razones por las que se estima que el servidor público en cuestión pertenece a una categoría determinada, los montos que se toman en consideración para el cálculo de su antigüedad, las variables que se toman en consideración para el cálculo de las demás prestaciones, los razonamientos que sostienen el cálculo de las deducciones que recibe y en general cualquier otra variable que oriente la integración de su pago quincenal. Adicionalmente, se debe razonar cómo, una vez considerada la normatividad aplicable, se llega a la conclusión de que el pago que corresponde es el que aparece efectivamente en el recibo de nómina. Todas estas cuestiones escapan por completo al escrutinio que cualquier servidor público puede hacer de su recibo de nómina.

El artículo 109 de la Constitución obliga a los servidores públicos a comportarse con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Esta obligación implica también la existencia de una diligencia debida en el sentido de reportar cualquier irregularidad que observen. No obstante, la norma que

aquí se impugna rebasar por mucho la obligación de debida diligencia y los principios constitucionales antes mencionados al imponer una carga excesiva a los servidores públicos consistente en informar sobre cualquier irregularidad en sus percepciones. Desde luego que las irregularidades evidentes pueden y deben ser señaladas. Pero esta obligación cae dentro de la debida diligencia que se espera de los servidores públicos sin que tenga que establecerse norma adicional al respecto. Lo que no puede esperarse de un servidor público es que realice periódicamente una auditoría de sus percepciones con el objeto de detectar cualquier irregularidad y denunciarla como la norma impugnada lo exige. Semajante tarea compete a las áreas de control del propio Estado. Para ello existen funcionarios debidamente preparados y competentes para realizar dicha labor. De esta manera, la norma en cuestión tiene el efecto de asignar una responsabilidad a los servidores públicos que desborda por completo el ámbito de sus funciones sustantivas y que además son incompetentes para realizarla.

Por lo anterior, la norma impugnada viola el artículo 16 constitucional al establecer una obligación aplicable a los servidores públicos para la cual no son competentes. La norma es también vaga con lo que viola el principio de legalidad establecido en el propio artículo 16, toda vez que no establece la forma en la que los servidores públicos deben llevar a cabo la verificación que se les obliga a realizar. También viola el artículo 123 por modificar los términos por los que fueron contratados, toda vez que pretende asignarles arbitrariamente una obligación para la cual no fueron contratados y para la cual tampoco tienen la capacitación necesaria y menos reciben la información que requieren para hacerla. En este aspecto, la norma penal es todavía más clara en su inconstitucionalidad, toda vez que el tipo penal señala como documentos probatorios cualquiera de los siguientes: comprobante, cheque, nómina u orden de pago, de una remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por servicios prestados, préstamo o crédito. Es claro que ninguno de los anteriores documentos es idóneo para realizar el análisis que el legislador pretende que realicen los servidores públicos. En tales condiciones, la conducta que se espera de los servidores públicos es de imposible realización toda vez que los documentos con los que se pretende acreditar el cobro en acceso en términos de la norma impugnada son claramente insuficientes para hacerlo.

En conclusión, el artículo 5º de la Ley que se impugna y los artículos que se desprenden del sistema normativo que se genera con motivo de este, son inconstitucionales al colocar en los servidores públicos a quienes afecta una carga indebida y desproporcionada que no corresponde a sus labores y para la cual no tienen siquiera información suficiente para resolver. Por tales motivos, la norma debe ser declarada inconstitucional.

aquí se impugna rebasa por mucho la obligación de debida diligencia y los principios constitucionales antes mencionados al imponer una carga excesiva a los servidores públicos consistente en informar sobre cualquier irregularidad en sus percepciones. Desde luego que las irregularidades evidentes pueden y deben ser señaladas. Pero esta obligación cae dentro de la debida diligencia que se espera de los servidores públicos sin que tenga que establecerse norma adicional al respecto. Lo que no puede esperarse de un servidor público es que realice periódicamente una auditoría de sus percepciones con el objeto de detectar cualquier irregularidad y denunciarla como la norma impugnada lo exige. Semejante tarea compete a las áreas de control del propio Estado. Para ello existen funcionarios debidamente preparados y competentes para realizar dicha labor. De esta manera, la norma en cuestión tiene el efecto de asignar una responsabilidad a los servidores públicos que desborda por completo el ámbito de sus funciones sustantivas y que además son incompetentes para realizarla.

Por lo anterior, la norma impugnada viola el artículo 16 constitucional al establecer una obligación aplicable a los servidores públicos para la cual no son competentes. La norma es también vaga con lo que viola el principio de legalidad establecido en el propio artículo 16, toda vez que no establece la forma en la que los servidores públicos deben llevar a cabo la verificación que se les obliga a realizar. También viola el artículo 123 por modificar los términos por los que fueron contratados, toda vez que pretende asignarles arbitrariamente una obligación para la cual no fueron contratados y para la cual tampoco tienen la capacitación necesaria y menos reciben la información que requieren para hacerla. En este aspecto, la norma penal es todavía más clara en su inconstitucionalidad, toda vez que el tipo penal señala como documentos probatorios cualquiera de los siguientes: comprobante, cheque, nómina u orden de pago, de una remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por servicios prestados, préstamo o crédito. Es claro que ninguno de los anteriores documentos es idóneo para realizar el análisis que el legislador pretende que realicen los servidores públicos. En tales condiciones, la conducta que se espera de los servidores públicos es de imposible realización toda vez que los documentos con los que se pretende acreditar el cobro en acceso en términos de la norma impugnada son claramente insuficientes para hacerlo.

En conclusión: el artículo 5º de la Ley que se impugna y los artículos que se desprenden del sistema normativo que se genera con motivo de este, son inconstitucionales al colocar en los servidores públicos a quienes afecta una carga indebida y desproporcionada que no corresponde a sus labores y para la cual no tienen siquiera información suficiente para resolver. Por tales motivos, la norma debe ser declarada inconstitucional.

Décimo Concepto de violación: Inconstitucionalidad del párrafo segundo, fracción III del artículo 6 de la ley federal de remuneraciones de los servidores públicos, reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Normas constitucionales violadas: artículos 14 y 123.

El párrafo segundo, fracción III del artículo 6 de la ley federal de remuneraciones de los servidores públicos, reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente: *"Las contribuciones causadas por concepto de las remuneraciones a cargo de los servidores públicos se retienen y enteran a las autoridades fiscales respectivos de conformidad con la legislación aplicable y no son pagadas por los órganos públicos en calidad de prestación, percepción extraordinaria u otro concepto."*

El texto cuya constitucionalidad se reclama establece una prohibición para los órganos públicos en el sentido de pagar en calidad de prestación un monto adicional a sus servidores públicos por las contribuciones causadas. Esta medida tiene un sustento legal para los funcionarios de la administración pública centralizada por lo que se refiere al pago de aguinaldos. Se trata del artículo 42 Bis de la ley federal de los trabajadores al servicio del Estado que establece lo siguiente: *"Artículo 42 Bis.- Los trabajadores tendrán derecho a un aguinaldo anual que estará comprendido en el Presupuesto de Egresos, el cual deberá pagarse en un 50 % antes del 15 de diciembre y el otro 50 % a más tardar el 15 de enero, y que será equivalente a 40 días de salario, cuando menos, sin deducción alguna. El Ejecutivo Federal dictará las normas conducentes para fijar las proporciones y el procedimiento para los pagos en caso de que el trabajador hubiere prestado sus servicios menos de un año."*

El contenido del artículo 42 Bis presenta una antinomia con lo establecido en el pasaje que se tilda de inconstitucional en el presente concepto de violación, toda vez que aquél expresamente señala que el aguinaldo debe pagarse por 40 días sin deducciones. Y el último prohíbe que se paguen contribuciones con motivo de las remuneraciones que reciben los servidores públicos. El efecto de la aplicación del artículo 40 Bis para el pago de aguinaldos es que los encargados de realizar este pago deben calcular un monto adicional por concepto de pago de aguinaldo a fin de que el monto neto de la remuneración por este concepto sea equivalente a los 40 días señalados por la ley. La prohibición cuya constitucionalidad aquí se contiene tiene el efecto de derogar al artículo 40 Bis por ser ley posterior. No obstante, queda por determinar qué ocurre con los derechos adquiridos que tienen los funcionarios de la Administración Pública Centralizada con motivo de la entrada en vigor de la ley federal de remuneraciones de los servidores públicos, reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En principio, la ley no puede afectar derechos adquiridos, tal y como dispone la cláusula de no retroactividad contenida en el

artículo 14 de la Constitución. En tales condiciones, los trabajadores de la administración pública central que gozan del beneficio del artículo 40 Bis no se pueden ver afectados por el pasaje cuya inconstitucionalidad se ataca en el presente concepto de violación.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, el quejoso no es trabajador de la administración pública central sino de la administración pública paraestatal. En tales condiciones, el artículo 40 Bis no les es aplicable. A pesar de ello, el pago de sus aguinaldos goza de las mismas condiciones que aplica a los servidores públicos de la administración centralizada. Es decir, la remuneración de aguinaldo, se calcula de tal forma que los servidores públicos gocen de 40 días de salario netos en concepto de aguinaldo. Esta prestación se encuentra debidamente autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se paga anualmente a los servidores públicos de este tipo. En tales condiciones, es necesario determinar si los servidores públicos de las entidades paraestatales que gozan de esta prestación tienen derechos adquiridos sobre la misma y consecuentemente no les es aplicable la prohibición cuya constitucionalidad se ataca en el presente concepto de violación.

Para responder lo anterior, debe considerarse lo establecido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el aguinaldo:

**SALARIO. EL AGUINALDO. ES PARTE INTEGRANTE DEL MISMO.**

De lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley Federal del Trabajo, se desprende que el salario se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo de manera ordinaria y permanente, es decir, todo aquello que habitualmente se suma a la cuota diaria estipulada como consecuencia inmediata del servicio prestado, ya sea que derive del contrato individual de trabajo, del contrato colectivo o de cualquier otra convención e, incluso, de la costumbre. Ahora bien, si se toma en consideración que, por un lado, ante la necesidad de los trabajadores de hacer frente a los gastos de fin de año, en el artículo 87 de la ley citada se consagró el derecho de los trabajadores a percibir el aguinaldo anual o su parte proporcional, y se fijaron las condiciones mínimas para el otorgamiento, esto es, que se pague antes del veinte de diciembre de cada año una cantidad equivalente cuando menos a quince días de salario, la cual puede ser mayor si así lo acuerdan las partes y, por otro, que al ser una prestación creada por la ley y susceptible de ser aumentada en los contratos, su pago es un derecho de los trabajadores que, como tal, es irrenunciable, en términos de los artículos 123, apartado A, fracción XXVII, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 5o., fracción XIII, de la Ley Federal del Trabajo, se

42

*concluye que el pago de esta percepción forma parte de las gratificaciones a que se refiere el artículo primeramente invocado y, por tanto, es computable para la integración del salario para efectos indemnizatorios provenientes de un reajuste de personal cuando existe convenio entre las partes. En consecuencia, las cláusulas de los convenios individuales o colectivos de trabajo que no respeten este derecho o cualquier otro beneficio que como mínimo establezca la Ley Federal del Trabajo en favor de los trabajadores, se entenderán sustituidas por lo previsto en este ordenamiento legal, por así disponerlo el primer párrafo de su artículo tercero transitorio, y sólo quedarán vigentes las cláusulas que superen esos mínimos, en términos del segundo párrafo de ese numeral.<sup>45</sup>*

El texto de la anterior tesis de la Segunda Sala señala que el aguinaldo contemplado en la ley federal del Trabajo se entiende como una parte del salario. También señala que el monto del mismo puede ser establecido por las partes en la relación laboral siempre que el mismo no sea inferior a lo establecido en el artículo 87 de dicha ley. Adicionalmente, la Segunda Sala otorga el carácter de irrenunciable al aguinaldo. En tales condiciones, debe considerarse que si los trabajadores del Centro Público de Investigación en donde presto mis servicios hemos recibido el aguinaldo en las condiciones que establece el artículo 42 bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y que dicha prestación ha sido aprobada y autorizada en el presupuesto y demás normatividad que rige el pago de las remuneraciones del quejoso, debe concluirse que el cálculo del aguinaldo en esos términos forma parte del salario del quejoso. En tales condiciones, el pasaje cuya inconstitucionalidad se ataca en el presente concepto de violación constituye una afectación directa a los derechos del quejoso en lo que respecta al pago de aguinaldo y cualquier otra remuneración que goce del beneficio de ser pagada sin deducciones. Ello, toda vez que se trata de prestaciones que se han incorporado al salario y que no pueden ser modificadas por el mandato del legislador sin afectar la garantía de no retroactividad de la ley y los derechos que otorga el artículo 123 constitucional. El salario es irrenunciable y las disminuciones al mismo que no tengan una fuente legítima son necesariamente contrarias a los derechos de los trabajadores. En tales condiciones, el precepto cuya constitucionalidad se ataca en el presente concepto de violación resulta efectivamente inconstitucional por afectar derechos adquiridos de los servidores públicos afectados por el mismo, entre los que se encuentra el quejoso. En este caso no se trata de meras expectativas de derechos, sino que se trata de la integración del salario de los servidores públicos y su afectación con motivo de la disposición legislativa que aquí se impugna.

---

<sup>45</sup> Novena Época, Registro: 186854, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Mayo de 2002, Tesis: 2a./J. 33/2002, Página: 269.

## INCIDENTE DE SUSPENSIÓN

El artículo 125 de la ley de amparo señala que la suspensión se otorgará de oficio o petición de parte. Al no existir alguno de los supuestos de los artículos 126<sup>46</sup> y 127<sup>47</sup> se solicita que se abra el incidente a petición de parte. El presente incidente es un acto jurídico procesal complejo, ya que está compuesto de dos partes: (i) suspensión de las normas impugnadas y (ii) suspensión de los actos que me causan agravio. Por razón de método, primero se hace un análisis general sobre el incidente de suspensión, en segundo término se expresan los razonamientos para suspender la aplicación de las normas impugnadas, y después se manifiestan los argumentos por los cuales se debe de paralizar el acto reclamado; así mismo, que mi salario integrado se mantenga como se venía aplicando antes de la emisión de la ley y del acto de aplicación.

### Análisis General

El artículo 128 de la ley de amparo contiene hipótesis para negar la suspensión, a saber: actos o normas en materia de telecomunicaciones.<sup>48</sup> El artículo 129 tiene criterios para ubicar cuando se estaría violando el orden público en caso de otorgar la medida cautelar: (i) centro de vicio o narcóticos; (ii) continuación de delitos o sus efectos; (iii) alza de precios en artículos de consumo; (iv) se impida la ejecución de medidas contra epidemias, campañas contra el alcoholismo o la drogadicción; (v) se afecten órdenes militares; (vi) ataques contra derechos de menores de edad; (vii) actos relacionados con supuestos de los artículos 131 y 135 constitucional; (viii) se impidan procedimientos de liquidación, medidas

---

<sup>46</sup> Artículo 126. La suspensión se concederá de oficio y de plano cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales. En este caso, la suspensión se decretará en el auto de admisión de la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, por cualquier medio que permita lograr su inmediato cumplimiento.

<sup>47</sup> Artículo 127. El incidente de suspensión se abrirá de oficio y se sujetará en lo conducente al trámite previsto para la suspensión a instancia de parte, en los siguientes casos: I. Extradición; y II. Siempre que se trate de algún acto que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce del derecho reclamado.

<sup>48</sup> Artículo 128.

Asimismo, no serán objeto de suspensión las órdenes o medidas de protección dictadas en términos de la legislación aplicable por alguna autoridad administrativa o jurisdiccional para salvaguardar la seguridad o integridad de una persona y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial.

Las normas generales, actos u omisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva.

La Segunda Sala de la Suprema Corte determinó que el otorgamiento de la suspensión se hace de manera casuística y en el análisis no se estudia el concepto de disposiciones de orden público, lo anterior de acuerdo a lo ordenado por la Constitución General y no por lo mandado por la ley de amparo.<sup>51</sup> Así mismo, la ley como cualquier otro acto de autoridad debe estar sujeto al criterio del Juez de Control Constitucional, pues de no ser así, la medida cautelar se vuelve inidónea y poco efectiva.

La medida cautelar otorgada contra todo el sistema normativo que se impugna, no genera una afectación al interés social. La quejosa insiste: al tratarse de los salarios integrados por los miembros de la administración pública federal, existe una íntima relación entre la buena marcha de ésta y la situación de cada quejoso. Así las cosas, el Juez de Control Constitucional debe utilizar la teoría de la apariencia del buen derecho, asomarse brevemente a la posible inconstitucionalidad del sistema normativo impugnado y después analizar los posibles efectos de estas normas en la vida de la quejosa, en conjunto con las violaciones de tracto sucesivo que ya están mencionadas en los conceptos de violación. No se debe pasar desapercibido que conforme a las reglas de los artículos 128 y 129 de la ley de amparo no existe impedimento; y que el artículo 138 de la ley de amparo deja un amplio margen de discrecionalidad al Juez Constitucional para que confronte la apariencia del buen derecho de la quejosa contra la el interés social. No existe interés social en permitir la existencia de normas jurídicas cuyos efectos son disminuir los derechos adquiridos, los contractuales y los constitucionales de la quejosa. Máxime que los artículos 127 y 75 de la Constitución General señalan que conforme al principio de anualidad, estas normas no pueden cobrar aplicación mientras esté vigente el presupuesto de egresos de la federación de 2018.

#### Acto de aplicación

Los actos de autoridad para efectos suspensivos pueden ser de dos tipos: (i) positivos, consistente en una conducta de hacer por parte de la autoridad; y (ii) negativos que, a su vez, se subdividen en: [I] abstenciones, las cuales carecen de ejecución y, por tanto, no hay actuar de la autoridad ni tampoco efectos que cesar en la suspensión; [II] las negativas, que sólo implican el rechazo a una solicitud del particular y, dada su naturaleza, tampoco admiten suspensión porque se darían efectos constitutivos de derechos a la medida cautelar; y [III] los actos prohibitivos, los cuales implican en realidad una orden positiva de la

<sup>51</sup> Época: Décima Época, Registro: 2015393, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 47, Octubre de 2017, Tomo II Materia(s): Constitucional, Común, Tesis: 2a. CLIX/2017 (10a.) Página: 1232 **SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. EL ARTÍCULO 27 DE LA LEY DE LOS ÓRGANOS REGULADORES COORDINADOS EN MATERIA ENERGÉTICA, ES INCONSTITUCIONAL POR NO RESPETAR EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY REGLAMENTARIA.**

autoridad, tendente a impedir una conducta o actividad del particular previamente autorizada por el derecho<sup>52</sup>.

En el caso de mantras, el acto desplegado por la autoridad responsable CIDE A.C. tiene una naturaleza compleja, debido a que desplegó un acto positivo (aplicó la Ley Federal de Remuneraciones) y, a su vez, omitió el pago de las percepciones que la parte quejosa venía desempeñando, es decir, un acto negativo. Los efectos del acto complejo descrito son de naturaleza positiva, toda vez que los derechos laborales adquiridos salieron de la esfera jurídica de la parte quejosa. La medida cautelar no tiene como efecto generar nuevos derechos, sino proteger intereses que ya estaban en el patrimonio de la quejosa y que los actos de aplicación le arrebataron. La suspensión devuelve la regularidad de sus derechos fundamentales a la parte suscrita.

En razón de lo anterior, la parte quejosa solicita a este Juzgado de Distrito, que conceda la suspensión para el efecto de paralizar el acto de autoridad desplegado por la autoridad ejecutora. El efecto de la medida cautelar puede vislumbrar efectos positivos restitutorios de manera parcial, en relación con los que se conseguirían en un fallo de amparo favorable, es decir, los efectos del otorgamiento de la medida cautelar constitucional devolverían la regularidad de mis percepciones salariales, sin embargo, el sistema normativo que se impugna seguirá de pie. El Poder Judicial federal ha establecido la procedencia de la suspensión en este tipo de casos con efectos restitutorios, atendiendo a la naturaleza compleja del acto<sup>53</sup>. La concesión de la medida preserva la integridad misma de la quejosa, puesto que con el salario se satisfacen los quehaceres y necesidades más básicos de la vida.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Época: Décima Época Registro: 2017274 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 55, Junio de 2018, Tomo IV Materia(s): Común Tesis: XXVII.3o.60 (10a.) Página: 3192 **RESOLUCIÓN QUE NIEGA AL QUEJOSO RECLUIDO EN UN CENTRO PENITENCIARIO UNA PETICIÓN RELATIVA AL DERECHO DE OBTENER SU LIBERTAD EN UN PROCESO PENAL. AL SER UN ACTO NEGATIVO CON EFECTOS POSITIVOS, PROCEDE CONCEDER LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA EN EL AMPARO PROMOVIDO EN SU CONTRA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 163 DE LA LEY DE LA MATERIA.**

<sup>53</sup> Jurisprudencia, Novena Época, Tomo XXXIV, julio de 2011, página 1919, de rubro: **SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. PROCEDE CONCEDERLA, A PESAR DE QUE PUEDA ADELANTAR LOS EFECTOS DE LA DECISIÓN FINAL, SI ES NECESARIO PARA ASEGURAR UNA TUTELA CAUTELAR EFECTIVA QUE PRESERVE LA MATERIA DEL JUICIO Y LA CABAL RESTITUCIÓN DEL AFECTADO EN SUS DERECHOS.**

<sup>54</sup> Época: Décima Época, Registro: 2017591, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 57, Agosto de 2018, Tomo III Materia(s): Común, Tesis: IV.1o.C.7 C (10a.) Página: 3079 **SUSPENSIÓN DEFINITIVA EN EL AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONCEDERLA CON EFECTOS RESTITUTORIOS CONTRA LA ORDEN DE EMBARGO DE UNA PENSIÓN JUBILATORIA A UN ADULTO MAYOR EN CONDICIONES DE VULNERABILIDAD, CON BASE EN LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y EL PELIGRO EN LA DEMORA.**

Época: Décima Época, Registro: 2016760, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 53, Abril de 2018, Tomo III, Materia(s): Común Tesis: XVI.2o.T.1 (10a.) Página: 2391 **SUSPENSIÓN EN AMPARO INDIRECTO. CONTRA ACTOS DE NATURALEZA NEGATIVA EN PROCEDENTE SU CONCESIÓN CON EFECTOS RESTITUTORIOS.**

Por lo anteriormente expuesto y fundado,

A USTED C. JUEZ, atentamente le pido se sirva:

**PRIMERO.-** Tenerme por presentado por mi propio derecho, promoviendo demanda de amparo en contra de las autoridades precisadas y por los actos que se les imputan.

**SEGUNDO.-** Requerir a las autoridades responsables rindan sus informes previos y con justificación.

**TERCERO.-** Fijar fecha y hora para la celebración de las audiencias incidental y constitucional

**CUARTO.-** Conceder a la quejosa la suspensión provisional que solicita, y celebrada que sea la audiencia incidental, conceder en igual forma la suspensión definitiva de los efectos y consecuencias de los actos reclamados.

**QUINTO.-** Celebrada que sea la audiencia constitucional, dictar sentencia concediendo a la quejosa el amparo y protección de la justicia federal.

**SEXTO.-** Tener por señalado domicilio para recibir notificaciones y por autorizados en el juicio las personas indicadas.

**PROTESTO LO NECESARIO.**

En la fecha de su presentación.

[Redacted signature area]