

**PODER JUDICIAL**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

**SENTENCIA** dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 139/2019, así como los Votos Concurrentes de los señores Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Concurrente y Particular del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y Concurrente de Minoría de la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf y del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 139/2019**  
**PROMOVENTE: SENADORAS Y SENADORES DE LA**  
**REPÚBLICA**

**PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ**  
**SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA: ALEJANDRO GONZÁLEZ PIÑA**

Vo.Bo.  
Ministra

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día cinco de abril de dos mil veintidós, emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la que se resuelve la **acción de inconstitucionalidad 139/2019** promovida por una minoría del Senado de la República en contra del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve, emitido por el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el cual se expidió la Ley Federal de Austeridad Republicana (LFAR en adelante) y se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH en lo subsiguiente).

**TRÁMITE**

1. **Presentación de la demanda.** Mediante escrito presentado el trece de diciembre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una minoría del Senado de la República promovió acción de inconstitucionalidad contra el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve, emitido por el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el cual se expidió la Ley Federal de Austeridad Republicana y se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria<sup>1</sup>.
2. **Autoridades emisora y promulgadora.** La norma general impugnada se emitió por el Congreso de la Unión y se promulgó por el Poder Ejecutivo Federal.
3. **Conceptos de invalidez.** La parte promovente, en sus conceptos de invalidez, manifestó, en esencia, lo siguiente:

a. Primero. La Ley Federal de Austeridad Republicana es inconstitucional porque el Congreso de la Unión carece de facultades expresas en el artículo 73 constitucional para legislar en materia de austeridad, por lo que dichas facultades deben entenderse residualmente conferidas a los Estados en términos del artículo 124 constitucional. El objeto de la LFAR es regular el ejercicio del gasto público federal y coadyuvar a que los recursos se administren con base en los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez. El único órgano facultado para pronunciarse sobre el ejercicio del gasto público, su distribución y erogación, es la Cámara de Diputados, según el artículo 74, fracción IV, constitucional, pero no está facultado para imponer directrices en cuanto a esos principios que rigen la erogación de los recursos, pues ello corresponde a los ejecutores materiales o, en todo caso, a la Auditoría Superior de la Federación conforme al artículo 79 constitucional. Además, el concepto de austeridad difiere del contenido y alcance de los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez previstos en el artículo 134 constitucional. Por lo tanto, viola los artículos 14, 16 y 73 de la Constitución de la República.

<sup>1</sup> Foja 1 a 35, la acción de inconstitucionalidad 139/2019.

b. Segundo. Los artículos 1, párrafo segundo, y 4, fracción I, de la LFAR son inconstitucionales porque generan inseguridad jurídica respecto del ámbito de aplicación de la ley y conculcan el principio de división de poderes, pues indican que los poderes legislativo y judicial así como los órganos autónomos deben dar cumplimiento a esa ley. Sin embargo, no existe facultad constitucional expresa que permita que una legislación de austeridad se extienda a los tres poderes, por lo que no es el instrumento idóneo para legislar el gasto público de los poderes legislativo y judicial, ni de los organismos autónomos. Además, los poderes legislativo y judicial, así como los organismos constitucionales autónomos, gozan de autonomía presupuestal y financiera, por lo que la LFAR, al no limitarse a regular a la Administración Pública Federal y pretender limitar esa autonomía introduciendo normas de ejecución presupuestal y financiera, viola la división de poderes, al someter a poderes autónomos a las fuerzas mayoritarias en turno. Y la LFAR es sumamente ambigua (sic) respecto de su ámbito de aplicación, pues incluso pretende establecer directrices en materia de relaciones laborales y condiciones de trabajo, lo que genera incertidumbre. Incluso no se precisaron parámetros para que los poderes judicial y legislativo, así como órganos autónomos, adapten sus ordenamientos jurídicos a lo dispuesto en la LFAR, lo que genera incertidumbre acerca del ámbito material y personal de aplicación de ésta. Luego, se violan los artículos 14, 16, 49 y 133 de la Constitución de la República.

c. Tercero. Los artículos 16, en las porciones que establecen “de manera enunciativa y no limitativa” y “pudiendo ampliar los supuestos previstos en este artículo”, y el 26 de la LFAR violan los principios de tipicidad y taxatividad, pues considerando que el artículo 29 del mismo ordenamiento faculta a la Secretaría de la Función Pública (SFP) para iniciar procedimientos de responsabilidad por infracciones a las medidas de austeridad, las normas impugnadas generan incertidumbre jurídica que impiden a los destinatarios conocer los elementos de las infracciones, pues el catálogo de las medidas de austeridad puede ser ampliado por las secretarías (de Hacienda y la Función Pública) sin que se prevean en la ley lineamientos, parámetros o términos para complementar o adicionar lo ya regulado.

d. Cuarto. Los artículos 4, fracción II, 7, párrafo segundo en lo atinente al Comité de Evaluación, 27 y transitorios séptimo y octavo, son inconstitucionales por dos razones. La primera, porque violan el principio de división de poderes al atribuir a dicho Comité facultades de revisión, verificación y evaluación de la cuenta pública y el ejercicio del gasto, que conforme a los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución, en relación con el 14, fracción I, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, corresponden en exclusiva a la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Además, extiende ilegalmente las facultades de la Secretaría de la Función Pública en relación con el gasto público, pues las facultades de ésta se relacionan con las responsabilidades que se generen en relación con el mismo, pero no para la revisión y evaluación de éste. La segunda razón es que la LFAR no prevé la integración del mencionado Comité, lo que genera inseguridad jurídica.

e. Quinto. I) El párrafo segundo del artículo 24 de la LFAR establece una restricción de diez años para que los servidores públicos de mando superior puedan laborar en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en ejercicio de su cargo público. Esta norma restringe innecesaria y desproporcionadamente la libertad de trabajo prevista en los artículos 5 y 123 constitucionales, 15 (sic) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, porque si bien esa restricción pretende evitar conflictos de interés y uso de información privilegiada, no se tuvo en consideración para valorar el alcance de esa restricción los efectos nocivos que podría ocasionar la revelación de esa información en ámbitos privados, ni el tiempo durante el cual podría resultar útil para las empresas interesadas, ni las restricciones admitidas por la Constitución para casos análogos, que no superan en ningún caso los cuatro años. II) Genera un efecto inhibitorio desproporcionado en el ejercicio del derecho al trabajo. III) Atenta contra el principio de retroactividad de la ley y seguridad jurídica en su vertiente de confianza legítima en relación con los funcionarios públicos de mando superior que ejercían el cargo al entrar en vigor la LFAR, porque tenían la confianza legítima de que al abandonarlo podrían prestar sus servicios en la iniciativa privada sin esa restricción, considerando además que la distinción entre derecho y expectativa de derecho no aplica tratándose de derechos fundamentales.

f. Sexto. I) El artículo 61, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) es inconstitucional porque faculta al Presidente de la República, de forma discrecional, a determinar el destino de los recursos ahorrados con la Ley Federal de Austeridad Republicana, facultad que conforme al artículo 74 de la Constitución es exclusiva de la Cámara de Diputados. Además, lo dispuesto en el artículo 54 de dicha ley que establece el deber de

reintegrar a la Tesorería de la Federación los recursos del presupuesto no erogados durante el ejercicio fiscal, es contradictorio con la LFAR que pretende que se entreguen informes de evaluación anuales de las medidas, ahorros y destino de éstos, lo que implica que hasta la conclusión del año fiscal podría disponerse de esos recursos. II) El artículo 7 de la LFAR en relación con el 61 de la LFPRH, son inconstitucionales porque violan los principios de gasto público previstos en el artículo 134 de la Ley Fundamental, pues permiten un redireccionamiento discrecional de los ahorros provenientes de las medidas de austeridad. III) El artículo 61, segundo párrafo, de la LFPRH es inconstitucional porque no regula adecuadamente la facultad que confiere al Presidente de la República para redirigir los ahorros generados por las medidas de austeridad, lo que viola el artículo 16 constitucional.

4. **Artículos señalados como violados.** La promovente señaló como violados los artículos 1, 5, 14, 16, 49, 73, 74, 79, 123, 124, 133 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 15 (sic) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>2</sup>.
5. **Registro y turno.** El Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad bajo el número 139/2019, y el asunto se turnó a la **Ministra Norma Lucía Piña Hernández**, para que fungiera como instructora<sup>3</sup>.
6. **Admisión.** La Ministra instructora admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al Poder Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión para que rindieran sus informes dentro del plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que surtiera efectos la notificación del citado auto<sup>4</sup>.
7. **Informe del Poder Ejecutivo Federal.** El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de la República, rindió informe mediante oficio recibido el seis de febrero de dos mil veinte, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, en el que manifestó, en síntesis, lo siguiente<sup>5</sup>:
  - a) El Congreso de la Unión tiene competencia legislativa para emitir la Ley Federal de Austeridad Republicana, en términos de lo dispuesto en los artículos 73, fracción XXXI, 109, fracción III y 134 en relación con los diversos numerales 74, fracción IV, 75, 126 y 127, todos de la Constitución Federal.
  - b) Los artículos 1, párrafo segundo y 4, fracción I de la Ley Federal de Austeridad Republicana son claros y precisos al señalar su ámbito de aplicación, por lo que no vulneran los principios de legalidad, de seguridad jurídica ni de división de poderes.
  - c) Los artículos 16 y 29 de la Ley Federal de Austeridad Republicana no son violatorios de los principios de legalidad, en su vertiente de tipicidad, y de seguridad jurídica; ya que el hecho de que el legislador ordinario habilite a las autoridades administrativas para la emisión de lineamientos que regulen las medidas de austeridad republicana, así como las contrataciones y adquisiciones, y, en general, la administración de los recursos públicos, no viola dichos principios, toda vez que al establecer cláusulas habilitantes, atienden, precisamente, a cuestiones específicas que no pueden ser previstas en una ley, pues deben tomarse en cuenta distintas variables para su emisión, como los procedimientos administrativos que resulten más eficientes y eficaces.
  - d) El Comité de Evaluación, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública no invaden la facultad de la Cámara de Diputados para evaluar la gestión financiera de la cuenta pública. La Ley Federal de Austeridad Republicana no viola los principios de división de poderes, legalidad y de seguridad jurídica.
  - e) El artículo 24, segundo párrafo de la Ley Federal de Austeridad Republicana no viola la libertad de trabajo, reconocida en los numerales 5 y 123 constitucionales, 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, XIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; ni vulnera los principios de irretroactividad de la ley, confianza legítima y de seguridad jurídica, ni genera un efecto inhibitorio.
  - f) El artículo 61, párrafo segundo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria no invade la competencia de la Cámara de Diputados, respecto del destino de gasto público federal.

<sup>2</sup> Foja 7, de la acción de inconstitucionalidad 139/2019, tomo I.

<sup>3</sup> Foja 565, *ibídem*.

<sup>4</sup> Foja 566 y 567, *ibídem*.

<sup>5</sup> Fojas 1542 a 1651, de la acción de inconstitucionalidad 139/2019, tomo II.

**8. Informe de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.** La Senadora Presidenta de la Mesa Directiva del Cámara de Senadores del Congreso de la Unión rindió su informe mediante oficio recibido el seis de febrero de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, en el que manifestó, en síntesis, lo siguiente<sup>6</sup>:

**a)** Que el hecho de que el artículo 73 de la Constitución Federal no otorgue expresamente alguna atribución al Poder Legislativo Federal para legislar en materia de austeridad, no constituye impedimento para que el Congreso de la Unión expida la Ley Federal de Austeridad Republicana, ya que éste cuenta con facultades implícitas para ello.

**b)** Que los preceptos de la Ley Federal de Austeridad Republicana, no son ambiguos en cuanto a su ámbito de aplicación, ya que de la lectura literal de la misma se desprende que las disposiciones son de observancia obligatoria de todos los servidores públicos de la Administración Pública Federal y debe ser aplicada de manera transversal en todas las dependencias, entidades y órganos de los Poderes de la Unión y demás entes públicos federales, cuando se les asignen recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

**c)** Refiere que los órganos legislativos se encuentran constreñidos a definir de manera suficiente y precisa las conductas que se sancionarán dentro el ámbito del derecho administrativo, de manera que las autoridades que se encuentren encargadas de operar el sistema normativo no incurran en arbitrariedad o discrecionalidad en su aplicación. Expone que en la Ley Federal de Austeridad Republicana se establecen parámetros, términos o presupuestos para que las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, puedan complementar o adicionar lo ya regulado en la propia ley, así como para emitir los lineamientos aplicables en materia de austeridad republicana, lo que genera certeza, claridad y seguridad en las eventuales infracciones y sanciones administrativas que pudiesen actualizarse del incumplimiento a lo previsto en la norma reclamada.

De igual forma manifiesta que el artículo 26 de la Ley Federal de Austeridad Republicana no contraviene lo principios de seguridad jurídica y legalidad, pues el marco o cuadro de acción impide que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, puedan establecer o redefinir a su antojo por medio de lineamientos las medidas de austeridad que deben respetar los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

**d)** Que contrario a lo que establecen los accionantes, la Ley Federal de Austeridad Republicana no establece facultades coincidentes en favor del Comité de Evaluación para la evaluación de los ingresos y egresos de los recurso públicos, toda vez que la atribución establecida en el artículo 27, del citado cuerpo normativo, solamente tiene como finalidad que el Comité promueva y evalúe las políticas y medidas de austeridad república de los entes públicos, lo cual difiere de las facultades constitucionales y legales establecidas para la Auditoría Superior de la Federación.

**e)** Que la medida legislativa contenida en el segundo párrafo del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, si bien es cierto se traduce en una limitación al derecho humano al trabajo, busca en todo momento evitar el uso de información privilegiada en perjuicio del Estado, pero a la vez tiene el cuidado de incidir de la manera menos lesiva en perjuicio de sus destinatarios, toda vez que no impide el ejercicio del derecho al trabajo u ocupación en otras actividades productivas, como tampoco imposibilita desempeñarse a sus destinatarios en otras áreas del gobierno; por lo que la incidencia en dicho derecho es tan mínima que permite a los exservidores públicos desarrollarse en casi cualquier empresa privada que deseen, pues no los limita a rama alguna, ni mucho menos a una especialidad, sino sólo respecto de empresas respecto de las cuales hayan tenido información.

**f)** Que de manera alguna se permite al Presidente modificar el contenido del Presupuesto de Egresos sino que sólo se le otorgan atribuciones para destinar los ahorros generados con motivo de la aplicación de la Ley Federal de Austeridad Republicana a los programas previstos en el Plan Nacional de Desarrollo o un destino diverso que por decreto presidencial determine.

**9. Informe de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.** La Diputada Presidenta y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, rindió informe mediante oficio recibido el seis de febrero de dos mil veinte, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, en el que manifestó, en síntesis, lo siguiente<sup>7</sup>:

**a)** La Ley Federal de Austeridad Republicana fue emitida por el Poder Legislativo Federal, en uso de las facultades soberanas que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>6</sup> Foja 582 a 673, *ibídem*.

<sup>7</sup> Fojas 1653, *ibídem*.

- b)** Que la ley impugnada establece claramente su ámbito de aplicación y respeta el derecho a la seguridad jurídica.
- c)** Que es acorde con el principio de legalidad.
- d)** Que establece la función y forma de integración del Comité de Evaluación, con claro respeto a las atribuciones constitucionales de los demás órganos del Estado.
- e)** Que la ley impugnada es acorde con el derecho a la profesión y al trabajo, establecido en el artículo 5 de la Constitución Federal, ya que si bien el principio constitucional garantiza el ejercicio de las actividades indicadas, no puede estimarse que la libertad de trabajo sea ilimitada, pues el propio texto del precepto constitucional en cita dispone con claridad que el ejercicio de la citada garantía solo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se vulneran derechos de la sociedad.
- f)** Que no conculca el principio de división de poderes, al no sustituir las facultades soberanas relativas a la determinación del gasto público.
- 10. Alegatos.** Mediante escritos recibidos el veintiocho de febrero de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la delegada del Presidente de la República<sup>8</sup>, así como el Subdirector de Amparos de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión<sup>9</sup>, realizaron diversas manifestaciones a guisa de alegatos; así mismo, mediante escritos presentados ante la citada oficina el tres de marzo siguiente, el delegado de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión<sup>10</sup>, y la parte promovente<sup>11</sup>, expusieron sus manifestaciones en la misma vía.
- 11. Causa de improcedencia.** Al rendir su informe, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión solicitó el sobreseimiento de esta acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, pues considera que no pueden combatirse por esta vía omisiones de carácter legislativo y por ello la presente acción resulta improcedente. Lo anterior, porque estima que se pretenden combatir omisiones legislativas relativas a que la LFAR omite definir su ámbito de aplicación, y que la LFAR omite establecer la forma de integración del Comité de Evaluación.
- 12. Cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de cuatro de marzo de dos mil veinte se cerró la instrucción a efecto de que se elaborara el proyecto de resolución correspondiente<sup>12</sup>.

#### CONSIDERACIONES

- 13. Competencia.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver esta acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>13</sup>, toda vez que se plantea la posible contradicción entre normas generales y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 14. Oportunidad.** El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>14</sup> dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, sin perjuicio de que si el último día del plazo fuera inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

<sup>8</sup> Foja 2011 a 2027, del expediente de la acción de inconstitucionalidad 139/2019, tomo III.

<sup>9</sup> Fojas 2028 a 2675 *ibídem*.

<sup>10</sup> Fojas 2076 a 2104, *ibídem*.

<sup>11</sup> Fojas 2105 a 2158, *ibídem*.

<sup>12</sup> Foja 2159, del expediente de la acción de inconstitucionalidad 139/2019, tomo III.

<sup>13</sup> **“Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]. II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

[...] b).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;[...].”

**“Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

[...].”

<sup>14</sup> **“Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...)”.

15. El decreto por el cual se expidió la Ley Federal de Austeridad Republicana y se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve, por lo que el plazo de treinta días naturales transcurrió del veinte de noviembre al diecinueve de diciembre de dos mil diecinueve.
16. De tal suerte que, si el escrito de demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el **trece de diciembre de dos mil diecinueve**<sup>15</sup>, debe estimarse oportuna.
17. **Legitimación.** El inciso b), de la fracción II, del artículo 105 constitucional establece que podrá ejercitar acción de inconstitucionalidad el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.
18. En el caso, quienes suscribieron la demanda de acción de inconstitucionalidad tienen el carácter de senadores del Congreso de la Unión, lo que se acreditó con la copia certificada de las diversas constancias (de asignación, así como de mayoría y validez) que se anexaron al escrito de demanda<sup>16</sup>.
19. También se encuentra acreditado que la demanda está firmada por un total de cuarenta y siete senadores, por lo que representan más del treinta y tres por ciento de los ciento veintiocho que conforman el Senado de la República, en términos de lo dispuesto por el artículo 56 de la Constitución Federal, es decir, el treinta y seis punto setenta y uno por ciento<sup>17</sup>.
20. El tercero de los requisitos, consistente en que la acción de inconstitucionalidad se haga valer contra leyes federales o tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, también se cumple porque los ordenamientos impugnados participan de los atributos de una ley federal en sentido formal y material.
21. En consecuencia, ha quedado demostrado que los senadores accionantes están legitimados.
22. **Precisión de los actos reclamados.** Del análisis integral de la demanda se advierte que las normas efectivamente impugnadas del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve, son las siguientes:
23. De la Ley Federal de Austeridad Republicana: la totalidad de la ley (por incompetencia del órgano legislativo) y por razones específicas, los artículos 1, párrafo segundo, 4, fracciones I y II, 7 y párrafo segundo, 16, párrafos primero y segundo, porciones normativas “de manera enunciativa y no limitativa” y “pudiendo ampliar los supuestos regulados en este artículo”, 24, párrafo segundo, 26, 27, séptimo y octavo transitorios.
24. De la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el artículo 61, segundo párrafo.
25. **Procedencia.** Al rendir su informe, la Cámara de Diputados argumenta que esta acción de inconstitucionalidad es improcedente con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, en relación con el artículo 56 del mismo ordenamiento, porque a su juicio se pretenden impugnar omisiones legislativas consistentes en, primero, la omisión de precisar el ámbito de aplicación de la Ley Federal de Austeridad Republicana, y segundo, la omisión de regular la integración del Comité de Evaluación al que se refiere dicha ley.
26. Es **infundada** esta causa de improcedencia.
27. Este Tribunal Pleno ha sostenido el criterio consistente en que la acción de inconstitucionalidad no es un medio a través del cual puedan controlarse omisiones legislativas, a partir del análisis de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>18</sup>, de la que se advierte que la acción de inconstitucionalidad sólo procede contra normas generales que hayan sido promulgadas y publicadas en el correspondiente medio oficial, ya que a través de este

<sup>15</sup> Foja 81, vuelta, del expediente de la acción de inconstitucionalidad 139/2019, tomo I.

<sup>16</sup> Foja 73 a 564, del expediente de la acción de inconstitucionalidad 139/2019, tomo I.

<sup>17</sup> Hay cuarenta y ocho firmas en la demanda, pero sólo se tienen en cuenta cuarenta y siete porque una de ellas es la de Juan Quiñonez Ruiz, suplente del senador José Ramón Enríquez Herrera, quien también suscribió la demanda. Fojas 78 y 79 del tomo I.

<sup>18</sup> Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

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

mecanismo constitucional se realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, con el único objeto de expulsarla del orden jurídico nacional siempre que la resolución relativa que proponga declarar la invalidez alcance una mayoría de cuando menos ocho votos, esto es, se trata de una acción de nulidad y no de condena a los cuerpos legislativos del Estado Mexicano para producir leyes<sup>19</sup>.

28. Por omisión legislativa debe entenderse, propiamente, no el simple no actuar del órgano legislativo, sino sólo aquel no actuar que constituya la infracción a un deber legal o constitucional de ejercer la competencia legislativa. Esto es, una omisión legislativa se configura cuando existe una norma, constitucional o legal, que impone a un órgano legislativo el deber de ejercer su competencia legislativa en determinado sentido, generalmente dentro de un plazo determinado, por ejemplo, para emitir un ordenamiento que reglamente determinada materia, contenido, cuestión o institución, o un conjunto de ellas<sup>20</sup>.
29. Por ende, para efectos del control judicial de omisiones legislativas, sólo puede hablarse de éstas, en sentido estricto, en relación con las que surgen de competencias de ejercicio obligatorio, pues tratándose de competencias de ejercicio potestativo, más que de una omisión, se trata de un mero no actuar del poder legislativo, ya que en estos casos éste tiene la libertad o discreción de apreciar la oportunidad y la necesidad, o no, de ejercerlas, mas no el deber de hacerlo<sup>21</sup>.
30. Así, *en principio*, el no actuar del poder legislativo en relación con competencias de ejercicio potestativo no está sujeto a control judicial sino, en todo caso, a controles políticos formales (como el juicio político<sup>22</sup>) o informales (como las elecciones periódicas).
31. Ahora bien, es importante distinguir conceptualmente las omisiones absolutas y las relativas, de otros escenarios que no constituyen omisiones legislativas sino regulaciones deficientes, por ejemplo, por contener lagunas.

---

<sup>19</sup> Tesis: P. XXXI/2007 de rubro OMISIONES LEGISLATIVAS. ES IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN SU CONTRA.

<sup>20</sup> Ver tesis: 1a. XVII/2018 (10a.): CONCEPTO DE OMISIÓN COMO ACTOS DE AUTORIDAD. Desde un punto de vista conceptual, la simple inactividad no equivale a una omisión. En el ámbito jurídico, para que se configure una omisión es imprescindible que exista el deber de realizar una conducta y que alguien haya incumplido con esa obligación. En este sentido, las autoridades no sólo pueden afectar a los ciudadanos a partir de la realización de actos positivos, sino también a través de actos negativos u omisiones.

Ver, *mutatis mutandis*, la tesis: 1a. XX/2018 (10a.): OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que en el marco del juicio de amparo sólo habrá una omisión legislativa propiamente dicha cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente. En efecto, en caso de no existir un mandato constitucional que establezca con toda claridad el deber de legislar, la conducta de la autoridad carecería de toda relevancia jurídica para efectos del juicio de amparo, de ahí que en esta vía procesal no tenga mucho sentido hablar de omisiones de ejercicio potestativo. Por último, es importante aclarar que autoridades distintas al Congreso de la Unión también podrían estar constitucionalmente obligadas a emitir normas generales, abstractas e impersonales.

<sup>21</sup> Ver tesis: P./J. 11/2006: OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.

<sup>22</sup> Constitución Federal: "Art. 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los ejecutivos de las entidades federativas, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. [...]"

32. Una omisión legislativa absoluta se configura cuando existe un deber constitucional o legal de emitir un cuerpo normativo, y el poder legislativo obligado omite ejercer su competencia legislativa, esto es, simplemente, no legisla al respecto.
33. Una omisión legislativa relativa se configura cuando existe una norma, constitucional o legal, que impone al poder legislativo el deber de emitir un ordenamiento que regule determinadas materias, contenidos, cuestiones o instituciones que pueden ser claramente identificadas y separadas conceptualmente, y el órgano legislativo ejercita su competencia legislativa de manera incompleta al emitir un ordenamiento que no incluye todas las materias, contenidos, cuestiones o instituciones a que estaba obligado, esto es, omite legislar *sobre la totalidad* de alguna de éstas.
34. A manera de ejemplo, una omisión relativa ocurre cuando una norma constitucional impone al poder legislativo el deber de emitir un ordenamiento que regule infracciones, sanciones y procedimientos en determinada materia, y el legislativo ejercita efectivamente su competencia y expide un ordenamiento, pero éste contempla solamente infracciones y sanciones, pero no procedimientos; o infracciones y procedimientos, pero no sanciones, etcétera. En este escenario, se ha configurado una omisión legislativa relativa, pues el legislador ha sido omiso parcialmente, al no haber legislado sobre una de las cuestiones o contenidos que estaba obligado a regular.
35. Este tipo de omisiones deben ser distinguidas de la simple regulación deficiente, por ejemplo, porque un ordenamiento contenga lagunas<sup>23</sup>, lo que acontece cuando el poder legislativo efectivamente legisló sobre la cuestión, contenido, materia o institución respectiva, pero lo hizo de manera deficiente: en el ejemplo, expidió un ordenamiento en el que efectivamente emitió normas relativas a infracciones, sanciones y procedimientos, pero no previó todos los casos posibles de infracciones (según criterios de relevancia jurídica implícitos en el propio ordenamiento), y/o no precisó algún plazo del procedimiento, y/o previó normas incompatibles, etcétera. En escenarios de esta índole, no existe omisión legislativa alguna, ni relativa ni absoluta, sino un ordenamiento deficiente porque contiene lagunas u otras deficiencias normativas que pueden hacer ineficaz el ordenamiento, generar inseguridad jurídica, etcétera<sup>24</sup>.
36. En este sentido, sólo se configurará una omisión relativa cuando el legislador, estando obligado normativamente a legislar sobre varias materias, contenidos, cuestiones o instituciones, conceptualmente discernibles unas de otras, lo hace respecto de varias de ellas, pero omite hacerlo respecto de la totalidad de alguna o algunas.
37. En consecuencia, si el legislador sí ejerce su competencia respecto de todas las materias, cuestiones, contenidos o instituciones a que está obligado, pero lo hace de manera deficiente por expedir un ordenamiento lagunoso, que no prevé todos los aspectos que debería en relación con alguna o algunas de ellas, debe entenderse que no se configura omisión legislativa alguna, sino una regulación positiva deficiente.
38. De no sostenerse un concepto *estricto* de omisiones legislativas relativas como el bosquejado, la noción de omisiones colapsaría, pues cualquier norma o conjunto de ellas puede ser considerado omisivo si por omisión se entiende, simplemente, la situación en que una materia o cuestión ha sido deficientemente regulada.
39. Ahora bien, del análisis de los conceptos de invalidez resumidos previamente, se advierte que aquello que los senadores accionantes argumentan no es propiamente la existencia de omisiones legislativas relativas, sino de una regulación positiva deficiente que, en su opinión, vulnera el principio de seguridad jurídica previsto en los artículos 14 y 16 constitucionales.
40. En efecto, en el segundo concepto de invalidez se argumenta, en esencia, que la Ley Federal de Austeridad Republicana no precisa *de forma clara e indubitable* su ámbito de aplicación en relación con los poderes legislativo y judicial así como los órganos constitucionales autónomos, lo que genera incertidumbre jurídica.

---

<sup>23</sup> Entendidas como la situación en que una clase de casos debe considerarse relevante desde el punto de vista de las propiedades fácticas que el propio ordenamiento toma en consideración para desarrollar su regulación y, sin embargo, no ha provisto la solución normativa para la clase de casos en cuestión.

<sup>24</sup> Ver tesis 1ª XIX/2018: DIFERENCIAS ENTRE LAS LAGUNAS NORMATIVAS Y LAS OMISIONES LEGISLATIVAS. Existe una laguna normativa cuando el legislador no regula un supuesto de hecho específico, de tal forma que un caso concreto comprendido en ese supuesto no puede ser resuelto con base en normas preexistentes del sistema jurídico. En cambio, una omisión legislativa se presenta cuando el legislador no expide una norma o un conjunto de normas estando obligado a ello por la Constitución. Así, mientras las lagunas deben ser colmadas por los jueces creando una norma que sea aplicable al caso (o evitando la laguna interpretando las normas existentes de tal forma que comprendan el supuesto que se les presenta), una omisión legislativa no puede ser reparada unilateralmente por los tribunales, pues éstos no tienen competencia para emitir las leyes ordenadas por la Constitución, por lo que es el órgano legislativo quien debe cumplir con su deber de legislar.

41. En el cuarto concepto de invalidez se argumenta que la Ley Federal de Austeridad Republicana no regula *debidamente* la integración del Comité de Evaluación, lo que a juicio de los accionantes viola el derecho a la seguridad jurídica, pues si bien los artículos 4, fracción II y séptimo transitorio de la ley establecen que dicho Comité será interinstitucional en el ámbito de la Administración Pública, que la presidencia del Comité será compartida por las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, alternadamente, por los periodos que señalen los lineamientos que emitirán dichas secretarías, no contiene directrices adicionales para la integración del Comité de Evaluación.
42. En este sentido, a criterio de este Tribunal Pleno, lo que argumentan los senadores accionantes no es que el Congreso de la Unión ha faltado a su deber, legal o constitucional, de ejercer su potestad legislativa para regular determinada materia, cuestión, contenido o institución, sino que las normas de la LFAR impugnadas contienen lagunas que generan incertidumbre jurídica pues, por una parte, no precisan claramente el ámbito de aplicación de la ley en relación con los poderes judicial y legislativo así como los órganos constitucionales autónomos y, por otra, no regulan adecuadamente la integración del Comité de Evaluación, por lo que pretenden que se declare la invalidez de las normas positivas que generan la deficiencia apuntada, a saber: artículos 1, párrafo segundo, 4, fracciones I y II, 27, séptimo y octavo transitorios.
43. De hecho, los accionantes no sólo no argumentan a favor de la existencia de un deber de ejercer la facultad legislativa, condición *sine qua non* para que se configure una omisión legislativa controlable judicialmente, sino que en el primer concepto de invalidez consideran que ni siquiera existen normas que confieran al Congreso de la Unión la competencia legislativa para emitir normas sobre austeridad en el uso de los recursos públicos federales.
44. De aquí lo infundado del planteamiento. Y al no advertir de oficio alguna otra causa de improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, se procede a examinar el fondo de la cuestión planteada.
45. **Estudio del fondo.** Del análisis integral de la demanda se advierte que se plantean los siguientes temas, cuyo análisis, por razones metodológicas, se abordará en el siguiente orden:
46. Tema 1: Violaciones al procedimiento legislativo.
47. Tema 2: Falta de competencia para legislar en materia de austeridad.
48. Tema 3: Incertidumbre respecto del ámbito de aplicación de la LFAR.
49. Tema 4: Incertidumbre respecto de la integración del Comité de Evaluación.
50. Tema 5: Violación al principio de división de poderes en relación con los poderes legislativo y judicial, y órganos autónomos.
51. Tema 6: Violación al principio de taxatividad en materia de responsabilidades administrativas.
52. Tema 7: Invasión de la facultad fiscalizadora exclusiva de la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación.
53. Tema 8: Restricción indebida al derecho al trabajo.
54. Tema 9: Invasión a la facultad presupuestaria de la Cámara de Diputados.
55. **Tema 1. Violaciones al procedimiento legislativo.** Aunque no se plantea como un concepto de invalidez específico, en la demanda se sugiere que el procedimiento legislativo fue indebido porque la cámara de origen (de diputados) aprobó “sin mediar ningún análisis” los cambios incorporados en la minuta por la cámara revisora, senadores, relativos a la incorporación de los poderes legislativo, judicial y órganos autónomos como sujetos de la LFAR, así como el aumento de la restricción al derecho al trabajo prevista en el artículo 24, de cinco a diez años.
56. Este Tribunal Pleno no comparte esa apreciación.
57. Ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que una ley avalada por una amplia mayoría de un congreso elegido democráticamente, respetando las normas de una deliberación democrática, está revestida de una fuerte presunción de constitucionalidad. En este escenario, hay razones para que los tribunales constitucionales sean deferentes con el legislador, lo que se traduce en que sólo ante razones de peso considerable debe declararse su inconstitucionalidad.
58. En estas condiciones, para invalidar un ordenamiento por violaciones al procedimiento legislativo, es imperativo cerciorarse de que se trata de violaciones que realmente hayan trascendido a los principios que dotan de valor a las decisiones democráticas.

59. Este Tribunal Pleno ha sostenido en distintos precedentes<sup>25</sup> el criterio consistente en que no cualquier violación del procedimiento legislativo tiene el potencial de invalidar la totalidad de la ley, sino sólo aquellas que trasciendan a su calidad democrática porque lesionen el principio de participación de todas las fuerzas políticas representativas en condiciones de igualdad y libertad, así como las que desconozcan el principio de deliberación democrática, es decir, las que afecten a las condiciones para que pueda desarrollarse una genuina deliberación política.
60. En efecto, una violación al procedimiento legislativo, en términos generales, es trascendente cuando merma significativamente las condiciones deliberativas sobre las iniciativas de ley, como cuando se excluye del debate a las minorías parlamentarias o a cualquier fuerza política con representación o como cuando se delibera sin contar con la información relevante y/o sin el tiempo adecuado para analizarla.
61. Lo anterior tiene sentido si se parte de los fundamentos del proceso democrático, es decir, de las razones por las cuales se estima que el método de decisión democrática es valioso frente a otros métodos de decisión política<sup>26</sup>. Lo que dota de valor al método democrático es que intenta reproducir las condiciones de una deliberación racional informal, pero superando sus inconvenientes operativos, como la ausencia de límites temporales para tomar una decisión, la exigencia de que participen todos los afectados o la exigencia de unanimidad.
62. En efecto, el método de deliberación racional informal es valioso porque tiene un valor epistémico, es decir, parte del supuesto de que si todos los afectados por la decisión a tomar participan en un debate con acceso a toda la información relevante, en el que respeten reglas de racionalidad deliberativa y adopten un punto de vista imparcial, el consenso resultante será correcto con mayor probabilidad.
63. La deliberación democrática pretende reproducir las reglas que dotan de valor epistémico a la deliberación racional informal pero superando sus inconvenientes operativos, a través de la imposición de límites de tiempo para debatir y decidir, mediante la adopción del método de representación por la imposibilidad de que participen directamente todos los afectados sin una merma significativa de su autonomía, y recurriendo a la regla de la mayoría para evitar los inconvenientes prácticos de la regla de la unanimidad.
64. En este sentido, las violaciones al procedimiento legislativo que deben estimarse trascendentes son, exclusivamente, aquellas que impacten significativamente en las condiciones que dotan de valor epistémico al método democrático, es decir, las que excluyan de la deliberación a fuerzas políticamente representativas (convocatoria y votación), o las que afecten las condiciones para poder deliberar racionalmente como son, entre otras, el acceso oportuno a la información relevante, como cuando se somete a discusión una propuesta de ley cuyo contenido se ignora o no se ha tenido el tiempo suficiente para ser analizarlo.

---

<sup>25</sup> Tesis: P. L/2008: PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL. Para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: 1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; 2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, 3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas. El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que se presentan habitualmente. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención.

<sup>26</sup> Véase, *inter alia*, Nino, Carlos S., *La Constitución de la democracia deliberativa*, ed. Gedisa, Barcelona; Nino, Carlos S., *Fundamentos de Derecho Constitucional*, ed. Astrea, Buenos Aires; Ferreres Comella, Víctor, *Justicia Constitucional y Democracia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

65. El resto de las violaciones al procedimiento, en la medida en que no afecten a estos principios, no deben considerarse invalidantes por razones de economía.
66. Ahora bien, del análisis del proceso legislativo, este Tribunal Pleno no advierte que, en relación con el argumento de los accionantes, se haya cometido alguna violación que trascienda a los principios de la deliberación democrática y tenga potencial invalidante.
67. En efecto, la minuta del Senado en que hizo observaciones como cámara revisora respecto de los puntos precisados, fue turnada a comisiones en la Cámara de Diputados para el dictamen de las observaciones respectivas, en términos del artículo 72, inciso E, constitucional<sup>27</sup>, y si bien el dictamen<sup>28</sup> se sometió a discusión del Pleno el mismo día en que fue aprobado en comisiones, se advierte que: el dictamen se hizo del conocimiento de los diputados antes de iniciar la sesión<sup>29</sup>; éste versó, exclusivamente, sobre las observaciones de la cámara revisora a normas que previamente habían examinado, discutido y aprobado los diputados, por lo que no les eran desconocidas; ninguno de los diputados presentó moción suspensiva fundada en el desconocimiento de la minuta o del dictamen respectivo, lo que permite suponer que estos consideraron que tuvieron el tiempo suficiente para examinarlos<sup>30</sup>; y, finalmente, se advierte que el dictamen fue debatido libremente en el Pleno y aprobado por una amplia mayoría, sin que se advierta violación alguna a las reglas de la deliberación democrática en esta fase.
68. En este sentido, este Tribunal Pleno no encuentra motivos suficientes para estimar que se cometió alguna violación a las reglas de la deliberación democrática con potencial invalidante, pues se advierte que los diputados contaron con la información relevante previo a la deliberación, que estimaron implícitamente que tuvieron el tiempo suficiente para examinarla, y que fue sometida a un debate en el que pudieron discutir y votar la propuesta libremente. Sin que se advierta oficiosamente alguna otra violación al procedimiento legislativo con potencial invalidante.
69. **Tema 2. Falta de competencia para legislar en materia de austeridad.** En el primer concepto de invalidez, los senadores accionantes argumentan que la Ley Federal de Austeridad Republicana (LFAR) es inconstitucional porque el Congreso de la Unión carece de facultades constitucionales expresas en el artículo 73 constitucional para legislar en materia de austeridad, por lo que dichas facultades deben entenderse residualmente conferidas a los Estados en términos del artículo 124 constitucional. El objeto de la LFAR es regular el ejercicio del gasto público federal y coadyuvar a que los recursos se administren con base en los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez. El único órgano facultado para pronunciarse sobre el ejercicio del gasto público, su distribución y erogación, es la Cámara de Diputados, según el artículo 74, fracción IV, constitucional, pero no está facultado para imponer directrices en cuanto a esos principios que rigen la erogación de los recursos, pues ello corresponde a los ejecutores materiales o, en todo caso, a la Auditoría Superior de la Federación conforme al artículo 79 constitucional. Además, aducen que el concepto de austeridad difiere del contenido y alcance de los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez previstos en el artículo 134 constitucional. Por lo tanto, viola los artículos 14, 16 y 73 de la Constitución de la República.

---

<sup>27</sup> "Art. 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

[...]

**E.- Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados.** Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes. [...]"

<sup>28</sup> Visible a fojas 1893 y ss. del tomo II.

<sup>29</sup> *Ibidem*, donde se advierte que el dictamen se publicó en la Gaceta y que varios diputados formularon reservas por escrito previo al inicio de la sesión, lo que evidencia que lo conocían.

<sup>30</sup> *Ibidem*, fojas 1932 y ss.

- 70.** Es infundado el concepto de invalidez.
- 71.** Nuestra República está constituida como una Federación en términos del artículo 40 constitucional<sup>31</sup>. Este Tribunal Pleno ha sostenido el criterio de que el sistema federal implica la existencia de órdenes jurídicos configurados por un sistema de distribución de competencias, por lo que pueden distinguirse los órdenes constitucional, federal, estatal y municipal, articulados y coordinados conforme a los principios previstos en la Constitución<sup>32</sup>.
- 72.** En nuestro régimen constitucional existen varios sistemas de distribución de competencias legislativas, entre los que destacan: competencias exclusivas a favor de la Federación que deben tener un fundamento expreso en la Constitución (entre otros, en el artículo 73) y residuales a los Estados conforme a la regla prevista en el artículo 124<sup>33</sup>; competencias concurrentes, en que tanto la Federación como los Estados tienen competencia para legislar en determinada materia, cuyo ejercicio está sujeto, por lo general, a una condición suspensiva consistente en la emisión de una ley general que distribuya efectivamente competencias legislativas entre los órdenes de gobierno; competencias coincidentes en que tanto la Federación como los Estados y en su caso los municipios tienen competencia para legislar en sus respectivos ámbitos de gobierno sobre determinada materia; competencias prohibidas a los Estados (artículo 117 constitucional<sup>34</sup>); competencias de los Estados condicionadas a la aprobación del Congreso de la Unión (artículo 118 constitucional<sup>35</sup>). El constituyente también ha previsto la posibilidad de que el Congreso de la Unión emita leyes generales que establezcan principios y bases a los que tendrá que ajustarse la legislación que emitan los respectivos ámbitos de gobierno (locales, municipales) en el ejercicio de sus competencias (residuales, concurrentes o coincidentes), con la finalidad de homologar los ordenamientos respectivos en sus principios y rasgos generales.

<sup>31</sup> Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

<sup>32</sup> Ver tesis: P./J. 136/2005: ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN. De las disposiciones contenidas en los artículos 10., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracciones I y II, 116, primer y segundo párrafos, 122, primer y segundo párrafos, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte la existencia de cinco órdenes jurídicos en el Estado Mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el municipal, el del Distrito Federal y el constitucional. Este último establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, y corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal Constitucional, definir la esfera competencial de tales órdenes jurídicos y, en su caso, salvaguardarla.

<sup>33</sup> Art. 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

<sup>34</sup> Art. 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso:

I.- Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.

II.- (DEROGADA, D.O.F. 21 DE OCTUBRE DE 1966)

III.- Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.

IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V.- Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII.- Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impues (sic) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

VIII.- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

Las legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.

Sin perjuicio de lo anterior, los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.

IX.- Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

<sup>35</sup> Art. 118.- Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I.- Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

II.- Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.

III.- Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

- 73.** El concepto de invalidez sitúa la problemática de la competencia constitucional para legislar en materia de austeridad en el marco del sistema de distribución de competencias exclusivas de la Federación y residuales de los Estados, pues considera que dado que no existe en la Constitución una norma que expresamente autorice al Congreso de la Unión a legislar en materia de austeridad del gasto público federal, la que considera conceptualmente distinta de los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez previstos en el artículo 134 constitucional, entonces debe entenderse -argumenta- que esa facultad está residualmente conferida a los Estados, en términos de la regla de distribución prevista en el artículo 124 de la Ley Fundamental o que, en todo caso, sólo los ejecutores del gasto o la Auditoría Superior de la Federación (ASF) pueden imponer directrices al respecto.
- 74.** Es cierto que no existe en el texto de la Constitución una referencia literal a la posibilidad de legislar en materia de "austeridad". Sin embargo, la constitucionalidad de una ley no debe ser juzgada sólo ni principalmente por la fortuna de las palabras usadas en el título de la misma, sino por el contenido de su regulación efectiva. En el caso, el artículo 1 de la LFAR establece lo siguiente:
- Artículo 1. Esta Ley es de orden público e interés social. Tiene por objeto regular y normar las medidas de austeridad que deberá observar el ejercicio del gasto público federal y coadyuvar a que los recursos económicos de que se dispongan se administren con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, conforme lo establece el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus disposiciones son aplicables a todas las dependencias, entidades, organismos y demás entes que integran la Administración Pública Federal.*
- 75.** La pregunta relevante para evaluar la constitucionalidad de esta ley, entonces, es si el Congreso de la Unión tiene competencia constitucional para legislar en materia de gasto público federal y de los principios que lo gobiernan.
- 76.** El sistema de distribución de competencias exclusivas/residuales fue concebido históricamente para limitar el poder de la Federación y preservar en amplia medida las competencias de los Estados soberanos que decidieron unirse, cuya transmisión a la federación fuera innecesaria. Así, el sistema opera mediante una lista de competencias expresas a favor de la Federación (*numerus clausus*) y una regla que reserva a los Estados cualquier otra competencia no conferida expresamente por la Constitución a la Federación.
- 77.** Sin embargo, pronto se advirtió que una interpretación muy rigurosa de este sistema podría llevar a situaciones absurdas o generar problemas de eficacia, ante la dificultad de prever expresa y detalladamente todas las competencias que razonablemente deben reconocerse a la Federación para que funcione este tipo de Estado. Por este motivo surgió la doctrina de las facultades implícitas, consistente en que la Constitución confiere a la Federación, implícitamente, todas aquellas competencias o facultades que sean necesarias para que ésta haga efectivas las que le estén expresamente reconocidas en la Norma Fundamental.
- 78.** Esta doctrina fue recogida por el constituyente mexicano en el artículo 73, fracción XXXI, de la Constitución Federal, que establece que el Congreso de la Unión está facultado para expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades previstas en el mismo artículo y todas las otras concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión.
- 79.** Pues bien, este Tribunal Pleno considera que el Congreso de la Unión sí tiene facultades implícitas para legislar en materia de gasto público federal y específicamente para reglamentar los principios que lo rigen, previstos en el artículo 134 constitucional, en relación con todos los Poderes de la Unión.
- 80.** En primer lugar, debe hacerse notar que la interpretación propuesta en el concepto de invalidez debe descartarse porque implica asumir una conclusión inaceptable, a saber: que corresponde a los Estados individualmente considerados, y no a la Federación, legislar en materia de gasto público *federal*. Lo inaceptable de esta conclusión se advierte considerando que de aceptarla frustraría ciertamente la posibilidad de regular racionalmente el problema del gasto público *federal*, pues, sin duda, hay materias que sólo pueden ser abordadas adecuadamente desde la federación.

81. Pero al margen de lo anterior, la interpretación del artículo 73, fracción XXXI, en relación con las fracciones XXIV, XXIX-W, y con el artículo 134, ambos de la Constitución, da fundamento a la conclusión de que el Congreso de la Unión tiene competencia constitucional implícita para regular distintos aspectos del gasto público federal de los Poderes de la Unión, y específicamente, para concretar los principios que regulan el gasto público federal y que son los de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Facultad que, se entiende, debe distinguirse de las facultades exclusivas que la Constitución confiere a la Cámara de Diputados en los artículos 74, 75 y 79, relativas a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para definir la distribución, el destino y el monto del gasto público federal, así como a su fiscalización a través de la Auditoría Superior de la Federación.:

*“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:*

*[...]*

*XXIV.- Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución;*

*[...]*

*XXIX-W. Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, con base en el principio establecido en el párrafo segundo del artículo 25;*

*[...]*

*XXXI.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.*

*[...]*

*Art. 134.- Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*

*(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)*

*Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.*

*(REFORMADO, D.O.F. 28 DE DICIEMBRE DE 1982)*

*Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.*

*(REFORMADO, D.O.F. 28 DE DICIEMBRE DE 1982)*

*Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.*

*(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)*

*El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.*

*(REFORMADO, D.O.F. 28 DE DICIEMBRE DE 1982)*

*Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.*

*(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)*

*Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.*

*(ADICIONADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)*

*La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.*

*(ADICIONADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)*

*Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.”*

- 82.** En primer lugar, debe hacerse notar que las normas mencionadas se refieren, en general, al gasto público de la Federación, y en términos del artículo 49 constitucional<sup>36</sup>, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y el Congreso tiene competencia implícita para legislar en relación con cualquier facultad conferida por la Constitución a los Poderes de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXXI, constitucional.
- 83.** Así mismo, la Constitución ha reconocido órganos autónomos para hacerse cargo de funciones técnicas que no es conveniente dejar sometidas al vaivén de las mayorías políticas<sup>37</sup>, por lo que debe entenderse que estos órganos también forman parte de la Federación en sentido amplio y que las

<sup>36</sup> Art. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

<sup>37</sup> Cfr. tesis: P./J. 46/2015 (10a.) ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. De la exposición de las razones del Constituyente Permanente en relación con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, se observa que el modelo constitucional adopta en su artículo 28 la concepción del Estado Regulador, entendido como el modelo de diseño estatal insertado para atender necesidades muy específicas de la sociedad postindustrial (suscitadas por el funcionamiento de mercados complejos), mediante la creación de ciertas agencias independientes -de los órganos políticos y de los entes regulados- para depositar en éstas la regulación de ciertas cuestiones especializadas sobre la base de disciplinas o racionalidades técnicas. Este modelo de Estado Regulador, por regla general, exige la convivencia de dos fines: la existencia eficiente de mercados, al mismo tiempo que la consecución de condiciones equitativas que permitan el disfrute más amplio de todo el catálogo de derechos humanos con jerarquía constitucional. Ahora, la idea básica del Estado Regulador, busca preservar el principio de división de poderes y la cláusula democrática e innovar en la ingeniería constitucional para insertar en órganos autónomos competencias cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas suficientes para regular ciertos sectores especializados de interés nacional; de ahí que a estos órganos se les otorguen funciones regulatorias diferenciadas de las legislativas, propias del Congreso de la Unión, y de las reglamentarias, concedidas al Ejecutivo a través del artículo 89, fracción I, constitucional. Este diseño descansa en la premisa de que esos órganos, por su autonomía y aptitud técnica, son aptos para producir normas en contextos de diálogos técnicos, de difícil acceso para el proceso legislativo, a las que puede dar seguimiento a corto plazo para adaptarlas cuando así se requiera, las cuales constituyen reglas indispensables para lograr que ciertos mercados y sectores alcancen resultados óptimos irrealizables bajo la ley de la oferta y la demanda. Pues bien, al introducirse el modelo de Estado Regulador en la Constitución, se apuntala un nuevo parámetro de control para evaluar la validez de los actos y normas de los órganos constitucionales autónomos, quienes tienen el encargo institucional de regular técnicamente ciertos mercados o sectores de manera independiente únicamente por referencia a racionalidades técnicas especializadas, al gozar de una nómina propia de facultades regulatorias, cuyo fundamento ya no se encuentra en la ley ni se condiciona a lo que dispongan los Poderes clásicos.

competencias implícitas del Congreso también pueden predicarse en relación con las facultades que la Constitución reconoce a los órganos constitucionales autónomos, pues, de lo contrario, se produciría un impedimento para que desplieguen sus facultades constitucionales, sin perjuicio de las facultades cuasilegislativas que corresponde ejercer directamente a éstos<sup>38</sup>.

84. En efecto, si la Constitución reconoce expresamente a la Federación la facultad de ejercer el gasto público federal y le impone el deber de hacerlo conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez (artículo 134 primer párrafo); si confiere al Congreso competencia para emitir leyes que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales (entre los que se encuentran los organismos constitucionales autónomos<sup>39</sup>) en relación con los recursos públicos federales (artículo 73, fracción XXIV), así como leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas de la Federación, lo que incluye lo relativo al gasto público federal (artículo 73, fracción XXIX-W); entonces es claro para este Tribunal Pleno que en términos de la fracción XXXI del artículo 73 constitucional, el Congreso de la Unión tiene facultades implícitas para emitir la legislación que sea necesaria para hacer efectivas esas facultades explícitamente reconocidas por la Constitución a los Poderes de la Unión.
85. En este sentido, debe desestimarse el argumento de los accionantes en el sentido de que el concepto de austeridad difiere de los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez que regulan el gasto público federal y están previstos en el artículo 134 de la Constitución, porque, como se adelantó, este Tribunal Pleno considera que el objeto de la LFAR es desarrollar esos principios, y la noción de austeridad debe entenderse como una concepción o una forma de entender las exigencias de esos principios.
86. Al respecto, al fallar la acción de inconstitucionalidad 128/2020 el siete de septiembre de dos mil veinte, este Tribunal Pleno ya se pronunció respecto de la relación entre el concepto de austeridad y los principios del gasto público previstos en el artículo 134 constitucional.
87. Este Tribunal consideró que, respecto del gasto público, conforme al artículo 134 de la Constitución General, los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

<sup>38</sup> Cfr. tesis: P./J. 43/2015 (10a.): INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). ES UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO CON UNA NÓMINA COMPETENCIAL PROPIA O PONIBLE AL RESTO DE LOS PODERES DEL ESTADO, QUE PUEDE UTILIZAR AL MÁXIMO DE SU CAPACIDAD PARA REALIZAR SUS FINES INSTITUCIONALES. Con motivo de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, se introdujo una serie de contenidos normativos novedosos en su artículo 28, entre ellos, la creación y regulación del IFT como un nuevo órgano autónomo, con una nómina competencial propia y diferenciada respecto de los otros poderes y órganos previstos en la Norma Fundamental, de la cual deriva que no tiene asignada una función jurídica preponderante, sino que conjunta las tres clásicas: la de producción de normas generales, la de aplicación y la de adjudicación. Ahora bien, una de las implicaciones lógicas de lo anterior es que dicho órgano, al contar con competencias propias, puede oponerlas a los tres Poderes de la Unión en que se divide el poder público, según el artículo 49 de la Constitución Federal, en un ámbito material delimitado constitucionalmente definido, consistente en el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en la propia Ley Suprema y en los términos que fijen las leyes. En otras palabras, con independencia de lo que hagan los otros Poderes, el órgano regulador tiene un ámbito de poder propio que puede utilizar al máximo de su capacidad para realizar sus fines institucionales, como consecuencia de ser titular de facultades constitucionales propias.

<sup>39</sup> El artículo 4, fracciones IX y XI, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, reglamentaria de los artículos 73, fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y 79 constitucionales, establecen:

"Artículo 4.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

IX. Entes Públicos: Los Poderes Legislativo y Judicial, **los órganos constitucionales autónomos**, los órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial, las dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, y sus homólogos de las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades, la Procuraduría General de la República y las fiscalías o procuradurías locales, las empresas productivas del Estado y sus subsidiarias, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control sobre sus decisiones o acciones cualquiera de los poderes y órganos públicos citados;

[...]

XI. Entidades fiscalizadas: **los entes públicos**; las entidades de interés público distintas a los partidos políticos; los mandantes, mandatarios, fideicomitentes, fiduciarios, fideicomisarios o cualquier otra figura jurídica análoga, así como los mandatos, fondos o fideicomisos, públicos o privados, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales o las participaciones federales, no obstante que sean o no considerados entidades paraestatales por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y aun cuando pertenezcan al sector privado o social y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya captado, recaudado, administrado, manejado, ejercido, cobrado o recibido en pago directo o indirectamente recursos públicos federales o participaciones federales, incluidas aquellas personas morales de derecho privado que tengan autorización para expedir recibos deducibles de impuestos por donaciones destinadas para el cumplimiento de sus fines; [...]"

- 88.** Recordó que, desde que se resolvió la controversia constitucional 55/2008 por la Primera Sala de este Alto Tribunal<sup>40</sup>, se determinó que el artículo 126 de la Constitución General en relación con el diverso artículo 134 protegen los principios de eficiencia, eficacia, de economía, transparencia y honradez del gasto público, en tanto impide la realización de pagos arbitrarios, al prohibir a las instituciones hacer gastos que no estén programados en el Presupuesto de Egresos o previstos en ley posterior. Lo anterior, en conexión con un sistema de responsabilidades de los servidores públicos consagrado en los artículos 109 a 113 de la norma fundamental.
- 89.** Asimismo, este Tribunal hizo notar que en dicha controversia se estableció que de los principios que rigen el gasto público se desprende que los pagos a cargo del Estado únicamente deben realizarse: i) si están previstos en el presupuesto de egresos y, como excepción, establecidos en una ley posterior expedida la legislatura; ii) ciñéndose a un marco normativo presupuestario, generando un control de economicidad referido a la eficiencia, eficacia y economía en la erogación de los recursos públicos; control que puede ser financiero, de legalidad, de obra pública y programático presupuestal; y, iii) de manera eficiente, eficaz, de economía, transparente y honrado<sup>41</sup>.
- 90.** Y con base en lo anterior, este Pleno concluyó que el principio de austeridad encuadra en los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez a que se refiere el artículo 134 de la Constitución General y que, conforme a la Constitución General, dicho principio debe entenderse orientado a que se ejerzan funciones de control del gasto público y el ejercicio del presupuesto de egresos, por lo que el legislador, al referirse a la austeridad, lo que hizo fue explicitar los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez a que se refiere el artículo 134 de la Constitución General y que son aplicables a todo el gasto público.
- 91.** Luego, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que el Congreso de la Unión sí tiene facultades implícitas para legislar respecto de los principios que regulan el gasto público federal previstos en el artículo 134 de la Constitución, y que el concepto de austeridad debe entenderse orientado a que se ejerzan las funciones de control del gasto público y el ejercicio del presupuesto de egresos conforme a dichos principios, es decir, referido a la buena administración de los recursos públicos.
- 92.** Sin que obste el argumento de los accionantes en el sentido de que corresponde a los ejecutores del gasto o a la ASF el emitir las directrices necesarias para concretar los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez en el ejercicio del gasto público federal, previstos en el artículo 134, primer párrafo, de la Constitución.
- 93.** En primer lugar, porque como ya se dijo, quien tiene la competencia legislativa implícita para desarrollar esos principios, es el Congreso de la Unión en términos de los artículos 73, fracción XXXI, en relación con las fracciones XXIV, XXIX-W, y 134, todos de la Constitución.
- 94.** Y en segundo lugar, porque los artículos 74, fracción VI y 79 de la Constitución Federal no conceden facultades legislativas a la Auditoría Superior de la Federación, sino solamente -en lo que interesa- facultades de fiscalización, evaluación, control y denuncia de responsabilidades, administrativas o penales, relacionadas con el ejercicio del gasto público federal y el cumplimiento de programas federales.
- 95.** Así es, del marco constitucional vigente, se advierte que la ASF carece de facultades legislativas en general, y en particular para reglamentar, desarrollar o concretar mediante normas generales los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez en el ejercicio del gasto público federal, previstos en el artículo 134, primer párrafo, de la Constitución.

---

<sup>40</sup> Resuelta el 3 de diciembre de 2008, por mayoría de cuatro votos de los Señores Ministros: José de Jesús Gudiño Pelayo, José Ramón Cossío Díaz, Juan N. Silva Meza (Ponente) y Presidente Sergio A. Valls Hernández. En contra del emitido por la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien manifestó que formularía voto particular.

<sup>41</sup> Véase la tesis 1ª, CXLIV/2009, Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXX, septiembre de 2009, página 2712, de rubro "GASTO PÚBLICO. PRINCIPIOS RELACIONADOS CON EL RÉGIMEN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 126 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".

96. Lo anterior, sin que pase inadvertido que la ASF sí tiene facultades para emitir criterios y lineamientos técnicos para llevar a cabo auditorías en término de los artículos 8 y 51 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación<sup>42</sup>. Criterios que, claramente, no se refieren a la concreción de los principios que regulan el gasto público federal previstos en el artículo 134 de la Constitución.
97. En este orden de ideas, en términos generales sus facultades se limitan, por una parte, a la fiscalización, evaluación y control del ejercicio del gasto público federal y del cumplimiento de los programas federales, esto es, a verificar que el ejercicio y custodia de los recursos federales se haya efectuado conforme a las normas aplicables y a lo autorizado por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y el Plan Nacional de Desarrollo. Estas facultades se ejercen mediante la práctica de auditorías, la realización de observaciones, recomendaciones e informes públicos. Y por otra parte, la ASF tiene la facultad, de ejercicio obligatorio, de promover las responsabilidades administrativas o penales que advierta en el ejercicio de su facultad fiscalizadora, ante las instancias respectivas.
98. Entonces, la regulación constitucional de la ASF es clara en cuanto a que no corresponde a ésta, ni mucho menos a los ejecutores del gasto (obligados a observar esos principios y, por ende, fuera de su disposición), emitir las normas que regulan el ejercicio del gasto público, sino, en todo caso, a la primera corresponde fiscalizar, controlar y evaluar su ejercicio y a los segundos, acatar las normas que regulan el uso de los recursos públicos federales.
99. Por último, este Tribunal Pleno considera necesario precisar que, si bien la austeridad es una forma de referirse a los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia que rigen el gasto público federal y están orientados al buen uso y administración de los recursos públicos, al aplicar dichos principios el Estado debe respetar otras normas constitucionales como el artículo 1, que establece el reconocimiento de derechos humanos conforme a los principios de progresividad, universalidad, interdependencia e indivisibilidad.
100. Lo anterior es especialmente relevante respecto del principio de progresividad de los derechos humanos, que impone al poder público obligaciones tanto positivas como negativas<sup>43</sup>. Entre las primeras, la de ampliar la protección de los derechos, y entre las segundas, la de evitar adoptar, *injustificadamente*, medidas regresivas que desconozcan la tutela de esos derechos alcanzada previamente.
101. Lo anterior, tomando en consideración que el principio de progresividad y no regresividad, es aplicable a *todos* los derechos humanos reconocidos por la Constitución y no sólo a los -así llamados- derechos económicos, sociales y culturales, pues si bien el principio de progresividad estuvo originalmente vinculado a estos derechos<sup>44</sup>, porque se estimaba que imponían a los Estados, sobre todo, obligaciones positivas de actuación que implicaban el suministro de recursos económicos y que su plena realización estaba condicionada por las circunstancias económicas, políticas y jurídicas de cada país; lo cierto es que este Tribunal Pleno considera que, a pesar de su génesis histórica, el principio de progresividad en nuestro sistema jurídico es aplicable a todos los derechos humanos y no sólo a los económicos, sociales y culturales.

---

<sup>42</sup> Artículo 8.- La Auditoría Superior de la Federación deberá emitir los criterios relativos a la ejecución de auditorías, mismos que deberán sujetarse a las disposiciones establecidas en la presente Ley y publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

[...]

Artículo 51. La Auditoría Superior de la Federación podrá llevar a cabo las auditorías sobre las participaciones federales a través de los mecanismos de coordinación que implemente, en términos del artículo 79, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el mismo marco de la coordinación, la Auditoría Superior de la Federación emitirá los lineamientos técnicos que deberán estar contenidos en los mecanismos de colaboración correspondientes y que tendrán por objeto homologar y hacer eficiente y eficaz la fiscalización de las participaciones que ejerzan las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, incluyendo a todas las entidades fiscalizadas de dichos órdenes de gobierno. Asimismo deberán velar por una rendición de cuentas oportuna, clara, imparcial y transparente y con perspectiva. Dichos lineamientos contendrán como mínimo:"

<sup>43</sup> Tesis: 1a./J. 85/2017 (10a.): PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS.

<sup>44</sup> Así, en los primeros instrumentos internacionales que reconocieron derechos sociales, económicos y culturales, se incluyó el principio de progresividad con la finalidad de hacer patente que esos derechos no constituyen meros "objetivos programáticos", sino genuinos derechos humanos que imponen obligaciones de cumplimiento inmediato a los Estados, como la de garantizar niveles mínimos en el disfrute de esos derechos, garantizar su ejercicio sin discriminación, y la obligación de tomar medidas deliberadas, concretas y orientadas a su satisfacción; así como obligaciones de cumplimiento mediato que deben ser acometidas progresivamente en función de las circunstancias específicas de cada país.

102. En primer lugar, porque el artículo 1o. constitucional no hace distinción alguna al respecto, pues establece llanamente que todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a proteger, garantizar, promover y respetar los derechos humanos de conformidad, entre otros, con el principio de progresividad.
103. En segundo lugar, porque ésa fue la intención del Constituyente Permanente, como se advierte del proceso legislativo.
104. Pero, además, porque la diferente denominación que tradicionalmente se ha empleado para referirse a los derechos civiles y políticos y distinguirlos de los económicos, sociales y culturales no implica que exista una diferencia sustancial entre ambos grupos, ni en su máxima relevancia moral, porque todos ellos tutelan bienes básicos derivados de los principios fundamentales de autonomía, igualdad y dignidad; ni en la índole de las obligaciones que imponen, específicamente, al Estado, pues para proteger cualquiera de esos derechos no sólo se requieren abstenciones, sino, en todos los casos, es precisa la provisión de garantías normativas y de garantías institucionales como la existencia de órganos legislativos que dicten normas y de órganos aplicativos e instituciones que aseguren su vigencia, lo que implica, en definitiva, la provisión de recursos económicos por parte del Estado y de la sociedad<sup>45</sup>.
105. Por lo tanto, este Tribunal Pleno considera pertinente puntualizar que las medidas de austeridad que se adopten con fundamento en la LFAR, deben respetar las garantías de *todos* los derechos humanos y no sólo las de los derechos sociales. En consecuencia, debe evitarse una interpretación descontextualizada del artículo 7, fracción I, de la Ley impugnada, que menciona expresamente el deber de aplicar las medidas de austeridad sin restringir los derechos sociales, pero no menciona al resto de derechos humanos<sup>46</sup>, derechos que, no obstante, esta Tribunal considera que deben entenderse también incluidos, por imperativo del principio de progresividad establecido en el artículo 1 constitucional.
106. Luego, ante lo **infundado** del concepto de invalidez, no hay bases para declarar la inconstitucionalidad de la LFAR en su totalidad.
107. **Tema 3. Incertidumbre respecto del ámbito de aplicación de la LFAR.** En el segundo concepto de invalidez, se argumenta que los artículos 1, párrafo segundo, y 4, fracción I, de la LFAR son inconstitucionales porque generan inseguridad jurídica respecto del ámbito de aplicación de la ley y conculcan el principio de división de poderes, pues indican que los poderes legislativo y judicial así como los órganos autónomos deben dar cumplimiento a esa ley. Sin embargo, no existe facultad constitucional expresa que permita que una legislación de austeridad se extienda a los tres poderes, por lo que no es el instrumento idóneo para legislar el gasto público de los poderes legislativo y judicial, ni de los organismos autónomos. Y la LFAR es sumamente ambigua (sic) respecto de su ámbito de aplicación, pues incluso pretende establecer directrices en materia de relaciones laborales y condiciones de trabajo, lo que genera incertidumbre. Incluso no se precisaron parámetros para que los poderes judicial y legislativo, así como órganos autónomos, adapten sus ordenamientos jurídicos a lo dispuesto en la LFAR, lo que genera incertidumbre acerca del ámbito material y personal de aplicación de ésta. Luego, se violan los artículos 14, 16, 49 y 133 de la Constitución de la República.

<sup>45</sup> Así lo ha sostenido la Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 86/2017 (10a.): PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. ES APLICABLE A TODOS LOS DERECHOS HUMANOS Y NO SÓLO A LOS LLAMADOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, que este Pleno comparte.

<sup>46</sup> Artículo 7. La política de austeridad republicana de Estado deberá partir de un diagnóstico de las medidas a aplicar, su compatibilidad con la planeación democrática, y el respeto a los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que se establezcan de conformidad con la Ley de Planeación. Además, se deberán desarrollar indicadores de desempeño para evaluar dicha política.

Al final de cada año fiscal los entes públicos obligados entregarán al Comité de Evaluación y a la Cámara de Diputados un "Informe de Austeridad Republicana" en el cual se reportarán los ahorros obtenidos por la aplicación de la presente Ley, y serán evaluados en términos de los propios lineamientos y demás normatividad aplicable.

Para aplicar la política de la austeridad republicana de Estado, los entes públicos deberán:

**I. Abstenerse de afectar negativamente los derechos sociales de los mexicanos, previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Tratados Internacionales de los que México sea parte;**

II. Enfocar las medidas de austeridad republicana preferente en el gasto corriente no prioritario en los términos de la presente Ley, y

III. Evitar reducir la inversión en la atención a emergencias y desastres naturales o provenientes de la actividad humana.

Los ahorros obtenidos con motivo de la aplicación de la presente Ley se destinarán conforme a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente.

108. El texto de las normas impugnadas es el siguiente:

*“Artículo 1. Esta Ley es de orden público e interés social. Tiene por objeto regular y normar las medidas de austeridad que deberá observar el ejercicio del gasto público federal y coadyuvar a que los recursos económicos de que se dispongan se administren con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, conforme lo establece el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus disposiciones son aplicables a todas las dependencias, entidades, organismos y demás entes que integran la Administración Pública Federal.*

*Los Poderes Legislativo y Judicial, así como los órganos constitucionales autónomos tomarán las acciones necesarias para dar cumplimiento a la presente Ley, de acuerdo con la normatividad aplicable a cada uno de ellos, cuando se les asignen recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.*

[...]

*Artículo 4. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:*

*I. Austeridad Republicana: Conducta republicana y política de Estado que los entes públicos así como los Poderes Legislativo y Judicial, las empresas productivas del Estado y sus empresas subsidiarias, y los órganos constitucionales autónomos están obligados a acatar de conformidad con su orden jurídico, para combatir la desigualdad social, la corrupción, la avaricia y el despilfarro de los bienes y recursos nacionales, administrando los recursos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados; [...].”*

109. Es infundado el concepto de invalidez.

110. El principio de seguridad jurídica está previsto en los artículos 14 y 16 constitucionales:

*“Art. 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.*

*(REFORMADO, D.O.F. 9 DE DICIEMBRE DE 2005)*

*Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.*

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

*En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.*

[...]

*(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 15 DE SEPTIEMBRE DE 2017)*

*Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.*

[...].”

111. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando tanto en Pleno como en Salas, se ha pronunciado en innumerables ocasiones sobre el principio de seguridad jurídica.

112. Así, por ejemplo, la Segunda Sala ha sostenido (refiriéndose a la materia fiscal)<sup>47</sup> que dicho principio tutela que el gobernado no se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión; que el contenido esencial del principio de seguridad jurídica radica en poder tener pleno conocimiento sobre la regulación normativa prevista en la ley y sobre sus consecuencias; que las manifestaciones concretas del principio aludido se pueden compendiar en la certeza en el

<sup>47</sup> Tesis: 2a./J. 140/2017 (10a.) de rubro: PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA FISCAL. SU CONTENIDO ESENCIAL.

derecho y en la interdicción de la arbitrariedad; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, esto es, que tenga un desarrollo suficientemente claro, sin ambigüedades o antinomias y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición de las personas en caso de no cumplirse con las previsiones de las normas; y la segunda, principal, mas no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa.

113. Por su parte, la Primera Sala (también refiriéndose al derecho tributario) ha considerado<sup>48</sup> que el principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución General de la República, es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, de manera tal que lo que tutela es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. En ese sentido, el contenido esencial de dicho principio radica en "saber a qué atenerse" respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad. Así, en materia tributaria debe destacarse el relevante papel que se concede a la ley (tanto en su concepción de voluntad general, como de razón ordenadora) como instrumento garantizador de un trato igual (objetivo) de todos ante la ley, frente a las arbitrariedades y abusos de la autoridad, lo que equivale a afirmar, desde un punto de vista positivo, la importancia de la ley como vehículo generador de certeza, y desde un punto de vista negativo, el papel de la ley como mecanismo de defensa frente a las posibles arbitrariedades de los órganos del Estado. De esta forma, las manifestaciones concretas del principio de seguridad jurídica en materia tributaria, se pueden compendiar en la certeza en el derecho y la interdicción de la arbitrariedad o prohibición del exceso; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, suficiente desarrollo y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición del contribuyente, en caso de no cumplirse con las previsiones del ordenamiento; y, la segunda, principal, mas no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa, por lo que la existencia de un ordenamiento tributario, partícipe de las características de todo ordenamiento jurídico, es producto de la juridificación del fenómeno tributario y su conversión en una realidad normada, y tal ordenamiento público constituirá un sistema de seguridad jurídica formal o de "seguridad a través del Derecho".
114. La seguridad jurídica es un principio<sup>49</sup> que expresa desde una exigencia mínima y formal de orden que debe brindar un sistema jurídico, con independencia de que éste proteja otros valores (saber a qué atenerse), hasta una exigencia más substantiva vinculada con la certeza y previsibilidad que debe proporcionar el sistema jurídico de que se realizarán otros principios como la libertad, la igualdad, etcétera (por ejemplo, la exigencia de taxatividad vinculada con un derecho penal liberal y democrático)<sup>50</sup>.
115. En efecto, la seguridad jurídica entendida como el deber de que el sistema jurídico proporcione un estado de cosas en que impere en un grado razonable la previsibilidad de la conducta y de sus consecuencias jurídicas, es un principio que tiene una conexión estrecha con la realización de otros principios substantivos protegidos por el sistema jurídico, como la autonomía y la igualdad<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Tesis: 1a./J. 139/2012 (10a.) de rubro: SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE.

<sup>49</sup> La seguridad jurídica puede ser reconocida por el sistema jurídico a través de enunciados de valor o de principio. En el primer caso, mediante enunciados del tipo "la seguridad jurídica es un valor fundamental del ordenamiento". En el segundo, mediante enunciados del tipo "debe procurarse la seguridad jurídica", etcétera. La diferencia entre ambos enunciados es que los primeros *expresan* que determinado estado de cosas es valioso, mientras que los segundos *prescriben* realizar determinada acción o estado de cosas que se valora positivamente. Es decir, los enunciados de principio, a diferencia de los puramente valorativos, hacen explícita su dimensión directiva o de guía de la conducta. En nuestro sistema, la seguridad jurídica está reconocida mediante enunciados de principio.

<sup>50</sup> En la filosofía jurídica existe una discusión acerca de si la seguridad jurídica es una exigencia puramente instrumental, es decir, si sólo es valiosa en la medida en que se predica de la realización de valores substantivos, o si la seguridad jurídica también es valiosa en sí misma, en el sentido de que en un sistema injusto, es mejor la situación en que se tiene certeza y previsibilidad respecto de su funcionamiento, que la situación en que es imprevisible. En este último caso, no obstante, nótese que lo que diferencia a esas dos situaciones puede ser que la primera preserva, al menos, cierto grado de autonomía. Es decir, hay una conexión con otro valor substantivo. Véase, entre otros: Lifante Vidal, Isabel, "Seguridad jurídica y previsibilidad", en *Doxa, cuadernos de filosofía del derecho*, número 36; García Manrique, *El valor de la seguridad jurídica*, ed. Fontamara, 2007.

<sup>51</sup> De hecho, una de las concepciones contemporáneas del derecho, el positivismo ético, tiene entre sus postulados el deber moral de procurar un sistema jurídico con los rasgos que consideran propios del positivismo, que proporcione seguridad y certeza, como condición para preservar la autonomía personal. Cfr: Laporta, F. y otros, *Certeza y predecibilidad de las relaciones jurídicas*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid; Laporta, F., *El imperio de la ley. Una visión actual*, ed. Trotta; Atienza, M. y Ruiz Manero, J., *Para una teoría postpositivista del derecho*, ed. Palestra Temis.

- 116.** El principio de autonomía personal consiste en la libertad de elegir y materializar planes de vida sin la interferencia injustificada de terceros, incluido el Estado. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que ese es uno de los principios fundamentales de nuestro sistema jurídico<sup>52</sup>. Este principio, junto con los de igualdad y dignidad, fundamentan los derechos humanos reconocidos por la Constitución, en la medida en que estos tutelan bienes básicos necesarios para la realización de aquellos, pues, por ejemplo, la protección de la vida y la salud o la provisión de educación básica son bienes necesarios para elegir y materializar cualquier plan de vida y para tener una vida digna en condiciones de igualdad. Desde esta perspectiva, resulta evidente que una condición *sine qua non* para poder desarrollar una vida autónoma es la existencia de seguridad jurídica, pues la estabilidad del sistema normativo y la previsibilidad de las consecuencias jurídicas de la conducta, son necesarias para planear y desarrollar una vida. De aquí que la seguridad jurídica sea considerada un derecho fundamental<sup>53</sup>.
- 117.** Por lo que hace al principio de igualdad, es claro que sólo puede realizarse en el marco de un sistema jurídico que preserve la seguridad jurídica, ya que la igualdad ante la ley o igualdad formal presupone normas claras y precisas aplicadas regularmente por los operadores jurídicos, esto es, que el legislador emita normas claras, precisas, públicas, no retroactivas, etcétera, y que los aplicadores (tribunales y autoridades administrativas) se sientan vinculados por esas normas interpretadas -por lo general- conforme a su sentido literal, de manera que sea previsible su actuación frente a los destinatarios y se apliquen igual para todos, sin hacer excepciones arbitrarias. Pero también la igualdad substantiva requiere de seguridad jurídica: la seguridad que proporciona el sistema de que a todos se les proporcionarán los mismos bienes básicos y oportunidades de desarrollo conforme a la ley, es decir, que no se harán diferencias arbitrarias en el acceso a esos bienes y oportunidades básicas.
- 118.** En nuestro sistema jurídico, el principio de seguridad jurídica recogido en los artículos 14 y 16 constitucionales debe leerse en el último de los sentidos: seguridad y certeza de que el sistema jurídico protegerá los derechos y valores fundamentales previstos en la Constitución y garantizados por las leyes.
- 119.** El principio de seguridad jurídica, en sistemas jurídicos complejos como el nuestro, se expresa a través de una serie de exigencias como las siguientes:
- 120.** La existencia de un sistema jurídico relativamente estable, al menos en sus rasgos más importantes, para evitar que una labilidad excesiva impida conocer con certeza la regulación de la conducta y las consecuencias de la misma.
- 121.** Que el sistema se componga de normas generales y abstractas, es decir, que estén dirigidas a clases de destinatarios y que modalicen (prohibida, facultativa, obligatoria) clases de conductas, lo que implica la proscripción de normas individualizadas dirigidas a un destinatario definido respecto de una conducta concreta.
- 122.** Que esas normas tengan un origen democrático, de manera que los afectados hayan podido participar legítimamente en su formación, ya sea directamente o a través de mecanismos de representación.

---

<sup>52</sup> Entre otras, ver tesis: 1a./J. 82/2017 (10a.): DERECHO A LA EDUCACIÓN BÁSICA. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS. La educación es un bien básico indispensable para la formación de autonomía personal y, por ende, para ejercer el derecho al libre desarrollo de la personalidad, de aquí su carácter de derecho humano. Y en tanto bien básico para toda persona, la educación elemental debe ser obligatoria, universal y gratuita. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que uno de los derechos fundamentales tutelados por nuestro sistema jurídico es el derecho al libre desarrollo de la personalidad, expresión jurídica del principio de autonomía personal, de acuerdo con el cual, al ser valiosa en sí misma la libre elección individual de planes de vida e ideales de excelencia humana, el Estado tiene prohibido interferir indebidamente con su elección y materialización, debiendo limitarse a diseñar instituciones que faciliten la persecución individual de esos planes de vida y la satisfacción de los ideales de virtud que cada uno elija, así como impedir la interferencia injustificada de otras personas en su consecución. La posibilidad de elegir y materializar un plan de vida o un ideal de virtud personal, en nuestra sociedad, requiere la provisión de, por lo menos, un nivel básico de educación. Sin embargo, la estrecha conexión que el derecho a la educación tiene con la generación de condiciones necesarias para el ejercicio del derecho a la autonomía personal, condiciona el contenido de la educación. En efecto, el derecho a la educación sólo constituye un bien básico capaz de generar las condiciones necesarias para el ejercicio de la autonomía personal si satisface un contenido mínimo, a saber: la provisión de principios de racionalidad y del conocimiento científico disponible socialmente; la exposición a una pluralidad de planes de vida e ideales de excelencia humana (incluido el conocimiento, desde un punto de vista crítico, de distintos modelos de vida y de virtud personal, ideas religiosas, no religiosas y antirreligiosas, etcétera); la discusión crítica de la moral social vigente; el fomento de los valores inherentes a una sociedad democrática como los derechos humanos, la tolerancia, la responsabilidad y la solidaridad; y la construcción de las capacidades requeridas para ser miembro activo de una sociedad democrática, como la de discusión racional sobre las cuestiones públicas. De aquí que tanto la Constitución General como los tratados internacionales reconozcan, convergentemente, que el objetivo de la educación debe ser el desarrollo de las capacidades del ser humano y el fomento de los derechos humanos y otros valores democráticos.

<sup>53</sup> La seguridad jurídica es un principio que puede dar contenido a un derecho fundamental si se mira desde la perspectiva de los sujetos titulares de derechos humanos, pero también es un principio fundamental del derecho que puede fundamentar deberes objetivos del Estado como el de emitir normas claras y precisas, no retroactivas, aplicadas regularmente, etcétera, aunque no se vincule siempre con otros derechos humanos, por ejemplo, cuando se exige que las relaciones entre poderes del mismo Estado o sus competencias jurídicas, se regulen de manera que generen certeza.

123. Que las normas sean públicas, esto es, que las disposiciones o textos canónicos que las contienen puedan ser conocidos por todos con certeza, a través de su publicación en medios oficiales y accesibles de difusión.
124. Que esas normas no sean retroactivas en el sentido de que pretendan regular hechos acaecidos con anterioridad a su entrada en vigor, exigencia que gravita sobre las autoridades normativas, pero también se proyecta sobre los aplicadores: que las normas (no retroactivas en el sentido anterior) no se apliquen retroactivamente, esto es, a hechos que sucedieron antes de su vigencia<sup>54</sup>.
125. Que las disposiciones y normas<sup>55</sup> respeten ciertos requisitos de racionalidad lingüística necesarios para que transmitan un mensaje razonablemente claro y preciso, como procurar no usar términos ambiguos (polisémicos) o con escaso significado descriptivo y alto contenido valorativo o con fuerte carga emotiva, la minimización del uso de conceptos vagos (cuyas propiedades -intensión- o su referencia -extensión- sean muy imprecisas<sup>56</sup>), con "textura abierta"<sup>57</sup>, así como conceptos esencialmente controvertidos o jurídicamente indeterminados<sup>58</sup>, usar el recurso a definiciones estipulativas en los cuerpos legales para guiar a los aplicadores, la redacción de ordenamientos no redundantes, no contradictorios, el uso prudente de las remisiones, etcétera.
126. Que rija el principio de legalidad y el deber de la autoridad de fundar y motivar su actuación en normas con las características mencionadas, esto es, la prohibición de la arbitrariedad, aunado al principio de responsabilidad por la actuación del poder público.
127. Que en el sistema se respete el principio de jerarquía normativa, que existan tribunales previamente establecidos, creados con una competencia genérica y permanente (proscripción de tribunales *ad hoc* o tribunales especiales); que existan instituciones como la cosa juzgada, la prescripción, la preclusión y la caducidad, etcétera<sup>59</sup>.
128. Ahora bien, el principio de seguridad jurídica, como en general todos los principios, no es absoluto y a menudo entra en tensión con otros principios y exigencias legítimas del sistema jurídico, por lo que los requerimientos de seguridad jurídica son graduales.
129. El grado de certidumbre exigible a una norma jurídica varía en función, por una parte, del riesgo de afectación a derechos fundamentales o bienes jurídicos de gran importancia (reducir la discrecionalidad del aplicador), y por otra, de la necesidad de preservar cierta flexibilidad o discreción para que los aplicadores de las normas puedan evitar frustrar los fines que subyacen a éstas y corregir algunos resultados valorativamente incongruentes que se producirían si se aplicaran siempre de manera rígida.
130. En efecto, en todo sistema normativo evolucionado pueden distinguirse dos aspectos que pueden entrar en tensión: el aspecto valorativo y el aspecto directivo. El primero consiste en que el sistema jurídico pretende la realización de acciones y estados de cosas valiosos. El segundo consiste en que el sistema jurídico trata de obtener esos resultados mediante la técnica de dirigir la conducta de las personas mediante reglas que modalizan conductas (permitida, prohibida, obligatoria). En este sentido, en el sistema jurídico encontramos tanto valores y principios muy generales (p. ej. debe respetarse la vida de las personas) que expresan las acciones y objetivos valorados positivamente por el sistema, como reglas que establecen con alta precisión la conducta debida en determinada circunstancia (p. ej. prohibido circular a mayor velocidad de la permitida), para lograr los valores y principios subyacentes.

---

<sup>54</sup> Aunque, por razones substantivas, se acepta en ciertos casos su aplicación retroactiva si es en beneficio de las personas, especialmente en el derecho penal por la gravedad de la afectación a derechos fundamentales que conllevan las penas.

<sup>55</sup> Por disposición se entienden los textos o enunciados autoritativos emitidos por la autoridad legislativa y por norma el significado de los mismos una vez interpretados. En los casos fáciles la diferencia es imperceptible, pero cuando hay dudas acerca del significado de los enunciados normativos, los casos difíciles, la diferencia cobra relevancia, como en los supuestos de interpretación conforme. Cfr. Guastini, Ricardo, *Interpretar y argumentar*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2014.

<sup>56</sup> Ver: Carrió, G., *Notas sobre derecho y lenguaje*, ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires.

<sup>57</sup> Por textura abierta se entiende vaguedad potencial o superveniente. Véase Schauer F., *Las reglas en juego*, ed. Marcial Pons, Madrid, 2004.

<sup>58</sup> Véase: Aienza, M., *El derecho como argumentación*, ed. Ariel, Barcelona.

<sup>59</sup> Se trata de algunos rasgos que han sido incluso considerados constitutivos del derecho mismo: generalidad, publicidad, congruencia, claridad, irretroactividad, posibilidad de cumplimiento, estabilidad normativa, aplicación congruente, etc. Véase Fuller, L. *The Morality of Law*, Yale University Press, 1964.

- 131.** Ahora bien, con frecuencia se producen conflictos entre ambos aspectos, porque las reglas con las que pretende guiarse la conducta de las personas para realizar los valores y principios subyacentes, por innumerables razones como la imposibilidad de imaginar y prever todos los casos posibles, presentan defectos. En lo que interesa, a veces una regla no incluye todos los casos que debería conforme a las razones que la justifican (infrainclusión), a veces incluye más casos de los que está justificado (suprainclusión)<sup>60</sup>. En estos casos, los aplicadores pueden corregir el problema para evitar resultados valorativamente anómalos, mediante recursos interpretativos: interpretación extensiva o analógica para la infrainclusión, interpretación restrictiva o por disociación para la suprainclusión, entre otras técnicas.
- 132.** La seguridad jurídica incide también en ambos aspectos. Referida al aspecto valorativo, la seguridad jurídica consiste en la certeza de que las autoridades legislativas y jurisdiccionales producirán actos congruentes con los valores y principios del sistema jurídico. Referida al aspecto directivo, consiste en la certeza de que las autoridades legislativas emitirán normas suficientemente claras y precisas que serán aplicadas regularmente, conforme a su sentido literal, por las autoridades jurisdiccionales, de manera que puedan predecirse con certidumbre las consecuencias jurídicas de los hechos y actos jurídicos.
- 133.** Sin embargo, mientras mayor sea la exigencia de seguridad jurídica en el aspecto directivo, menos margen de discreción tendrán los aplicadores para corregir los resultados valorativamente anómalos. Por ello, el grado en que debe exigirse certidumbre jurídica está en función, como se dijo, de la posibilidad de afectaciones intensas a derechos fundamentales y bienes de la máxima relevancia, por una parte, y por la otra, de la necesidad de preservar cierta discrecionalidad para que los aplicadores puedan realizar los valores y principios subyacentes a las normas.
- 134.** En el derecho penal, por ejemplo, la exigencia de seguridad jurídica alcanza su máxima intensidad, porque las penas afectan gravemente bienes jurídicos de la máxima importancia jurídica, como la libertad personal. Así, la exigencia de taxatividad de las normas penales y de estricta aplicación de las mismas, para privilegiar en alto grado la previsibilidad de la conducta, se considera prioritaria frente a la posibilidad de corregir riesgos de infrainclusión de las normas penales: de ahí la prohibición del recurso a técnicas interpretativas como la analogía, la mayoría de razón o la interpretación conforme, en esta materia<sup>61</sup>. Esto, para alcanzar un alto grado de seguridad en el aspecto directivo, es decir, que la persona sepa con toda certeza, desde una perspectiva *ex ante*, qué conducta está prohibida penalmente (incluso si no sabe por qué razones), para que pueda ajustarse a la norma y evitar la sanción.
- 135.** En relación con el derecho administrativo sancionador se ha estimado que aplican, aunque con menor intensidad y modulados a las peculiares necesidades regulativas de esta rama del derecho, los principios del derecho penal, como el de taxatividad<sup>62</sup> cuyo rigor, aunque alto, debe atemperarse en esta materia.
- 136.** Lo mismo puede decirse, en general, de decisiones -legislativas o jurisdiccionales- restrictivas de derechos fundamentales aunque no sean penales: deben satisfacer en un grado alto las exigencias de seguridad jurídica.

---

<sup>60</sup> Véase, Schauer, *opus cit.*

<sup>61</sup> No ocurre lo mismo con la suprainclusión en materia penal: hay distintos mecanismos legales y dogmáticos para corregirla, como las causas de justificación o las excluyentes de responsabilidad, que evitan la imposición de una sanción a pesar de que la conducta es subsumible en la norma, es decir, de que es una conducta típica. Pero en este caso, la justificación es la misma: preservar los derechos fundamentales de afectaciones injustificadas.

<sup>62</sup> Tesis: P./J. 99/2006: DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO. De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador -apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.

137. Sin embargo, existen ciertos campos del derecho en que no están involucradas directamente afectaciones graves a derechos fundamentales o bienes colectivos especialmente vinculados con estos (como la salud pública) y en que es necesario preservar un cierto grado de discrecionalidad para las autoridades legislativas y administrativas, a fin de que puedan perseguir eficazmente las finalidades públicas ordenadas por el derecho. En estos casos, las exigencias de la seguridad jurídica deben compatibilizarse con la necesaria flexibilidad y discrecionalidad de las autoridades para perseguir adecuadamente los fines públicos ordenados por el derecho.
138. En suma, para determinar si una norma viola el principio de seguridad jurídica, debe hacerse un análisis complejo de la misma en función de las consideraciones precedentes, sin que pueda establecerse un grado uniforme de exigibilidad en relación con la seguridad jurídica, por las razones apuntadas.
139. Pues bien, este Tribunal Pleno considera que las normas impugnadas son compatibles con el principio de seguridad jurídica por lo siguiente.
140. Por lo que hace a los artículos 1, párrafo segundo, y 4, fracción I, de la LFAR, este Tribunal Pleno considera que precisan con un grado razonable de certeza el ámbito de aplicación de la ley respecto de los poderes judicial y legislativo, así como los órganos autónomos, en función de la necesidad de preservar cierta discrecionalidad normativa para proteger, justamente, la división de poderes y los principios de independencia y autonomía que la Constitución reconoce a esos órganos del Estado.
141. En efecto, el artículo 1 de la LFAR es claro en cuanto a su ámbito material y personal de validez. En primer lugar, establece que su objeto material es regular y normar las medidas de austeridad que deberá observar el ejercicio del gasto público federal y coadyuvar a que los recursos económicos de que se dispongan se administren con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, conforme lo establece el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
142. En cuanto a su ámbito personal, establece claramente dos cosas: que sus disposiciones son aplicables a todas las dependencias, entidades, organismos y demás entes que integran la Administración Pública Federal, que está claramente definida en la ley orgánica respectiva. Y segunda, que los Poderes Legislativo y Judicial, así como los órganos constitucionales autónomos, tomarán las acciones necesarias para dar cumplimiento a la LFAR, *de acuerdo con la normatividad aplicable a cada uno de ellos*, cuando se les asignen recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.
143. Por su parte, el artículo 4, fracción I, de la LFAR define la austeridad republicana como la conducta de Estado que los entes públicos así como los Poderes Legislativo y Judicial, las empresas productivas del Estado y sus empresas subsidiarias, y los órganos constitucionales autónomos, están obligados a acatar de conformidad con su orden jurídico, para combatir la desigualdad social, la corrupción, la avaricia (sic) y el despilfarro de los bienes y recursos nacionales, administrando los recursos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.
144. A juicio de este Tribunal Pleno, estas normas no generan inseguridad jurídica en cuanto al ámbito de aplicación personal de la LFAR. Por el contrario, son suficientemente claras en cuanto a que tanto el Poder Legislativo federal y el Poder Judicial de la Federación, así como los órganos autónomos previstos en la Constitución Federal a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, deben dar cumplimiento a las normas de la LFAR, y que ello se hará de acuerdo con la normatividad aplicable a cada uno de ellos.
145. En este sentido, es claro para este Tribunal Pleno que esas normas, por una parte, sujetan a los poderes legislativo y judicial, así como a los órganos autónomos, al cumplimiento de los objetivos de esa ley: administrar los recursos públicos de que dispongan para el cumplimiento de sus fines de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, previstos en el artículo 134 de la Constitución.
146. Y por otra, preservan la flexibilidad necesaria para respetar la división de poderes y los principios de independencia y autonomía que la Constitución reconoce al poder judicial, legislativo y a los órganos autónomos, pues corresponderá a estos poderes (legislativo y judicial) y órganos autónomos adoptar por sí mismos las medidas de austeridad previstas en la LFAR y/o adoptar otras para cumplir con los objetivos de la ley, de acuerdo con su propia normatividad y en la medida en que ello sea compatible con su propia naturaleza y con los objetivos públicos cuya persecución les impone la propia Constitución.

147. Este Tribunal Pleno considera que las normas impugnadas satisfacen el grado de seguridad jurídica exigible constitucionalmente, considerando que esas normas no restringen directamente derecho fundamental alguno sino que pretenden normar la administración de los recursos públicos de acuerdo con la Constitución, precisan claramente su ámbito personal de validez al vincular a los poderes judicial y legislativo así como a los órganos autónomos al cumplimiento de la ley, y lo hacen con la flexibilidad necesaria para preservar la autonomía e independencia reconocida a estos poderes y órganos por la propia Constitución, al establecer que serán estos quienes, de acuerdo con sus propias normas, acaten las medidas de austeridad que sean compatibles con su naturaleza y con el cumplimiento de los objetivos públicos que les impone el derecho mismo. Sin que, por lo demás, se advierta que la LFAR regule relaciones laborales de los funcionarios públicos, como se afirma en el concepto de invalidez.
148. Por lo tanto, se **reconoce la validez** de los artículos 1, párrafo segundo, y 4, fracción I, de la LFAR
149. **Tema 4. Incertidumbre respecto de la integración del Comité de Evaluación.** En el cuarto concepto de invalidez se argumenta, entre otras cosas, que los artículos 4, fracción II, 27 y transitorio séptimo, son inconstitucionales porque la LFAR no prevé la integración del mencionado Comité, lo que genera inseguridad jurídica.
150. El texto de las normas impugnadas es el siguiente:
- “Artículo 4. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:*
- [...]*
- II. Comité de Evaluación: Órgano Colegiado Interinstitucional encargado en el ámbito de la Administración Pública Federal de, entre otros, evaluar las medidas de austeridad republicana;*
- [...]*
- Artículo 27. Se formará un Comité de Evaluación, el cual será responsable de promover y evaluar las políticas y medidas de austeridad republicana de los entes públicos.*
- El Comité de Evaluación deberá entregar informes de evaluación de forma anual, los cuales deberán ser remitidos a la Cámara de Diputados para su conocimiento y contener al menos los siguientes elementos:*
- I. Medidas tomadas por la Administración Pública Federal;*
- II. Impacto presupuestal de las medidas;*
- III. Temporalidad de los efectos de ahorro;*
- IV. Posibles mejoras a las medidas de austeridad republicana, y*
- V. Destino del ahorro obtenido.*
- Los resultados de dicha evaluación serán presentados ante el Ejecutivo Federal y deberán servir para retroalimentar y mejorar futuras medidas de austeridad republicana.*
- [...]*
- Séptimo. Dentro de los noventa días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto, las secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público emitirán los Lineamientos para la operación y funcionamiento del Comité de Evaluación.*
- La presidencia de dicho Comité estará a cargo de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, quienes desempeñarán esta función en forma alterna por los periodos que señalen los Lineamientos a que se refiere el párrafo anterior. [...].”*
151. Este Tribunal Pleno considera que los artículos 4, fracción II, 27 y séptimo transitorio de la LFAR satisfacen las exigencias del principio de seguridad jurídica, desarrollado en el epígrafe anterior, en cuanto a la integración del Comité de Evaluación previsto en la ley.
152. Para sustentar esta conclusión, conviene partir del análisis de la naturaleza y función del Comité de Evaluación de acuerdo con la LFAR.
153. Los artículos 4, fracción II, y transitorio séptimo de la LFAR establecen que se trata de un órgano colegiado interinstitucional, cuya presidencia alternarán las secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de la Función Pública conforme a los lineamientos que emitan, encargado en el ámbito de la Administración Pública Federal de *evaluar* las medidas de austeridad republicana. El artículo 27, por su parte, atribuye al Comité la responsabilidad de *promover y evaluar las políticas y medidas* de austeridad republicana de los entes públicos, mediante informes que remitirá anualmente a la Cámara de Diputados y al Ejecutivo Federal, quien deberá usar los resultados de la evaluación para *retroalimentar y mejorar* futuras medidas de austeridad republicana.

154. De la regulación del Comité de Evaluación en la LFAR, se advierte claramente que se trata de un órgano interinstitucional con un objetivo muy específico: evaluar las medidas de austeridad con el objetivo de proponer a la Cámara de Diputados y al Ejecutivo Federal, mejoras que podrían adoptar respecto de la política de austeridad en el gasto público federal. En este sentido, se trata de un órgano cuya función no consiste en fiscalizar ni controlar el gasto público federal, ni en generar por sí mismo políticas o medidas de austeridad que vinculen a otras entidades, poderes y órganos, ni mucho menos en emitir actos administrativos que trasciendan a los particulares. Su función se limita, exclusivamente, a evaluar los resultados de las medidas de austeridad que los entes obligados adopten conforme a la LFAR, con el objetivo de proponer a los órganos competentes mejoras que podrían realizarse en cuanto a la política de austeridad. En este sentido, sus funciones son equiparables a las de un órgano consultivo que está obligado a emitir anualmente opiniones *de lege ferenda*, para mejorar la regulación de la política de austeridad.
155. Ahora bien, el motivo de invalidez aducido por los accionantes es que la LFAR no establece la integración de ese Comité, lo que a su juicio viola el principio de seguridad jurídica.
156. Este Tribunal Pleno no comparte esa apreciación, pues considera que la regulación del Comité de Evaluación prevista en la LFAR, si bien no establece la totalidad de la integración del mismo, proporciona bases suficientes para que las secretarías de la Función Pública y la de Hacienda y Crédito Público establezcan la integración de ese órgano al emitir los lineamientos a que se refiere el artículo transitorio séptimo de la misma<sup>63</sup>, pues la LFAR establece las funciones del Comité lo que condiciona el perfil de los funcionarios que deberán integrarlo, determina que se trata de un órgano interinstitucional lo que implica que debe estar conformado por funcionarios de ambas secretarías y dispone que la presidencia de ese órgano será ocupada, alternadamente, por un funcionario de esas secretarías, por el periodo que determinen los lineamientos. Estas bases generales sobre la estructura orgánica del Comité de Evaluación deberán ser desarrolladas con base en los lineamientos que emitan las secretarías mencionadas con fundamento en la habilitación prevista en el artículo transitorio séptimo de la LFAR.
157. En este sentido, esas normas respetan las exigencias derivadas del principio de seguridad jurídica, pues en relación con la integración del mencionado Comité de Evaluación, no deben considerarse especialmente intensas tomando en cuenta que ese órgano no tiene como función emitir actos administrativos que pudieran afectar derechos fundamentales de particulares ni tomar, por sí mismo, medida alguna que afecte al funcionamiento de otras entidades y órganos del Estado respecto del uso de recursos públicos federales, además de que existe la necesidad, por razones de eficacia, de que sean las propias secretarías mencionadas quienes determinen la integración de dicho Comité para su adecuado funcionamiento, sin que el hecho de que se habilite a las secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público a emitir lineamientos que completen la integración del Comité vulnere la seguridad jurídica, porque la LFAR establece lineamientos mínimos suficientes al respecto<sup>64</sup>.
158. Por ende, se **reconoce la validez** de los artículos 4, fracción I, 27 y transitorio séptimo de la LFAR.

<sup>63</sup> Séptimo. Dentro de los noventa días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto, las secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público emitirán los Lineamientos para la operación y funcionamiento del Comité de Evaluación.

La presidencia de dicho Comité estará a cargo de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, quienes desempeñarán esta función en forma alterna por los periodos que señalen los Lineamientos a que se refiere el párrafo anterior.

<sup>64</sup> En el mismo sentido, ver tesis: 2a./J. 97/2008: PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2006. SU ARTÍCULO 9, FRACCIÓN III, CONSTITUYE UNA CLÁUSULA HABILITANTE. Las cláusulas habilitantes son mecanismos a través de los cuales el legislador habilita a un órgano del Estado, principalmente de la administración pública, para regular una materia concreta, precisándole las bases y los parámetros generales conforme a los cuales deberá actuar. Esto es, la habilitación permite al órgano del Estado facultado -dentro de un marco definido de acción- expedir normas reguladoras de un aspecto técnico específico y complejo que por sus características requiere la previsión de soluciones a situaciones dinámicas que no pueden preverse con absoluta precisión en la ley. Por tanto, el artículo 9, fracción III, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2006 constituye una cláusula habilitante, porque en él la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión autorizó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la participación de la Secretaría de la Función Pública en el ámbito de su competencia, para emitir las disposiciones aplicables a efecto de que las dependencias y entidades soliciten la autorización a fin de que, con cargo a los recursos del Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas, apliquen las medidas para cubrir una compensación económica a los servidores públicos que decidan concluir en definitiva la prestación de sus servicios en la Administración Pública Federal, estableciendo al efecto diversos parámetros como la forzosa cancelación de las plazas sujetas al programa; la restitución de los recursos correspondientes a las compensaciones económicas pagadas a los servidores públicos a su cargo; el objetivo de aplicación de los mismos; el destino de los ahorros generados y el reporte sobre el ejercicio de tales recursos.

- 159. Tema 5. Violación al principio de división de poderes en relación con los poderes legislativo y judicial, y órganos autónomos.** En otra parte del segundo concepto de invalidez se argumenta que no existe facultad constitucional expresa que permita que una legislación de austeridad se extienda a los tres poderes, por lo que no es el instrumento idóneo para legislar el gasto público de los poderes legislativo y judicial, ni de los organismos autónomos y, en consecuencia, el artículo 1, párrafo segundo, y 4, fracción I de la LFAR violan la división de poderes, al someter a poderes autónomos a las fuerzas mayoritarias en turno.
- 160.** El concepto de invalidez es infundado.
- 161.** Al examinar el tema 2 de esta ejecutoria, este Tribunal Pleno concluyó que el Congreso de la Unión sí tiene facultades implícitas para legislar en materia de gasto público federal, y específicamente para desarrollar los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez previstos en el artículo 134 constitucional, en relación con los Poderes de la Unión y los organismos dotados de autonomía constitucional, por lo que en esa parte del concepto de invalidez es infundada por las razones que se expusieron en el estudio respectivo.
- 162.** Ahora bien, este Tribunal Pleno estima que los artículos impugnados no violan el principio de división de poderes por las razones siguientes.
- 163.** El artículo 49 constitucional establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.
- 164.** Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que la división de poderes exige un equilibrio a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto en el orden jurídico nacional. Por otro lado, ha aceptado que el Constituyente establezca funciones a favor de un determinado Poder, que en términos generales corresponden a la esfera de otro, siempre y cuando se ajuste a lo así consignado expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas. De lo anterior se deduce que el principio de división de poderes implica una distribución de funciones hacia uno u otro de los Poderes del Estado, referidas preponderantemente a garantizar su buen funcionamiento<sup>65</sup>.
- 165.** Así mismo, esta Corte ha sostenido que la división funcional de atribuciones que establece el artículo 49 constitucional no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado. Como se advierte, en nuestro país la división funcional de atribuciones no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del estado de derecho.
- 166.** Por su parte, el artículo 133 de la Constitución Federal consagra el principio de supremacía, que impone su jerarquía normativa a la que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, por lo que, el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellas que la propia Constitución les asigna.
- 167.** De este modo, para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia<sup>66</sup>.

<sup>65</sup> Ver tesis P./J. 111/2009 de rubro: DIVISIÓN DE PODERES A NIVEL LOCAL. DICHO PRINCIPIO SE TRANSGREDE SI CON MOTIVO DE LA DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES ESTABLECIDAS POR EL LEGISLADOR, SE PROVOCA UN DEFICIENTE O INCORRECTO DESEMPEÑO DE UNO DE LOS PODERES DE LA ENTIDAD FEDERATIVA RESPECTIVA.

<sup>66</sup> Ver tesis: P./J. 78/2009 de rubro: DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.

168. Este Tribunal Pleno ha considerado también que la Constitución implícitamente contiene tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) la no intromisión, b) la no dependencia y c) la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior<sup>67</sup>.
169. En este sentido, en lo que interesa, se viola el principio de división de poderes, entre otros supuestos, cuando un órgano del Estado ejerce una atribución que no le confiere la Constitución ni es necesaria para ejercer sus facultades exclusivas, y que esa atribución implica que se inmiscuye o invade las facultades que la Ley Suprema le reconoce a otro poder.
170. En el caso, este Tribunal Pleno considera que las normas impugnadas no violan el principio de división de poderes, porque, como ya se mencionó al estudiar el tema 2, la Constitución Federal confiere competencia legislativa implícita al Congreso de la Unión para legislar en materia de gasto público federal, y específicamente para desarrollar los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez previstos en el artículo 134 constitucional, en relación con los Poderes de la Unión y los organismos dotados de autonomía constitucional.
171. En este sentido, no se satisfacen las condiciones para considerar que se viola el principio de división de poderes, consistente en que la Constitución no reconozca expresamente la facultad respectiva ni sea necesaria para ejercer las facultades exclusivas que le reconoce al órgano en cuestión, o que su ejercicio invada la facultad conferida a otro órgano por la propia Norma Fundamental, pues en este caso, el orden constitucional sí confiere la facultad legislativa en materia de gasto público federal al Congreso de la Unión, específicamente para regular los principios previstos en el artículo 134 de la misma que disciplinan el gasto público federal.
172. Por lo que en relación con estas facultades específicas, no se invade la autonomía ni la independencia de los poderes legislativo y judicial ni de los órganos autónomos para desarrollar las funciones substantivas que les confiere la Constitución, ya que las facultades legislativas en cuestión se limitan a esos aspectos del gasto público federal, pero no al ámbito de gestión presupuestaria autónoma que les reconoce la Constitución a esos poderes y entidades públicas, mucho menos a sus funciones substantivas, como, en el caso del poder legislativo, sus otras facultades legislativas, en el del poder judicial, sus facultades jurisdiccionales, y en el de los órganos autónomos, sus facultades técnicas vinculadas con su propósito constitucional.
173. En efecto, no se advierte que los artículos impugnados de la LFAR invadan las facultades substantivas que la Constitución confiere exclusivamente a los poderes legislativo y judicial o a los órganos autónomos, pues además de que su materia se limita a reglamentar los principios del gasto público previstos en el artículo 134 constitucional para todos los Poderes de la Unión y entidades públicas federales, incluso el artículo 1, párrafo segundo de la LFAR, como ya se mencionó, confiere a los poderes y órganos mencionados un margen de autonomía para que sean estos, considerando sus necesidades específicas de gasto para cumplir con sus funciones públicas y su independencia y autonomía, entre otras cosas, en relación con su gestión presupuestaria, quienes determinen las medidas de austeridad que en concreto son compatibles con su diseño y fines constitucionales. De aquí lo infundado del concepto de invalidez.
174. En consecuencia, se **reconoce la validez** de los artículos 1, párrafo segundo, y 4, fracción I, de la Ley Federal de Austeridad Republicana.

---

<sup>67</sup> Ver tesis: P./J. 80/2004 de rubro: DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

**175. Tema 6. Violación al principio de taxatividad en materia de responsabilidades administrativas.**

En el tercer concepto de invalidez se argumenta que los artículos 16, en las porciones que establecen “de manera enunciativa y no limitativa” y “pudiendo ampliar los supuestos regulados en este artículo”, y el 26 de la LFAR, violan los principios de tipicidad y taxatividad, pues considerando que el artículo 29 del mismo ordenamiento faculta a la Secretaría de la Función Pública (SFP) para iniciar procedimientos de responsabilidad por infracciones a las medidas de austeridad, las normas impugnadas generan incertidumbre jurídica que impiden a los destinatarios conocer los elementos de las infracciones, pues el catálogo de las medidas de austeridad puede ser ampliado por las secretarías (de Hacienda y la Función Pública) sin que se prevean en la ley lineamientos, parámetros o términos para complementar o adicionar lo ya regulado.

176. Es infundado el concepto de invalidez.

177. Las normas impugnadas establecen lo siguiente:

*“Artículo 16. Son medidas de austeridad republicana, de manera enunciativa y no limitativa, las siguientes:*

*I. Se prohíbe la compra o arrendamiento de vehículos de lujo o cuyo valor comercial supere las cuatro mil trescientas cuarenta y tres Unidades de Medida y Actualización diaria vigente para el transporte y traslado de los servidores públicos. Cuando resulte necesario adquirir o arrendar un tipo de vehículo específico para desarrollar tareas indispensables vinculadas con el cumplimiento de las obligaciones de los entes públicos, su adquisición o arrendamiento se realizará previa justificación que al efecto realice la autoridad compradora, misma que se someterá a la consideración del órgano encargado del control interno que corresponda, y se deberá optar preferentemente por tecnologías que generen menores daños ambientales;*

*II. Los vehículos oficiales sólo podrán destinarse a actividades que permitan el cumplimiento de las funciones de la Administración Pública Federal. Queda prohibido cualquier uso privado de dichos vehículos;*

*III. Las adquisiciones y arrendamientos de equipos y sistemas de cómputo se realizarán previa justificación, con base en planes de modernización y priorizando el uso de software libre, siempre y cuando cumpla con las características requeridas para el ejercicio de las funciones públicas;*

*IV. Se prohíben contrataciones de seguros de ahorro en beneficio de los servidores públicos con recursos del Estado, tal como el Seguro de Separación Individualizado, o las cajas de ahorro especiales; lo anterior, con excepción de aquellos cuya obligación de otorgarlos derive de ley, contratos colectivos de trabajo o Condiciones Generales de Trabajo;*

*V. Los vehículos aéreos propiedad del Poder Ejecutivo Federal, atendiendo a las particularidades del bien correspondiente, serán destinados a actividades de seguridad, defensa, marina, fuerza aérea, de protección civil, así como al traslado de enfermos. Los que no cumplan con esta función serán enajenados asegurando las mejores condiciones para el Estado;*

*VI. No se realizarán gastos de oficina innecesarios. En ningún caso se autorizará la compra de bienes e insumos mientras haya suficiencia de los mismos en las oficinas o almacenes, considerando el tiempo de reposición;*

*VII. Se prohíbe remodelar oficinas por cuestiones estéticas o comprar mobiliario de lujo, y*

*VIII. Se prohíbe el derroche en energía eléctrica, agua, servicios de telefonía fija y móvil, gasolinas e insumos financiados por el erario.*

*La Secretaría y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaborarán y emitirán de manera conjunta los lineamientos necesarios para regular lo previsto en el presente artículo, de acuerdo con sus atribuciones y considerando las disposiciones de la Ley, pudiendo ampliar los supuestos regulados en este artículo, en caso de estimarlo conveniente.*

*Corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ámbito del Poder Ejecutivo, emitir las disposiciones que en materia de control presupuestal regirán la implementación de la presente Ley.*

[...]

*Artículo 26. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría emitirán los lineamientos aplicables en materia de austeridad republicana, sin que éstos limiten o interfieran en el cumplimiento de la prestación de servicios al público y de los objetivos de la Administración Pública Federal. [...]*

178. Así mismo, el artículo 29 de la LFAR dispone:

*Artículo 29. En caso de encontrar violaciones a las medidas de austeridad republicana, las autoridades competentes deberán iniciar los procedimientos que establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas.*

179. El principio de taxatividad ha sido materia de reiterados pronunciamientos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se ha precisado su fundamento, definición y alcances, así como la forma de analizar su cumplimiento.

180. En la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 95/2014<sup>68</sup>, se reseñaron los principales pronunciamientos sobre este tema y se fijó el parámetro de control constitucional. Pronunciamientos que se reseñarán a continuación.

181. En el referido precedente, quedó establecido que el principio de taxatividad está reconocido en los artículos 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

182. El artículo 9 de la citada Convención, establece el principio de legalidad en los términos siguientes:

*Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos [sic] según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.*

183. En la interpretación de esa norma convencional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Fermín Ramírez vs. Guatemala*, en sentencia de veinte de junio de dos mil cinco (párrafo 90) y en el caso *Castillo Petrucci y otros vs. Perú*, en sentencia de treinta de mayo de mil novecientos noventa y nueve (párrafo 121), respectivamente, estableció lo siguiente:

*“90. El principio de legalidad constituye uno de los elementos centrales de la persecución penal en una sociedad democrática. Al establecer que ‘nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable’, el artículo 9 de la Convención obliga a los Estados a definir esas ‘acciones u omisiones’ delictivas en la forma más clara y precisa que sea posible. Al respecto, la Corte ha establecido:*

*[...] Con respecto al principio de legalidad en el ámbito penal, [...] la elaboración de los tipos penales supone una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales.*

*En un Estado de Derecho, los principios de legalidad e irretroactividad presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio de su poder punitivo.*

*En un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que las sanciones penales se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita. [...]”*

*“121. La Corte entiende que en la elaboración de los tipos penales es preciso utilizar términos estrictos y unívocos, que acoten claramente las conductas punibles, dando pleno sentido al principio de legalidad penal. Este implica una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales. La ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad. Normas como las aplicadas en el caso que nos ocupa, que no delimitan estrictamente las conductas delictuosas, son violatorias del principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana.”*

184. Asimismo, el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal establece:

*“Artículo 14.- [...]”*

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

<sup>68</sup> Fallada el siete de julio de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

- 185.** En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 95/2014, se recordó que en la interpretación de la porción normativa transcrita, la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido lo siguiente:
- La garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de tal forma que los términos mediante los cuales especifiquen los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos.
  - La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar leyes con expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señala como típicas.
  - Las leyes deben incluir todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado.<sup>69</sup>
- 186.** A su vez, en dicho precedente se retomó lo resuelto por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la diversa acción de inconstitucionalidad 29/2011. En ese fallo se aclaró que las normas jurídicas son expresadas mediante enunciados lingüísticos denominados disposiciones, y se definió el principio de taxatividad como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.
- 187.** Asimismo, se explicó que comúnmente se entiende al principio de taxatividad como una de las tres formulaciones del principio de legalidad, el cual abarca también los principios de no retroactividad y reserva de ley.
- 188.** Además se reconoció que la precisión de las disposiciones es una cuestión de grado. Por ello, lo que se busca con este tipo de análisis no es validar las normas si y sólo si se detecta la certeza absoluta de los mensajes del legislador, ya que ello es lógicamente imposible, sino más bien lo que se pretende es que el grado de precisión sea razonable, es decir, que el precepto sea lo suficientemente claro como para reconocer su validez, en tanto se considera que el mensaje legislativo cumplió esencialmente su cometido dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma.
- 189.** El otro extremo es la imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica. De aquí que la certeza jurídica y la igualdad en la aplicación del derecho sean los valores subyacentes al principio de taxatividad.
- 190.** En la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 95/2014, se destacó que ante dichas formulaciones del principio de legalidad en materia penal deriva la importancia que la dogmática jurídico-penal asigna al elemento del delito llamado tipicidad, entendido como la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis delictiva descrita en la ley y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico.
- 191.** La tipicidad es un presupuesto indispensable del acreditamiento del injusto penal y constituye la base fundamental del principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones, como pilar de un sistema de derecho penal en un Estado democrático de derecho.
- 192.** Se sostuvo que del principio de legalidad deriva el de taxatividad, que exige la formulación, en términos precisos, de los supuestos de hecho que pretenden regular las normas penales, a partir de dos directrices: a) el uso de conceptos con el menor grado de vaguedad posible para determinar los comportamientos penalmente prohibidos<sup>70</sup>; y, b) la preferencia por el uso de conceptos descriptivos (p. ej. privar de la vida) frente a los conceptos valorativos (p. ej. ultrajar)<sup>71</sup>.

<sup>69</sup> El análisis anterior se encuentra en la tesis aislada P. IX/95 que dice: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA La interpretación del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza, resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República."

Asimismo, en la jurisprudencia 1a./J.10/2006: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR. El significado y alcance de dicha garantía constitucional no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional a que se abstenga de imponer por simple analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al hecho delictivo de que se trata, sino que también obliga a la autoridad legislativa a emitir normas claras en las que se precise la conducta reprochable y la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito, a fin de que la pena se aplique con estricta objetividad y justicia; que no se desvíe ese fin con una actuación arbitraria del juzgador, ni se cause un estado de incertidumbre jurídica al gobernado a quien se le aplique la norma, con el desconocimiento de la conducta que constituya el delito, así como de la duración mínima y máxima de la sanción, por falta de disposición expresa."

<sup>70</sup> Es decir, el uso de conceptos cuya zona de claridad sea lo más amplia posible (el conjunto de casos en que claramente aplica el concepto), y cuya zona de penumbra (los casos en los que es dudoso si aplica o no el concepto) sea lo más reducida posible.

<sup>71</sup> Esto es, la preferencia por conceptos con un contenido informativo/descriptivo denso, susceptible de ser verificado objetivamente mediante procedimientos empíricos, y en los que el recurso a valoraciones para determinar su aplicabilidad se reduzca en lo posible.

- 193.** Lo que no es otra cosa que la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, pues para garantizar la prohibición de analogía o mayoría de razón en la aplicación de la ley penal, ésta debe ser exacta, y no sólo porque a la infracción corresponda una sanción, pues sucede que las normas penales deben cumplir una función motivadora en contra de la realización de delitos, para lo que resulta imprescindible que las conductas punibles estén descritas con exactitud y claridad, pues no se puede evitar aquello que no se tiene posibilidad de conocer con certeza.
- 194.** En ese sentido, se concluyó que el principio de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma. De manera que esta exigencia no se circunscribe a los meros actos de aplicación de encuadrar la conducta en la descripción típica, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de forma tal que los términos mediante los cuales especifiquen los elementos respectivos sean claros y exactos.
- 195.** Lo anterior implica que al prever las penas la autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, pues ello es necesario para evitar confusiones en su aplicación, o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza resultará violatoria de la garantía indicada.
- 196.** Sin embargo, en ese mismo fallo se aclara que el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable; por tanto, no se puede exigir una determinación absoluta. Desde esta perspectiva, la taxatividad tiene un matiz consistente en que los textos legales que contienen las normas penales únicamente deben describir con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.
- 197.** También se precisó que para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión se puede acudir (i) tanto a la gramática, (ii) como al contraste entre dicha expresión con otras contenidas en la misma (u otra) disposición normativa. Incluso, la Primera Sala de este Tribunal ha ido más allá al considerar imprescindible atender (iii) al contexto en el cual se desenvuelven las normas, (iv) y a sus posibles destinatarios (esto, especialmente, cuando se trata de delitos que regulan actividades sociales especializadas, como las actividades profesionales, por ejemplo)<sup>72</sup>.
- 198.** En suma, en atención a lo resuelto en los reseñados precedentes, la norma que describa alguna conducta que deba ser sancionada penalmente resultará inconstitucional por vulnerar el principio de taxatividad, si su imprecisión es excesiva o irrazonable, es decir, si tiene un grado de indeterminación tal, que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica.
- 199.** Pues bien, este Tribunal Pleno considera necesario abundar sobre el sentido y alcance del principio de taxatividad, como especificación del principio de legalidad.
- 200.** Como ya se mencionó, el principio de legalidad en materia penal implica -entre otras cosas- que la redacción de los tipos penales debe ser suficientemente clara y precisa. Una disposición jurídica satisface la exigencia de taxatividad si el destinatario de la norma puede anticipar con certeza la conducta que está prohibida y distinguirla de la que está permitida, para poder normar su conducta.
- 201.** Las razones que justifican esta exigencia dirigida de manera directa al legislador son garantizar la certeza jurídica, la igualdad ante la ley, y en último término, la autonomía personal.

---

<sup>72</sup> La legislación no sólo debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella, sino también se debe atender al contexto en que se desenvuelven las normas (para observar si dentro del mismo se puede tener un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento). En cuanto a los puntos (iii) y (iv), en sentido idéntico se pronunció la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 448/2010, en sesión de 13 de julio de 2011. Y en un sentido similar en la jurisprudencia 1/2006, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, de Febrero de 2006, Página 537, cuyo rubro es: **"LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS"**; así como **"PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS"**, Décima Época, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 8, Julio de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a./J. 54/2014 (10a.), Página: 131.

- 202.** En efecto, la exigencia de taxatividad tiene sentido tomando en consideración que la transgresión a normas penales puede conllevar consecuencias severas como la afectación grave a -o privación de- bienes jurídicos como la libertad u otros derechos.
- 203.** Por ello, dado que las consecuencias jurídicas de un delito (y del proceso mismo, a menudo) implican una afectación intensa a derechos fundamentales, es de suma importancia que los potenciales afectados, los destinatarios de la norma, tengan certidumbre acerca de qué conductas específicas están prohibidas, y qué conductas están permitidas.
- 204.** Pero además, la exigencia de taxatividad se justifica porque las funciones preventivo generales del derecho penal, consistentes en disuadir de la comisión de delitos para preservar bienes jurídicos, sólo pueden ser realizadas si los destinatarios tienen certidumbre acerca de qué conductas están prohibidas, pues una condición de posibilidad para motivar la conducta con arreglo al tipo penal es la inteligibilidad de éste, es decir, la precisión en cuanto a cuáles conductas están prohibidas y cuáles permitidas.
- 205.** La exigencia de taxatividad protege otro valor fundamental en un Estado constitucional y democrático de derecho: la igualdad ante la ley. Una ley imprecisa confiere al aplicador, al juez, una discreción amplia para determinar si un caso se subsume o no en la norma. Esta discreción amplia conferida a una multitud de jueces entraña el riesgo de que casos semejantes reciban un trato desigual. Incluso de que un mismo juez haga un uso arbitrario de esa discreción, para tratar de forma distinta casos iguales con base en propiedades no controladas por el derecho. El principio de taxatividad se justifica, entre otras cosas, por la necesidad de garantizar la igualdad ante la ley, esto es, al exigir que las normas penales sean claras y precisas se evita en la mayor medida posible el riesgo de que se apliquen de manera desigual a casos esencialmente semejantes, puesto que se reduce en la mayor medida posible el ámbito de casos dudosos sobre la aplicabilidad de la norma en los que la discreción judicial entra en juego.
- 206.** Pero además, y sobre todo, el principio de taxatividad se justifica a partir del principio de autonomía personal, de acuerdo con el cual, al ser valiosa en sí misma la libre elección individual de planes de vida e ideales de excelencia humana, el Estado tiene prohibido interferir indebidamente con la elección y materialización de estos, debiendo limitarse a diseñar instituciones que faciliten la persecución individual de esos planes de vida y la satisfacción de los ideales de virtud que cada uno elija, así como a impedir la interferencia injustificada de otras personas en su persecución.
- 207.** En efecto, una condición *necesaria* para poder elegir y llevar a cabo un plan de vida y/o ideal de excelencia humana, es la posibilidad de anticipar con razonable certeza qué conductas están prohibidas y las consecuencias de vulnerar esa prohibición, pues la incertidumbre acerca del ámbito de lo prohibido genera un efecto inhibitorio de la libertad personal y expone a los individuos a consecuencias sumamente gravosas e imprevisibles, con el potencial de truncar un plan de vida libremente elegido.
- 208.** En resumen, una norma satisface ese estándar si brinda certeza jurídica acerca de cuál conducta es punible y cuál no; respeta la autonomía personal al permitir anticipar con certeza las consecuencias de los propios actos; proscribela arbitrariedad de las autoridades de procuración e impartición de justicia y garantiza un trato igualitario ante la ley.
- 209.** Ahora bien, para determinar si una norma satisface el principio de taxatividad es necesario tener en cuenta dos aspectos o facetas de las normas. Por una parte, las normas tienen una función directiva, de guía o motivación de la conducta, es decir, las normas cumplen la función de informar al destinatario, específicamente, qué conductas le están permitidas, prohibidas o son obligatorias (por ejemplo: prohibido matar). Por otra parte, las normas tienen una dimensión valorativa, puesto que expresan que ciertas acciones, bienes o estados de cosas son valiosos, deseables, etc. (por ejemplo: la vida es valiosa).
- 210.** Este aspecto bifronte está presente en todas las normas, aunque se manifiesta en grados diversos. Mientras más se acentúa alguno de los aspectos, el otro pasa a segundo plano, aunque siempre permanece en el trasfondo.
- 211.** Pues bien, el principio de taxatividad requiere destacar en la mayor medida posible el aspecto directivo de las normas: es necesario que el destinatario de la prohibición sepa exactamente qué conducta está prohibida, incluso si no comprende por qué está prohibida, es decir, la norma debe cumplir su función directiva de guiar la conducta incluso si el destinatario es incapaz de atisbar las razones subyacentes o la dimensión valorativa de las normas.

212. En este sentido, el principio de taxatividad requiere que los enunciados de los tipos penales gocen de autonomía semántica<sup>73</sup> respecto de las razones subyacentes que tuvo el legislador para emitirlos, esto es, que cualquier destinatario de cultura e inteligencia medias pueda saber con certeza cuál es la conducta prohibida y cuál la permitida, a partir de la simple lectura del enunciado normativo, incluso si no logra percibir las razones subyacentes que justifican esa prohibición; pues basta con ese conocimiento para que la norma penal cumpla con su función de dirigir o motivar la conducta y proteger bienes jurídicos.
213. Esta exigencia requiere, entonces, que las disposiciones se confeccionen, en el mayor grado posible, mediante el uso de expresiones no ambiguas, es decir, unívocas (que no tengan varios significados). Estas expresiones deben designar conceptos lo menos vagos posibles, esto es, conceptos cuyas propiedades estén bien definidas y su aplicación sea clara en la gran mayoría de los casos. Deben preferirse, en la medida de lo posible, los conceptos descriptivos, verificables empíricamente (p.ej. privar de la vida), a los valorativos, que usualmente implican mayor indeterminación (p. ej. ultrajar)<sup>74</sup>.
214. En suma, si la descripción típica de la conducta no puede precisarse sino *ex post* a través de los cánones de interpretación jurídica empleados por el juzgador, entonces no satisface el principio de taxatividad, pues ello confirma que desde la perspectiva del destinatario (*ex ante*) no era posible distinguir con razonable certeza la conducta prohibida de la permitida, teniendo en cuenta que al destinatario de las normas penales no se le puede exigir que realice razonamientos interpretativos altamente técnicos y propios de la profesión jurídica, para poder determinar qué conducta era penalmente ilícita.
215. Ahora bien, el principio de taxatividad es un principio propio de la materia penal y por ello ha sido desarrollado por la jurisprudencia y la dogmática respectiva.
216. En el caso, las normas impugnadas no tienen naturaleza penal. Se trata de normas que contienen medidas de austeridad en el ejercicio del gasto público cuyo incumplimiento puede dar lugar a responsabilidades administrativas, en términos del artículo 29 de la LFRA citado y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
217. Sin embargo, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador son manifestaciones de una misma potestad punitiva estatal, el *ius puniendi*. Es por ello que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que los principios que limitan la potestad punitiva penal, entre los que se cuenta el de taxatividad, también son aplicables al derecho administrativo sancionador, con las modulaciones que sean necesarias derivadas de la menor intensidad con que opera el principio de seguridad jurídica en este ámbito (como ya se dijo en esta ejecutoria) y de la necesidad de adaptarlos a las funciones y naturaleza propias del derecho administrativo:

*DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO. De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo*

<sup>73</sup> Cfr. Schauer, *opus cit.* Véase también, Ferreres Comella, Víctor, *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia (una perspectiva constitucional)*, ed. Civitas, 2002.

<sup>74</sup> Cfr. Carrió, G., *opus cit.* y Ferrajoli, L., *Derecho y razón*, ed. Trotta, 4ª ed., 2000.

sancionador -apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.<sup>75</sup>

*NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. En la jurisprudencia P./J. 99/2006, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue contundente en precisar que tratándose de las normas relativas al procedimiento administrativo sancionador, es válido acudir a las técnicas garantistas del derecho penal, en el entendido de que la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible cuando resulten compatibles con su naturaleza. En ese sentido, para que resulten aplicables las técnicas garantistas mencionadas, es requisito indispensable que la norma de que se trate esté inmersa en un procedimiento del derecho administrativo sancionador, el cual se califica a partir de la existencia de dos condiciones: a) que se trate de un procedimiento que pudiera derivar en la imposición de una pena o sanción (elemento formal); y, b) que el procedimiento se ejerza como una manifestación de la potestad punitiva del Estado (elemento material), de manera que se advierta que su sustanciación sea con la intención manifiesta de determinar si es procedente condenar o sancionar una conducta que se estima reprochable para el Estado por la comisión de un ilícito, en aras de salvaguardar el orden público y el interés general; es decir, ese procedimiento debe tener un fin represivo o retributivo derivado de una conducta que se considere administrativamente ilícita. Sobre esas bases, no basta la posibilidad de que el ejercicio de una facultad administrativa pueda concluir con el establecimiento de una sanción o infracción, sino que se requiere de manera concurrente que su despliegue entrañe una manifestación de la facultad punitiva del Estado, esto es, que el procedimiento tenga un marcado carácter sancionador como sí ocurre, por ejemplo, con los procedimientos sancionadores por responsabilidades administrativas de los servidores públicos.<sup>76</sup>*

- 218.** En este sentido, este Tribunal Pleno considera que el principio de taxatividad sí es aplicable al derecho administrativo sancionador, pues si bien en este último ámbito no es exigible el mismo rigor que en el derecho penal, las normas generales cuyo incumplimiento puede dar lugar a una responsabilidad de carácter administrativo sí deben estar redactadas con claridad, de manera que los funcionarios públicos (y en su caso, los particulares) puedan conocerlas con un grado de certeza tal que puedan ajustarse a las mismas o atenerse a las consecuencias. Así lo ha sostenido, entre otros, en el siguiente criterio:

*TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una lex certa que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudirse al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.<sup>77</sup>*

<sup>75</sup> Tesis: P./J. 99/2006.

<sup>76</sup> Tesis: 2a./J. 124/2018 (10a.)

<sup>77</sup> Tesis: P./J. 100/2006

- 219.** Ahora bien, es importante enfatizar que el principio de taxatividad que a juicio de los accionantes no satisfacen las normas impugnadas, es, ante todo, una exigencia de racionalidad lingüística aplicable a los enunciados o disposiciones a través de los cuales se expresan las normas<sup>78</sup>, consistente, como se ha visto, en que se redacten en un lenguaje suficientemente claro y preciso para sus destinatarios, a fin de que puedan conocer a partir de su mera lectura, *ex ante*, qué conductas son debidas o prohibidas.
- 220.** Desde esta perspectiva, este Tribunal Pleno considera que el concepto de invalidez es infundado, pues los artículos 16 y 26, en relación con el 29, todos de la LFAR, son suficientemente claros en cuanto a que, primero, los funcionarios públicos respectivos deberán acatar las medidas de austeridad republicana descritas en las fracciones del artículo 16<sup>79</sup>, segundo, los funcionarios públicos deberán acatar también las medidas de austeridad y los lineamientos respectivos que, en su caso, emitan las secretarías de la Función Pública y la Hacienda y Crédito Público, en ejercicio de la facultad prevista en el penúltimo párrafo del artículo 16 de la LFAR<sup>80</sup> y, tercero, en caso de no hacerlo, ello se considera una infracción que dará lugar al inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en términos del artículo 29 de la LFAR.
- 221.** En efecto, el artículo 29 de la LFAR establece que en caso de encontrar violaciones a las medidas de austeridad republicana, las autoridades competentes deberán iniciar los procedimientos que establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA).
- 222.** Por su parte, los artículos 7, fracciones I y VI y 49, fracción I, LGRA establecen lo siguiente:

*Artículo 7. Los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices:*

*I. Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones;*

*[...]*

*(REFORMADA, D.O.F. 12 DE ABRIL DE 2019)*

*VI. Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de austeridad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados;*

*[...]*

<sup>78</sup> Sobre la distinción entre disposiciones (texto o enunciado normativo) y normas (su significado), véase Guastini, *opus cit.*

<sup>79</sup> I. Se prohíbe la compra o arrendamiento de vehículos de lujo o cuyo valor comercial supere las cuatro mil trescientas cuarenta y tres Unidades de Medida y Actualización diaria vigente para el transporte y traslado de los servidores públicos. Cuando resulte necesario adquirir o arrendar un tipo de vehículo específico para desarrollar tareas indispensables vinculadas con el cumplimiento de las obligaciones de los entes públicos, su adquisición o arrendamiento se realizará previa justificación que al efecto realice la autoridad compradora, misma que se someterá a la consideración del órgano encargado del control interno que corresponda, y se deberá optar preferentemente por tecnologías que generen menores daños ambientales;

II. Los vehículos oficiales sólo podrán destinarse a actividades que permitan el cumplimiento de las funciones de la Administración Pública Federal. Queda prohibido cualquier uso privado de dichos vehículos;

III. Las adquisiciones y arrendamientos de equipos y sistemas de cómputo se realizarán previa justificación, con base en planes de modernización y priorizando el uso de software libre, siempre y cuando cumpla con las características requeridas para el ejercicio de las funciones públicas;

IV. Se prohíben contrataciones de seguros de ahorro en beneficio de los servidores públicos con recursos del Estado, tal como el Seguro de Separación Individualizado, o las cajas de ahorro especiales; lo anterior, con excepción de aquellos cuya obligación de otorgarlos derive de ley, contratos colectivos de trabajo o Condiciones Generales de Trabajo;

V. Los vehículos aéreos propiedad del Poder Ejecutivo Federal, atendiendo a las particularidades del bien correspondiente, serán destinados a actividades de seguridad, defensa, marina, fuerza aérea, de protección civil, así como al traslado de enfermos. Los que no cumplan con esta función serán enajenados asegurando las mejores condiciones para el Estado;

VI. No se realizarán gastos de oficina innecesarios. En ningún caso se autorizará la compra de bienes e insumos mientras haya suficiencia de los mismos en las oficinas o almacenes, considerando el tiempo de reposición;

VII. Se prohíbe remodelar oficinas por cuestiones estéticas o comprar mobiliario de lujo, y

VIII. Se prohíbe el derroche en energía eléctrica, agua, servicios de telefonía fija y móvil, gasolinas e insumos financiados por el erario.

<sup>80</sup> La Secretaría y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaborarán y emitirán de manera conjunta los lineamientos necesarios para regular lo previsto en el presente artículo, de acuerdo con sus atribuciones y considerando las disposiciones de la Ley, pudiendo ampliar los supuestos regulados en este artículo, en caso de estimarlo conveniente.

*Artículo 49. Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:*

*I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás Servidores Públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere el artículo 16 de esta Ley; [...]"*

- 223.** Conforme a estas normas de la LGRA, los funcionarios públicos están obligados a cumplir con sus atribuciones, funciones y encomiendas, observando las disposiciones jurídicas relacionadas con sus funciones, entre las que se encuentran, la de administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de austeridad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. El incumplimiento de esas obligaciones legales se considera una infracción a la LGRA susceptible de sanción.
- 224.** En este sentido, las normas de la LFAR impugnadas son complementarias de esas infracciones previstas en la LGRA, en la medida en que, por una parte, establecen un catálogo de medidas de austeridad que constituyen disposiciones jurídicas que deben observar los funcionarios públicos para administrar los recursos a su cargo, y por otra, facultan a las secretarías de la Función Pública y la Hacienda y Crédito Público a definir otras medidas de austeridad que deben observar los funcionarios públicos con la misma finalidad.
- 225.** De manera que, desde un punto de vista lingüístico, las normas de la LFAR, en relación con las de la LGRA, son suficientemente claras en cuanto a las infracciones que pueden dar lugar a la atribución de una responsabilidad administrativa.
- 226.** No es obstáculo para concluir en este sentido el hecho de que las secretarías mencionadas puedan ampliar el catálogo de medidas de austeridad cuyo incumplimiento daría lugar a una responsabilidad administrativa, ya que ello no viola, *per se*, el principio de taxatividad, pues mientras no se ejerza esa facultad, es evidente que sólo constituyen infracciones la inobservancia de las medidas de austeridad vigentes en la LFAR que, como ya se mencionó, están expresadas con suficiente claridad, y porque las secretarías mencionadas están obligadas en cualquier caso a satisfacer el principio de taxatividad, con el grado exigible en materia administrativa, en el supuesto de que amplíen el catálogo respectivo.
- 227.** Pero además, ante la vastedad del derecho administrativo, la posibilidad de que dichas secretarías ensanchen el catálogo de medidas de austeridad es necesaria para cumplir eficazmente con los fines de la administración pública, específicamente, para cumplir con los principios que regulan el gasto público federal ante la pluralidad de situaciones que no pueden anticiparse exhaustivamente en la práctica administrativa, y dicha facultad no exime a las mencionadas secretarías del deber de que en caso de ampliar el catálogo de medidas de austeridad previstas en la LFAR, las nuevas medidas se expresen con *suficientemente claridad*, no sean retroactivas y se hayan publicado previamente en un medio de difusión oficial, pues ello es condición *sine qua non* para que pudiera llegar a fincarse una responsabilidad administrativa al funcionario que las viole.
- 228.** En este sentido, este Tribunal Pleno estima que el artículo 16 de la LFAR establece las bases mínimas para que las secretarías puedan ampliar el catálogo de medidas de austeridad, necesarias para cumplir con los principios que regulan el gasto público federal y cuyo incumplimiento puede generar responsabilidad administrativa, pues la ampliación de ese catálogo es complementaria de las normas de la LGRA que tipifican las infracciones administrativas susceptibles de sanción, como lo son las que establecen el deber de cumplir con sus funciones, atribuciones y encomiendas, observando las disposiciones relativas, entre otras, al ejercicio de los recursos públicos de acuerdo con los principios de austeridad.
- 229.** Es decir, las infracciones por no observar las medidas de austeridad en el ejercicio del gasto público, están definidas con suficiente claridad en las normas de la LGRA, por lo que las medidas de austeridad que eventualmente pudieren adicionar las secretarías mencionadas a partir de las bases establecidas en la LFAR, sólo son complementarias de dichas infracciones, por lo que debe concluirse que las normas impugnadas, por sí mismas, no violan el principio de taxatividad. Sin perjuicio de que, en su caso, las medidas de austeridad que se llegaren a emitir pudieren infringir ese principio en el supuesto de que carecieren de claridad suficiente y no se publicaren en el medio de difusión oficial correspondiente.

**230.** Ilustran lo anterior, en la parte relevante, los siguientes criterios:

*LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 8o., FRACCIÓN XXIV, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE TIPICIDAD Y RESERVA DE LEY. El Pleno de este alto tribunal sustentó en la jurisprudencia P./J. 100/2006, (1) que el principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. A su vez, el precepto de referencia establece como una obligación de todo servidor público, abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplir cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa, relacionada con el servicio público, y precisa que la eventual inobservancia de dicha obligación constituye una infracción que dará lugar al procedimiento y a las sanciones correspondientes. Dicha disposición no vulnera los principios de tipicidad, ni reserva de ley, pues constituye una norma formal y materialmente legislativa que, con un grado de certeza y concreción constitucionalmente exigibles, establece el núcleo básico de las conductas infractoras. Ciertamente es que estas últimas requieren, para su delimitación, acudir a otras normas (legales, administrativas o reglamentarias) para conocer si, efectivamente, un servidor público ha incurrido en la conducta infractora. Sin embargo, tal remisión se encuentra acotada a que las normas respectivas estén relacionadas con el servicio público y, en todo caso, es el propio precepto -formal y materialmente legislativo- el que contiene el núcleo esencial que motiva la infracción, a saber, no abstenerse de llevar a cabo acciones u omisiones que conlleven el incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el servicio público. Por tanto, el servidor público tiene certeza sobre las conductas que tiene prohibido llevar a cabo de acuerdo a su función, cargo, puesto o comisión, y se impide a la autoridad sancionadora incurrir en arbitrariedad, al no ser ella quien define la conducta ilícita.<sup>81</sup>*

*SERVIDORES PÚBLICOS. LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIOS AL PÚBLICO LES OBLIGAN Y SIRVEN DE APOYO PARA ESTABLECER LA CAUSA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN QUE INCURRAN, SIEMPRE Y CUANDO LA ACCIÓN U OMISIÓN PREVISTA EN EL CASO CONCRETO ESTÉ PRECISADA COMO CONDUCTA DE ALGUNO DE ELLOS. El artículo 47, fracción XXII, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevé que éstos tienen, entre otras obligaciones, la de abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, por lo que aun cuando los manuales de organización, de procedimientos o de servicios al público no tienen la calidad de leyes o reglamentos, en virtud de que en términos de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal deben contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia a fin de optimizar el funcionamiento de sus unidades administrativas, constituyen normas obligatorias y sirven de base para determinar una causa de responsabilidad administrativa, siempre y cuando la acción u omisión prevista en el caso concreto esté claramente precisada como conducta de determinado servidor público. Lo anterior es así, ya que la mencionada ley federal establece que las obligaciones de los servidores públicos para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento da lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, son las señaladas en el referido artículo 47.<sup>82</sup>*

*SERVIDORES PÚBLICOS. LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIOS AL PÚBLICO, CON BASE EN LOS CUALES SE LES IMPONEN OBLIGACIONES Y ANTE SU INCUMPLIMIENTO PUEDE FINCÁRSELES RESPONSABILIDAD Y SANCIONÁRSELES, DEBEN PUBLICARSE EN EL ÓRGANO OFICIAL DE DIFUSIÓN CORRESPONDIENTE. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 6/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, febrero de 2004, página 230, sostuvo que aun cuando los manuales citados no tienen la calidad de leyes o reglamentos, constituyen normas obligatorias y sirven de base para determinar causas de responsabilidad administrativa, siempre y cuando la acción u*

<sup>81</sup> Tesis: 1a. CLXI/2017 (10a.)

<sup>82</sup> Tesis: 2a./J. 6/2004

omisión prevista en un caso concreto esté claramente precisada como conducta de determinado servidor público; luego, con base en ese criterio resulta evidente que los manuales de organización, de procedimientos o de servicios al público de una dependencia o departamento del Gobierno Federal, estatal o municipal deben publicarse en un órgano de difusión oficial, llámese Diario Oficial de la Federación, gaceta gubernamental o periódico local, según sea el caso, pues sólo así los servidores públicos a quienes les resulten de observancia obligatoria tendrán conocimiento de ellos y sabrán con certeza las sanciones que se les impondrán y las responsabilidades que se les fincarán, en caso de que incurran en incumplimiento de sus obligaciones o en irregularidades en el desempeño de sus funciones.<sup>83</sup>

**SERVIDORES PÚBLICOS. CUANDO LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIOS AL PÚBLICO SON LA BASE PARA FINCARLES RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y SANCIONES, EL CONOCIMIENTO DE SU EXISTENCIA Y CONTENIDO NO PUEDE DERIVAR DE ALGÚN OTRO MEDIO LEGAL, SINO DE SU PUBLICACIÓN EN EL ÓRGANO DE DIFUSIÓN OFICIAL CORRESPONDIENTE.** Conforme a la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a./J. 249/2007 (\*), dichos manuales deben publicarse en un órgano de difusión oficial, llámese Diario Oficial de la Federación, gaceta gubernamental o periódico oficial local, según sea el caso, pues al tratarse de normas de carácter general, sólo así los servidores públicos a quienes les resulten de observancia obligatoria tendrán conocimiento de su contenido y sabrán con certeza las sanciones que se les impondrán y las responsabilidades que se les fincarán, en caso de que incurran en el incumplimiento de sus obligaciones o en irregularidades en el desempeño de sus funciones. Por tanto, no puede admitirse que el conocimiento pleno de la existencia y contenido de los manuales derive de algún otro medio legal aunque éste sea fehaciente, ya que dejar tal conocimiento a la valoración de pruebas no abona a la seguridad jurídica, en tanto que si aquéllos son la base para afectar la esfera de derechos de los servidores públicos al fincarles responsabilidades y sancionarlos, la certeza del conocimiento pleno en los términos referidos sólo puede derivar de su publicación en un órgano de difusión oficial.<sup>84</sup>

**231.** Luego, se **reconoce la validez** de los artículos 16, párrafos primero, en su porción normativa “de manera enunciativa y no limitativa”, y segundo, en su porción normativa “pudiendo ampliar los supuestos regulados en este artículo”; y 26 de la LFAR.

**232. Tema 7. Invasión de la facultad fiscalizadora exclusiva de la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación.** En el cuarto concepto de invalidez se argumenta que los artículos 4, fracción II, 7, párrafo segundo en lo atinente al Comité de Evaluación, 27 y octavo transitorio, son inconstitucionales porque violan el principio de división de poderes al atribuir a dicho comité facultades de revisión, verificación y evaluación de la cuenta pública y el ejercicio del gasto, que conforme a los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución, en relación con el 14, fracción I, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, corresponden en exclusiva a la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Además, extiende ilegalmente las facultades de la Secretaría de la Función Pública en relación con el gasto público, pues las facultades de ésta se relacionan con las responsabilidades que se generen en relación con el mismo, pero no para la revisión y evaluación de éste.

**233.** Es infundado el concepto de invalidez.

**234.** Las normas impugnadas establecen lo siguiente:

*“Artículo 4. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:*

*[...]*

*II. Comité de Evaluación: Órgano Colegiado Interinstitucional encargado en el ámbito de la Administración Pública Federal de, entre otros, evaluar las medidas de austeridad republicana;*

*[...]*

*Artículo 7. La política de austeridad republicana de Estado deberá partir de un diagnóstico de las medidas a aplicar, su compatibilidad con la planeación democrática, y el respeto a los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que se establezcan de conformidad con la Ley de Planeación. Además, se deberán desarrollar indicadores de desempeño para evaluar dicha política.*

<sup>83</sup> Tesis: 2a./J. 249/2007

<sup>84</sup> Tesis: 2a./J. 152/2015 (10a.)

*Al final de cada año fiscal los entes públicos obligados entregarán al Comité de Evaluación y a la Cámara de Diputados un "Informe de Austeridad Republicana" en el cual se reportarán los ahorros obtenidos por la aplicación de la presente Ley, y serán evaluados en términos de los propios lineamientos y demás normatividad aplicable.*

*Para aplicar la política de la austeridad republicana de Estado, los entes públicos deberán:*

*I. Abstenerse de afectar negativamente los derechos sociales de los mexicanos, previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Tratados Internacionales de los que México sea parte;*

*II. Enfocar las medidas de austeridad republicana preferente en el gasto corriente no prioritario en los términos de la presente Ley, y*

*III. Evitar reducir la inversión en la atención a emergencias y desastres naturales o provenientes de la actividad humana.*

*Los ahorros obtenidos con motivo de la aplicación de la presente Ley se destinarán conforme a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente.*

*[...]*

*Artículo 27. Se formará un Comité de Evaluación, el cual será responsable de promover y evaluar las políticas y medidas de austeridad republicana de los entes públicos.*

*El Comité de Evaluación deberá entregar informes de evaluación de forma anual, los cuales deberán ser remitidos a la Cámara de Diputados para su conocimiento y contener al menos los siguientes elementos:*

*I. Medidas tomadas por la Administración Pública Federal;*

*II. Impacto presupuestal de las medidas;*

*III. Temporalidad de los efectos de ahorro;*

*IV. Posibles mejoras a las medidas de austeridad republicana, y*

*V. Destino del ahorro obtenido.*

*Los resultados de dicha evaluación serán presentados ante el Ejecutivo Federal y deberán servir para retroalimentar y mejorar futuras medidas de austeridad republicana.*

*[...]*

*Octavo. En un plazo de hasta ciento ochenta días hábiles posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto, las Secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público analizarán la normatividad, las estructuras, patrimonio, objetivos, eficiencia y eficacia de los fideicomisos públicos, fondos, mandatos públicos o contratos análogos que reciban recursos públicos federales. El análisis será publicado a través de un Informe, el cual será remitido a la Cámara de Diputados. El resultado correspondiente a cada fideicomiso deberá ser tomado en cuenta por el Poder Ejecutivo Federal para la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente. [...]"*

- 235.** Ahora bien, este Tribunal Pleno estima que los artículos impugnados no violan el principio de división de poderes, por las razones siguientes.
- 236.** La razón fundamental alegada en el concepto de invalidez consiste en que las facultades del Comité de Evaluación previstas en la LFAR invaden las facultades constitucionales de la Auditoría Superior de la Federación para revisión, verificación y evaluación de la cuenta pública y el ejercicio del gasto público federal, así como que la LFAR dota a la Secretaría de la Función Pública de facultades que no le corresponden constitucionalmente.
- 237.** Al examinar un tema anterior se expuso la doctrina que sobre el principio de división de poderes ha desarrollado esta Suprema Corte, por lo que ahora se recordarán simplemente sus puntos esenciales.
- 238.** Como ya se dijo, el artículo 49 constitucional establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.

239. Esta Corte ha interpretado que la división de poderes exige un equilibrio a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto en el orden jurídico nacional. Así mismo, la Corte ha sostenido que la división funcional de atribuciones que establece el artículo 49 constitucional no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado. Y en lo que interesa, la Corte ha interpretado que se viola el principio de división de poderes, entre otros supuestos, cuando un órgano del Estado ejerce una atribución que no le confiere la Constitución ni es necesaria para ejercer sus facultades exclusivas, y que esa atribución implica que se inmiscuye o invade las facultades que la Ley Suprema le reconoce a otro poder.
240. Ahora bien, para determinar si las normas impugnadas violan el principio de división de poderes, es preciso definir, en primer lugar, cuál es la naturaleza y función del Comité de Evaluación de acuerdo con la LFAR, y en segundo lugar, cuáles son las facultades constitucionales de la Auditoría Superior de la Federación.
241. Los artículos 4, fracción II, y transitorio séptimo de la LFAR establecen que el Comité de Evaluación es un órgano colegiado interinstitucional, cuya presidencia alternarán las secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de la Función Pública conforme a los lineamientos que emitan, encargado en el ámbito de la Administración Pública Federal de *evaluar* las medidas de austeridad republicana.
242. El artículo 27, por su parte, atribuye al Comité la responsabilidad de *promover y evaluar las políticas y medidas* de austeridad republicana de los entes públicos, mediante informes que remitirá anualmente tanto a la Cámara de Diputados, a quien le indicará las posibles mejoras en las medidas de austeridad (fracción IV), como al Ejecutivo Federal, quien deberá usar los resultados de la evaluación para *retroalimentar y mejorar* futuras medidas de austeridad republicana (último párrafo).
243. De la regulación del Comité de Evaluación en la LFAR, se advierte claramente que se trata de un órgano interinstitucional con un objetivo muy específico: evaluar las medidas de austeridad previstas en la ley con el objetivo de proponer a la Cámara de Diputados y al Ejecutivo Federal, mejoras que podrían adoptar respecto de la política de austeridad en el gasto público federal.
244. Esto es, de acuerdo con la LFAR, la obligación del Comité de evaluar se limita a la eficacia de las medidas de austeridad para generar ahorros, pero no incluye la posibilidad de verificar algún otro aspecto del ejercicio del gasto público, como podría ser el de controlar que los recursos se hayan custodiado y ejercido para los fines y de acuerdo con los lineamientos previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en las leyes presupuestarias y financieras aplicables, pero además, ese deber de evaluación está conectado funcionalmente con un fin perfectamente acotado: proponer mejoras a las medidas de austeridad a los órganos competentes para producir cambios normativos en la materia, que son los que intervienen en el proceso presupuestario en términos del artículo 74, fracción IV, constitucional<sup>85</sup> y tienen facultades para iniciar el proceso legislativo: la Cámara de Diputados y el Ejecutivo Federal.

---

<sup>85</sup> Art. 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

[...]

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 7 DE MAYO DE 2008)

IV.- Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

(REFORMADO, D.O.F. 30 DE JULIO DE 2004)

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

(REFORMADO, D.O.F. 6 DE DICIEMBRE DE 1977)

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

(DEROGADO QUINTO PÁRRAFO, D.O.F. 7 DE MAYO DE 2008)

(DEROGADO SEXTO PÁRRAFO, D.O.F. 7 DE MAYO DE 2008)

(DEROGADO SÉPTIMO PÁRRAFO, D.O.F. 7 DE MAYO DE 2008)

(REFORMADO, D.O.F. 7 DE MAYO DE 2008)

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

- 245.** En este sentido, el Comité de Evaluación previsto en la LFAR es un órgano cuya función no consiste en fiscalizar ni controlar el gasto público federal, es decir, ese Comité no tiene facultades para verificar que los recursos se hayan custodiado y ejercido efectivamente conforme a los lineamientos y fines previstos en los instrumentos jurídicos correspondientes (el Presupuesto de Egresos de la Federación y las leyes aplicables), ni que se hayan cumplido los objetivos de los programas respectivos, ni para procurar las responsabilidades que surjan de la custodia y ejercicio efectivo del gasto.
- 246.** El Comité de Evaluación tampoco tiene como función generar por sí mismo políticas o medidas de austeridad que vinculen a otras entidades, poderes y órganos, ya que de acuerdo con la LFAR, su obligación es evaluar las medidas de austeridad y rendir un informe a la Cámara de Diputados y al Ejecutivo Federal, proponiéndoles mejoras a las medidas de austeridad para que estos las consideren en el ejercicio de sus facultades respectivas. Y, por lo demás, el Comité de Evaluación no tiene facultades para emitir actos administrativos que trasciendan a los particulares.
- 247.** En este sentido, su única función es equiparable a la de un órgano consultivo que está obligado a emitir anualmente opiniones *de lege ferenda*, para que los órganos facultados constitucionalmente para producir cambios normativos tengan elementos de juicio que les permitan mejorar la regulación de la política de austeridad.
- 248.** Ahora es necesario examinar cuáles son las facultades de la Auditoría Superior de la Federación de acuerdo con la Constitución.
- 249.** Conviene citar nuevamente los artículos 74, fracción VI y 79 de la Constitución Federal:

*“Art. 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:*

*[...]*

*(ADICIONADA, D.O.F. 7 DE MAYO DE 2008)*

*VI.- Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.*

*(REFORMADO, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2015)*

*La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.*

*(REFORMADO, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2015)*

*La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la Auditoría Superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.*

*(REFORMADO, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2015)*

*La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.*

(REFORMADO, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2015)

*La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;*

*Art. 79.- La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.*

(REFORMADO, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2015)

*La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.*

(ADICIONADO, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2015)

*La Auditoría Superior de la Federación podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública.*

(ADICIONADO, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2015)

*Asimismo, por lo que corresponde a los trabajos de planeación de las auditorías, la Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos.*

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2015)

*La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:*

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 26 DE MAYO DE 2015)

*I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.*

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

*También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.*

(REFORMADO, D.O.F. 7 DE MAYO DE 2008)

*Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la Ley.*

(REFORMADO, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2015)

*La Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la Auditoría Superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.*

(REFORMADO, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2015)

*Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, en las situaciones que determine la Ley, derivado de denuncias, la Auditoría Superior de la Federación, previa autorización de su Titular, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores. Las entidades fiscalizadas proporcionarán la información que se solicite para la revisión, en los plazos y términos señalados por la Ley y, en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones previstas en la misma. La Auditoría Superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes;*

(REFORMADA, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2015)

*II. Entregar a la Cámara de Diputados, el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, los informes individuales de auditoría que concluya durante el periodo respectivo. Asimismo, en esta última fecha, entregar el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual se someterá a la consideración del Pleno de dicha Cámara. El Informe General Ejecutivo y los informes individuales serán de carácter público y tendrán el contenido que determine la ley; estos últimos incluirán como mínimo el dictamen de su revisión, un apartado específico con las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación, así como las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.*

*Para tal efecto, de manera previa a la presentación del Informe General Ejecutivo y de los informes individuales de auditoría, se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la Auditoría Superior de la Federación para la elaboración de los informes individuales de auditoría.*

*El titular de la Auditoría Superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas los informes individuales de auditoría que les corresponda, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que haya sido entregado el informe individual de auditoría respectivo a la Cámara de Diputados, mismos que contendrán las recomendaciones y acciones que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes; en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en Ley. Lo anterior, no aplicará a las promociones de responsabilidades ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.*

*La Auditoría Superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.*

*En el caso de las recomendaciones, las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la Auditoría Superior de la Federación las mejoras realizadas, las acciones emprendidas o, en su caso, justificar su improcedencia.*

*La Auditoría Superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, correspondientes a cada uno de los informes individuales de auditoría que haya presentado en los términos de esta fracción. En dicho informe, el cual tendrá carácter público, la Auditoría incluirá los montos efectivamente resarcidos a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, como consecuencia de sus acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.*

*La Auditoría Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes individuales de auditoría y el Informe General Ejecutivo a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;*

(REFORMADA, D.O.F. 30 DE JULIO DE 1999)

*III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y*

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2015)

*IV. Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los estados, municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares.*

[...]

(REFORMADO, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2015)

*Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la Auditoría Superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la Auditoría Superior de la Federación, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la Ley.*

(REFORMADO, D.O.F. 30 DE JULIO DE 1999)

*El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.”*

- 250.** De estas normas constitucionales se advierte que, en lo esencial, las facultades de la Auditoría Superior de la Federación consisten en fiscalizar, evaluar y controlar los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto de empréstitos de los Estados y municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.
- 251.** También está facultada para investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos.
- 252.** Y tiene facultades para, derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los Estados, municipios, del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares.
- 253.** Estas facultades las ejerce mediante la realización de auditorías, la formulación de observaciones y recomendaciones, la emisión de informes y la presentación de denuncias, reglamentadas en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- 254.** Así, del marco constitucional vigente se advierte, en lo que interesa, que las facultades de la ASF consisten en la fiscalización, evaluación y control del ejercicio del gasto público federal y del cumplimiento de los programas federales, esto es, verificar que el ejercicio y custodia de los recursos federales se haya efectuado conforme a las normas aplicables y a lo autorizado por la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el Plan Nacional de Desarrollo y la normativa aplicable. Estas facultades se ejercen mediante la práctica de auditorías, la realización de observaciones, recomendaciones e informes públicos.

- 255.** Y por otra parte, la ASF tiene la facultad de investigar las irregularidades que advierta en el ejercicio de sus funciones y de promover las responsabilidades administrativas o penales que advierta en el ejercicio de su facultad fiscalizadora, ante las instancias respectivas.
- 256.** Es importante hacer notar que su función de evaluación del gasto público federal y de presentación de informes, conforme a la propia Constitución, no tiene como finalidad hacer recomendaciones a la Cámara de Diputados acerca de medidas que podría implementar para generar ahorros en el gasto público, sino, por una parte, verificar que el gasto público se ejerció conforme a las normas relevantes y, por otra, es un mecanismo de control para evitar que los ejecutores del gasto se aparten de la legalidad. Y por lo que respecta a los informes respecto de los programas federales, la finalidad consiste en emitir recomendaciones que puedan ser tenidas en consideración para lograr en mayor medida el objetivo de los mismos.
- 257.** Con base en lo anterior, este Tribunal Pleno considera que la regulación de las facultades del Comité de Evaluación prevista en la LFAR no interfiere con las facultades de la ASF previstas constitucionalmente, pues unas y otras tienen ámbitos y funciones distintas, ya que las del primero se constriñen a proponer medidas de *lege ferenda* para mejorar las políticas de austeridad y generar mayores ahorros en el ejercicio del gasto público federal, mientras las de las segundas consisten en fiscalizar y controlar el ejercicio efectivo del gasto público para lograr que se realice conforme a la ley, mediante la práctica de auditorías, la formulación de observaciones y recomendaciones, la publicación de informes y la investigación y denuncia de irregularidades. Luego, las facultades de ambas entidades no son coincidentes y no interfieren entre sí pues podrían ser consideradas, incluso, complementarias desde la perspectiva de las finanzas públicas.
- 258.** Lo mismo debe decirse del artículo octavo transitorio de la LFAR, del que se advierte que la finalidad de esa norma al imponer a las secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público un plazo para que analicen la normatividad, las estructuras, patrimonio, objetivos, eficiencia y eficacia de los fideicomisos públicos, fondos, mandatos públicos o contratos análogos que reciban recursos públicos federales, es la de que rindan un informe que será público a la Cámara de Diputados y al Ejecutivo Federal, para que sea tomado en consideración para la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente. En este sentido, es claro que se trata de una medida que tiene como finalidad suministrar elementos de juicio a los órganos que intervienen en el proceso presupuestario, para mejorar la política de austeridad respectiva, y no de una medida que tenga como finalidad la fiscalización y control del ejercicio efectivo del gasto público federal.
- 259.** Por lo que hace a la supuesta concesión indebida a la Secretaría de la Función Pública de facultades que no corresponden a su función, vinculada a las responsabilidades administrativas, debe decirse, en primer lugar, que la participación de esta secretaría se limita a emitir, junto con la de Hacienda y Crédito Público, los lineamientos orgánicos y funcionales del citado Comité de Evaluación, y a participar en el funcionamiento de éste (emitir opiniones de *lege ferenda* respecto de la política de austeridad), así como a cumplir con el informe a que se refiere el artículo constitucional.
- 260.** Ahora bien, este Tribunal Pleno considera que ello no viola el principio de división de poderes por dos razones. La primera, porque no se advierte que esas facultades interfieran con las conferidas por la Constitución a algún otro órgano del Estado, y específicamente a la Auditoría Superior de la Federación, por las razones ya precisadas. Y en segundo lugar, porque si bien las funciones de esa secretaría están vinculadas preponderantemente con la cuestión de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le faculta expresamente para organizar y coordinar el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental y de sus resultados e inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los Presupuestos de Egresos, así como concertar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para validar los indicadores para la evaluación de la gestión gubernamental, en los términos de las disposiciones aplicables<sup>86</sup>. En este sentido, si la citada secretaría tiene esas facultades de evaluación e inspección del gasto público federal, no se advierte que las facultades que al respecto especifica la LFAR sean ajenas a su función.

---

<sup>86</sup> "ARTICULO 37.- A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos: (REFORMADA, D.O.F. 30 DE NOVIEMBRE DE 2018)

I. Organizar y coordinar el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental y de sus resultados; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los Presupuestos de Egresos, así como concertar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para validar los indicadores para la evaluación de la gestión gubernamental, en los términos de las disposiciones aplicables; [...]"

261. En consecuencia, esta Corte no advierte que se vulnere el principio de división de poderes ya que las normas impugnadas no confieren al Comité de Evaluación ni a la Secretaría de la Función Pública facultad alguna que esté conferida por la Constitución a diverso órgano del Estado, específicamente a la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación.
262. Luego, se **reconoce la validez** de los artículos 4, fracción II, 7, párrafo segundo, 27 y octavo transitorio de la LFAR.
263. **Tema 8. Restricción indebida al derecho al trabajo.** En el quinto concepto de invalidez se argumenta que el párrafo segundo del artículo 24 de la LFAR que establece una restricción de diez años para que los servidores públicos de mando superior puedan laborar en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en ejercicio de su cargo público, restringe innecesaria y desproporcionadamente la libertad de trabajo prevista en los artículos 5 y 123 constitucionales, 15 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (sic, debe entenderse que se refiere al artículo 14<sup>87</sup>,) y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, porque si bien esa restricción pretende evitar conflictos de interés y uso de información privilegiada, no se tuvo en consideración para valorar el alcance de esa restricción los efectos nocivos que podría ocasionar la revelación de esa información en ámbitos privados, ni el tiempo durante el cual podría resultar útil para las empresas interesadas, ni las restricciones admitidas por la Constitución para casos análogos, que no superan en ningún caso los cuatro años. II) Genera un efecto inhibitorio desproporcionado en el ejercicio del derecho al trabajo. III) Atenta contra el principio de retroactividad de la ley y seguridad jurídica en su vertiente de confianza legítima en relación con los funcionarios públicos de mando superior que ejercían el cargo al entrar en vigor la LFAR, porque tenían la confianza legítima de que al abandonarlo podrían prestar sus servicios en la iniciativa privada sin esa restricción, considerando además que la distinción entre derecho y expectativa de derecho no aplica tratándose de derechos fundamentales.
264. Es fundado el concepto de invalidez.
265. Tanto esta Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>88</sup> como otros tribunales constitucionales y tribunales internacionales<sup>89</sup>, suelen recurrir a una metodología específica para efectuar el control de constitucionalidad de normas generales. Esta metodología ha sido desarrollada ampliamente por la dogmática constitucional y la teoría de los derechos fundamentales<sup>90</sup>.

<sup>87</sup> Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional:

“ARTICULO 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación **deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados** y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial. (ADICIONADO, D.O.F. 22 DE NOVIEMBRE DE 1996)

Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.”

<sup>88</sup> Véase, por todas, la tesis: 1a. CCLXIII/2016 (10a.): TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL. El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas prima facie o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección prima facie del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o prima facie. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo.

<sup>89</sup> Por ejemplo: Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340. párr. 104.

<sup>90</sup> *Inter alia*, véase: Alexy, Robert, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002; Barak, Aharon, *Proporcionalidad. Los derechos fundamentales y sus restricciones*, Palestra Editores, Lima (con abundantes citas de tribunales constitucionales en el derecho comparado), 2017; Prieto Sanchis, Luis, *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales*, ed. Trotta, 2014; Ferreres Comella, *Justicia Constitucional y Democracia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007; Atienza, Manuel, *El Derecho como Argumentación*, ed. Ariel, Barcelona, 2006.

- 266.** Siguiendo esa metodología<sup>91</sup>, para determinar si la norma impugnada restringe injustificadamente el derecho fundamental a la libertad de trabajo, como se argumenta en el concepto de invalidez, es preciso partir de la interpretación de las disposiciones relevantes: de la disposición impugnada y de las que constituyen el fundamento normativo de la libertad de trabajo en nuestro sistema jurídico, con la finalidad de determinar su alcance o contenido *prima facie* y verificar si la prohibición establecida en la norma impugnada incide efectivamente en el contenido cubierto a primera vista por la libertad de trabajo.
- 267.** Enseguida, si se concluye que la prohibición contenida en la norma impugnada incide (es decir, restringe o limita) efectivamente en las conductas amparadas *prima facie* por la libertad de trabajo<sup>92</sup>, debe analizarse si esa restricción es admisible jurídicamente, mediante un examen de proporcionalidad<sup>93</sup> consistente en determinar, sucesivamente, si la medida legislativa impugnada persigue una finalidad legítima, admisible constitucionalmente, si esa medida es adecuada para realizar la finalidad, si es necesaria porque no existan medios alternativos menos lesivos del derecho fundamental, y por último, si la intensidad de la afectación o restricción a la libertad de trabajo infligida por la medida legislativa es estrictamente proporcional a la importancia de realizar el fin perseguido por la misma.
- 268.** Nótese que la constitucionalidad de la norma en cuestión depende de la satisfacción de todos y cada uno de esos requisitos, por lo que si la norma no satisface alguno de ellos, por ejemplo, no persigue una finalidad legítima, admisible constitucionalmente, será innecesario efectuar el resto del análisis, pues ello sería suficiente para declarar su inconstitucionalidad. Con base en lo anterior, se procede a realizar el control de constitucionalidad de la norma impugnada.
- 269.** El texto de la norma impugnada es el siguiente:

*Artículo 24. Para ocupar cualquier empleo, cargo o comisión en algún ente público, las personas interesadas se verán obligadas a separarse legalmente de los activos e intereses económicos particulares que estén relacionados con la materia o afecten de manera directa el ejercicio de sus responsabilidades públicas, y que signifiquen un conflicto de interés conforme a lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.*

*Los servidores públicos comprendidos en los grupos jerárquicos de mando superior a que se refiere el manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Gobierno Federal, que por cualquier motivo se separen de su cargo, no podrán ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público, salvo que hubiesen transcurrido al menos diez años.*

- 270.** Del análisis de la norma impugnada (segundo párrafo) se advierten los siguientes elementos<sup>94</sup>:
- 271.** Carácter: prohibición.
- 272.** Contenido (la acción modalizada por el carácter): [prohibido] ocupar puestos en empresas que [el sujeto normativo o destinatario] haya supervisado, regulado o respecto de las cuales haya tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público.
- 273.** Condición de aplicación: [la prohibición gravita sobre] quien haya sido servidor público de mando superior en términos del manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Gobierno Federal, y se haya separado de su cargo por cualquier motivo, durante los diez años siguientes a su separación.

<sup>91</sup> No pasa inadvertido que existen distintas concepciones teóricas y prácticas de la metodología conocida usualmente como proporcionalidad, ponderación, juicio de razonabilidad, etcétera. Sin embargo, para efectos de la resolución de este asunto, no se estima relevante adentrarse en ellas, pues no aportarían herramientas analíticas que sean de utilidad en este caso.

<sup>92</sup> En caso contrario, el control judicial de constitucionalidad termina aquí, declarando infundado el concepto de invalidez.

<sup>93</sup> También llamado a menudo juicio de ponderación o razonabilidad, aunque en la dogmática constitucional y la teoría de los derechos fundamentales, algunos autores suelen hacer distinciones entre estos. Por ejemplo, algunos se refieren a la ponderación como el último paso del juicio de proporcionalidad, consistente en verificar si la norma satisface el criterio de proporcionalidad en sentido estricto. Cfr. Barak, *opus cit.*

<sup>94</sup> Siguiendo, en lo que interesa, el esquema propuesto por Von Wright, citado en Atienza, Manuel, *El sentido del Derecho*, ed. Ariel, Barcelona, 2003, pp. 65 y ss.

- 274.** Autoridad: emitida por el Congreso de la Unión.
- 275.** Sujeto normativo (destinatario): los servidores públicos de mando superior en términos del manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Gobierno Federal.
- 276.** En suma, la norma impugnada establece una prohibición aplicable a los funcionarios públicos que hayan ocupado puestos jerárquicos de mando superior en términos del manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Gobierno Federal. La prohibición se refiere a la conducta de ocupar puestos en (esto es, de trabajar para) empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público. La prohibición rige durante un plazo de diez años posteriores a su separación del cargo público, cualquiera que haya sido el motivo.
- 277.** La libertad de trabajo está reconocida en nuestro sistema jurídico, tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en distintas normas de fuente internacional, tanto del sistema interamericano, como del sistema universal, citadas en el concepto de invalidez, entre las que destacan las que se citan a continuación:
- 278.** Artículos 5 y 123 de la Constitución federal:

*“(REFORMADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1974)*

*Art. 5o.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.*

*(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)*

*La ley determinará en cada entidad federativa, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.*

*Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.*

*(REFORMADO, D.O.F. 6 DE ABRIL DE 1990)*

*En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.*

*(REFORMADO, D.O.F. 28 DE ENERO DE 1992)*

*El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.*

*Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.*

*El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.*

*La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.*

*[...]*

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

**279.** Artículo 14 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre<sup>95</sup>:

*Artículo XIV. Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo.*

*Toda persona que trabaja tiene derecho de recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia.*

**280.** Artículo 6 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador":*Artículo 6**Derecho al trabajo*

*1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.*

*2. Los Estados Partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos (sic). Los Estados Partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo.*

**281.** Artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:*Artículo 6*

*1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar que comprende el derecho de toda persona de tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.*

*2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho, deberá figurar orientación y formación tecnicoprofesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.*

**282.** Ahora bien, aunque en el concepto de invalidez se citan esas normas, los argumentos en realidad no se vinculan con la violación a los aspectos sociales del derecho al trabajo, como derecho social fundamental<sup>96</sup>, previstos en los artículos 123 constitucional y 6 tanto del Protocolo de San Salvador como del Pacto Internacional de Derechos Económico, Sociales y Culturales, sino al diverso derecho conocido como libertad de profesión, industria y comercio o libertad de trabajo, previsto en el artículo 5 constitucional, pues lo que se argumenta, en esencia, es que este último derecho tutela una amplia libertad para prestar servicios profesionales, tanto en el servicio público como en la iniciativa privada, y que la restricción impuesta por el artículo 24 de la LFAR la restringe injustificadamente. En consecuencia, el concepto de invalidez se abordará desde esta perspectiva.

<sup>95</sup> Esta Declaración no constituye propiamente un tratado internacional, fuente de normas de nuestro sistema jurídico. Véase, por identidad de razón, la tesis 1a. CCXVI/2014 (10a.) de rubro: DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. SUS DISPOSICIONES, INVOCADAS AISLADAMENTE, NO PUEDEN SERVIR DE PARÁMETRO PARA DETERMINAR LA VALIDEZ DE LAS NORMAS DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO, AL NO CONSTITUIR UN TRATADO INTERNACIONAL CELEBRADO POR EL EJECUTIVO FEDERAL Y APROBADO POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA. (Décima Época, Registro: 2006533, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 6, Mayo de 2014, Tomo I, Página: 539.)

<sup>96</sup> Al respecto, véanse la Observación General 18, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en que se interpretó el artículo 5 del PIDESC; el Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Efectividad del derecho al trabajo*, de veintiuno de diciembre de dos mil quince; la Opinión Consultiva OC-5/85, de cinco de noviembre de mil novecientos ochenta y cinco, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, relativa a la colegiación obligatoria de periodistas; o la sentencia emitida por la misma corte en el caso Lagos del Campo vs. Perú el veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho; o los diversos convenios de la Organización Internacional del Trabajo. Documentos en los que se abordan aspectos del derecho al trabajo como derecho social.

- 283.** Esta Suprema Corte se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre la libertad de trabajo o libertad de profesión, comercio e industria, prevista en el artículo 5 constitucional, como, por mencionar algunos ejemplos, al fallar la Primera Sala el amparo directo en revisión 7516/2017 o el amparo en revisión 173/2008, o el Tribunal Pleno la acción de inconstitucionalidad 10/98<sup>97</sup>.
- 284.** Al respecto, la Corte ha sostenido que en el artículo 5 constitucional se prevé un derecho de libertad de las personas (sean físicas o morales<sup>98</sup>), para dedicarse a una actividad productiva que les provea la satisfacción de sus necesidades, sea industrial, de comercio, profesional o de trabajo; así como también el derecho de apropiarse y aprovechar para sí el producto de esa actividad, en el que la persona ha aplicado su ingenio, su creatividad, su intelecto, su destreza, sus habilidades, conocimientos o su esfuerzo físico.
- 285.** En ese mismo sentido, en el artículo 5 constitucional se prohíbe obligar a alguien a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento.
- 286.** Disposición consecuente con el derecho de libertad, ya que sólo con el consentimiento de una persona podría permitirse su sacrificio para prestar un servicio sin retribución a cambio. Consentimiento que debe ser prestado de manera plena, es decir, sin vicios como el error, dolo, engaño o violencia, y que se mantiene vigente mientras esa voluntad no se revoque y quien la prestó no se niegue a realizar o continuar el trabajo o servicio sin retribución. Así, el derecho a la retribución está determinado por la realización de un trabajo personal a favor de otro u otros, a menos que expresamente se haya consentido, sin vicios de la voluntad, no recibir contraprestación alguna.
- 287.** Lo anterior no tiene aplicación en las actividades o servicios que por disposición constitucional deben prestarse sin retribución a cambio, como ciertos servicios públicos (funciones electorales y censales con excepción de los profesionales) o las que se imponen como pena en una sentencia judicial<sup>99</sup>.
- 288.** Ahora bien, para determinar el alcance *prima facie* de la libertad de trabajo, debe tenerse en cuenta que se trata de un derecho fundamental derivado de los principios de autonomía, dignidad e igualdad, recogidos por la Constitución.
- 289.** El principio de autonomía personal, consistente en que es valiosa la capacidad de elegir y materializar, libremente, cualquier plan de vida e ideal de excelencia sin la intervención injustificada de terceras personas, incluido el Estado<sup>100</sup>, tutela una amplia libertad para realizar cualquier conducta que no dañe, injustificadamente, a terceros<sup>101</sup>.

<sup>97</sup> De la que derivó la siguiente tesis: P./J. 28/99: LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). La garantía individual de libertad de trabajo que consagra el artículo 5o., primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que, con base en los principios fundamentales que deben atenderse, su ejercicio se condiciona a la satisfacción de los siguientes presupuestos: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de terceros; y, c) que no se afecten derechos de la sociedad en general. En lo referente al primer presupuesto, la garantía constitucional cobra vigencia en la medida que se refiera a una actividad lícita, esto es, que esté permitida por la ley. El segundo presupuesto normativo implica que la garantía no podrá ser exigida si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación de un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro. Finalmente, el tercer presupuesto implica que la garantía será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado.

<sup>98</sup> Ver tesis: P./J. 1/2015 (10a.): PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. ES APLICABLE RESPECTO DE LAS NORMAS RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS QUE SEAN TITULARES LAS PERSONAS MORALES. El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicha Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, no prevé distinción alguna, por lo que debe interpretarse en el sentido de que comprende tanto a las personas físicas, como a las morales, las que gozarán de aquellos derechos en la medida en que resulten conformes con su naturaleza y fines. En consecuencia, el principio de interpretación más favorable a la persona, que como imperativo establece el párrafo segundo del citado precepto, es aplicable respecto de las normas relativas a los derechos humanos de los que gocen las personas morales, por lo que deberán interpretarse favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia, a condición de que no se trate de aquellos derechos cuyo contenido material sólo pueda ser disfrutado por las personas físicas, lo que habrá de determinarse en cada caso concreto.

<sup>99</sup> Amparo Directo en Revisión 5733/2015, resuelto en sesión de trece de julio de dos mil dieciséis por unanimidad de votos.

<sup>100</sup> Ver amparo en revisión 750/2015, resuelto por la Primera Sala el veinte de abril de dos mil dieciséis.

<sup>101</sup> No debe confundirse, como es usual, el principio fundamental de autonomía personal con el principio de autonomía de la voluntad perteneciente al derecho privado (civil y mercantil), pues el primero tiene un alcance mucho mayor que el segundo, ya que éste, el de autonomía de la voluntad que consiste en la relevancia del consentimiento libre y válidamente emitido para generar consecuencias jurídicas en el derecho privado, puede ser justificado a partir de aquél. Pero el principio de autonomía personal también permite justificar medias que limitan o restringen la autonomía de la voluntad en el derecho privado, con el objeto de proteger a personas en situaciones vulnerables, esto es, de promover, justamente, su autonomía personal limitando su autonomía de la voluntad o autonomía en el sentido del derecho privado, como sucede, por citar algunos ejemplos, con la cláusula *rebus sic stantibus*, la proscripción de la usura o las causas de interdicción y la institución de la tutela. De aquí que se trate de principios distintos: el principio de autonomía personal es un principio, moral y jurídico, fundamental, mientras que el principio de autonomía de la voluntad es un principio jurídico del derecho privado, esto es, de un sector del derecho, y este principio positivo puede ser justificado a partir del primero y es la expresión de sólo a un aspecto del mismo (la relevancia del consentimiento).

290. A partir de este principio, en conjunto con los de igualdad y dignidad, pueden justificarse los derechos humanos reconocidos por la Constitución. Estos derechos, en términos generales, protegen los bienes básicos que son necesarios para elegir y materializar libremente planes de vida e ideales de excelencia<sup>102</sup>.
291. La libertad de trabajo es un derecho fundamental en la medida en que puede verse como una instancia o concreción del principio de autonomía<sup>103</sup>, pues una amplísima libertad para trabajar, prestar servicios, practicar una profesión, emprender actividades económicas, comerciales, industriales, etcétera, es un bien básico en la medida en que es necesaria para la materialización de un plan de vida libremente elegido<sup>104</sup>.
292. Lo anterior se aprecia con claridad si se tiene en consideración que una amplia libertad de trabajo, entendida como la libertad de dedicarse a cualquier actividad socialmente productiva (trabajar, prestar servicios, ejercer una profesión, emprender actividades comerciales, industriales, etcétera), sea o no retribuida<sup>105</sup>, es un bien básico necesario para materializar un plan de vida, en dos sentidos: primero, porque en general, realizar actividades económicas remuneradas es una condición para “ganarse la vida” y satisfacer necesidades básicas de orden natural y social, como obtener alimentación, vestido, vivienda, salud, proveer a la educación básica de los hijos, etcétera, es decir, para mantener la vida, la salud y otras condiciones indispensables para generar y conservar la autonomía; pero además, una amplia libertad de trabajo también es un bien básico vinculado con la autorrealización personal y el desarrollo de la individualidad<sup>106</sup>, es decir, para vivir una vida digna<sup>107</sup>, pues las actividades laborales y de emprendimiento económico pueden ser parte importante de un proyecto de vida libremente elegido, de la posibilidad de desarrollar la propia individualidad mediante actividades productivas y socialmente relevantes<sup>108</sup>, y porque -entre otras cosas- abonan a dotar de sentido y valor a la propia vida y a la consideración de sí mismo como persona<sup>109</sup>.
293. En suma, la libertad de trabajo consiste en una amplísima permisión de elegir y realizar libremente cualquier trabajo, servicio, profesión o emprender actividades económicas, industriales, comerciales, etcétera, tanto en el servicio público como en la iniciativa privada, con el deber correlativo a cargo del Estado y de otras personas (los particulares)<sup>110</sup> de abstenerse de interferir injustificadamente con esa libertad, como podría ser, imponiendo el trabajo forzoso o restringiendo indebidamente la realización de esas actividades.

<sup>102</sup> Véase, Nino, Carlos Santiago, *Ética y derechos humanos. Un ensayo de fundamentación*, ed. Astrea, Buenos Aires, 2007.

<sup>103</sup> Cuya distribución igualitaria y reconocimiento universal son exigencias de los principios de igualdad y dignidad.

<sup>104</sup> Hay derechos fundamentales más vinculados con la realización de un plan de vida libremente elegido, como éste o la oportunidad de acceder, en condiciones de igualdad, a la educación superior, y derechos fundamentales más vinculados con la provisión de bienes básicos necesarios para la creación de las condiciones que generan autonomía, es decir, de las condiciones que hacen posible elegir libre y significativamente planes de vida, como la provisión de educación básica, de nutrición adecuada y de condiciones de salud durante la infancia y primera juventud.

<sup>105</sup> Es un hecho notorio que hay actividades laborales no retribuidas pero de suma importancia social, como, por mencionar un ejemplo, el trabajo de reproducción de las condiciones de vida en el hogar o de crianza de los hijos, cuya distribución está desigualmente efectuada en la sociedad con base en prejuicios de género y afecta, desproporcionadamente, a las mujeres. Cfr., *inter alia*, Durán, M. Ángeles, *La riqueza invisible del ciudadano*, Universitat de València, 2018; la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT) 2014, del INEGI: <https://www.inegi.org.mx/programas/enut/2014/>; o el documento Trabajo Doméstico y de Cuidados No Remunerado, ONU Mujeres: <https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2016/01/trabajo-domestico>

<sup>106</sup> Ver, Mill, John Stuart, *On liberty*, Oxford University Press.

<sup>107</sup> Para muchas personas que no tienen acceso *igualitario* a otros derechos sociales, como la educación, la salud o la alimentación, sobre todo en países subdesarrollados, este aspecto de la libertad de trabajo no llega a materializarse, pues el trabajo se presenta sólo como una condición para la supervivencia más que como la elección de una forma de vida significativa. Véase el Informe del Alto Comisionado, *Efectividad del derecho al trabajo*, citado.

<sup>108</sup> El derecho al trabajo también tiene una dimensión colectiva, pues es necesario para producir bienes colectivos como la riqueza, el progreso científico y cultural, etcétera.

<sup>109</sup> Véase, *inter alia*, la introducción de la Observación General 18, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas: “El derecho al trabajo es un derecho fundamental, reconocido en diversos instrumentos de derecho internacional. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a través de su artículo 6, trata este derecho más extensamente que cualquier otro instrumento. **El derecho al trabajo es esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana. Toda persona tiene el derecho a trabajar para poder vivir con dignidad. El derecho al trabajo sirve, al mismo tiempo, a la supervivencia del individuo y de su familia y contribuye también, en tanto que el trabajo es libremente escogido o aceptado, a su plena realización y a su reconocimiento en el seno de la comunidad.**”

<sup>110</sup> Desde el punto de vista de la filosofía jurídica y de la propia Constitución, los derechos humanos son derechos que imponen -por lo menos algunos- deberes *erga omnes*, por ejemplo, el de abstenerse de interferir con el ejercicio del derecho que recae en todas las demás personas, físicas o jurídicas, públicas o privadas. La discusión acerca del “efecto horizontal” de los derechos humanos tiene sentido sólo si se adopta un concepto restringido de derechos humanos como “derechos públicos subjetivos”, es decir, el concepto decimonónico del derecho público alemán que concebía a los derechos fundamentales como derechos frente al Estado. No parece que ese concepto sea necesario para entender y operar en nuestro sistema jurídico. Por ese motivo, se estima innecesario abordar esta cuestión desde la doctrina del “efecto horizontal”. En nuestro sistema jurídico ese problema es claro: los derechos fundamentales son derechos que imponen al menos algunos deberes *erga omnes*, deberes frente a todos, Estado y particulares, y la cuestión de su efectividad se traduce, simplemente, en un problema de garantías normativas e institucionales provistas por el derecho privado (la jurisdicción ordinaria, por ejemplo) y por el derecho público (el juicio de amparo, por ejemplo). Cfr. Alexy y Barak, *opus cit.*

294. Con base en lo anterior, entonces, se puede concluir que la prohibición contenida en el artículo 24 de la LFAR, que prohíbe trabajar a los funcionarios públicos separados de su cargo, en las empresas que regularon, supervisaron o respecto de las cuales tuvieron información privilegiada, durante los diez años siguientes a su separación, incide efectivamente en el ámbito tutelado *prima facie* por la libertad de trabajo, profesión, comercio e industria, reconocida por el artículo 5 constitucional, pues impide a los exfuncionarios en esas circunstancias, prestar libremente sus servicios en la iniciativa privada, específicamente en la empresas que actualicen la condición precisada.
295. Ahora bien, para determinar si esa restricción al ámbito *prima facie* tutelado por la libertad de trabajo está justificada, es necesario pasar a un segundo nivel de análisis y determinar en primer lugar si persigue una finalidad admisible constitucionalmente y, de ser el caso, si la medida es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto.
296. Esta Suprema Corte ha sostenido que los derechos humanos no son absolutos, por lo que admiten restricciones o limitaciones, justificadamente. Nuestra Constitución no prevé una cláusula restrictiva general<sup>111</sup> que especifique las razones y condiciones que puedan justificar la restricción de derechos fundamentales<sup>112</sup> mediante normas jurídicas (o actos administrativos y judiciales). Sin embargo, sí prevé distintas cláusulas restrictivas expresas para derechos específicos, como la libertad de trabajo: “[e]l ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.”
297. Sin embargo, del hecho de que la Constitución no contenga una cláusula restrictiva general sino sólo cláusulas restrictivas especiales para algunos derechos específicos, pero no para todos, no se sigue que los derechos no acompañados de esas cláusulas sean absolutos.
298. Esta Suprema Corte ha interpretado que la Constitución contiene una cláusula restrictiva general implícita<sup>113</sup> que permite hacer frente a cualquier conflicto entre derechos fundamentales, reconocidos en ella comúnmente mediante normas de principio, esto es, normas muy generales que no especifican condiciones de aplicación, sino que ordenan realizar una conducta o procurar un cierto estado de cosas en la mayor medida posible, siempre que se dé ocasión de ello<sup>114</sup>.
299. Derivado del carácter de principios con que generalmente se reconocen los derechos humanos, esto es, normas que no especifican condiciones de aplicación cerradas, es inevitable que surjan conflictos entre los mismos, ya sea en las relaciones privadas (por ejemplo, libertad de expresión vs. derecho al honor), ya sea al ser ponderados o concretados por el legislador al elaborar reglas u otras normas generales de conducta, como es el caso.
300. Por ello, debe admitirse necesariamente la existencia de una cláusula restrictiva general implícita, pues ello es una exigencia metodológica y una condición de racionalidad del funcionamiento de un sistema jurídico que reconoce derechos humanos mediante ese tipo normas jurídicas. De lo contrario, careceríamos de un método para solucionar esos conflictos<sup>115</sup>.

<sup>111</sup> Lo que sí sucede, por ejemplo, con algunos tratados internacionales. Por citar alguno, véase la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyo artículo 32.2 dispone que:

Artículo 32. Correlación entre Deberes y Derechos

[...]

2. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

<sup>112</sup> No deben confundirse las cláusulas restrictivas generales, del tipo “los derechos reconocidos en esta constitución sólo pueden restringirse por la ley para proteger derechos de terceros o el bien público”, con la institución de la suspensión de garantías prevista en el artículo 29 constitucional, pues mientras las primeras son parte de la normalidad jurídica en tanto necesarias para realizar un catálogo amplio de derechos humanos que inevitablemente entran en conflicto, la suspensión de garantías tiene una función excepcional en el sistema jurídico para hacer frente a situaciones muy particulares y transitorias, como catástrofes naturales o sanitarias, revueltas políticas, etcétera.

<sup>113</sup> En la misma línea que la práctica totalidad de los tribunales constitucionales de los países occidentales. Cfr. Barak, *opus cit.*

<sup>114</sup> Los derechos humanos normalmente se reconocen mediante normas con la estructura de principios. No obstante, las constituciones también reconocen derechos humanos –o aspectos de los mismos– mediante normas con la forma de reglas, esto es, normas que establecen condiciones de aplicación cerradas, como la que prohíbe en todos los casos la tortura o la que prevé licencia de maternidad para las trabajadoras. Los derechos humanos se protegen, de hecho, mediante un haz de reglas y principios. Al respecto, véase: Atienza, M. y Ruiz Manero, J., *Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, ed. Ariel, Barcelona; y Dworkin, R., *Los derechos en serio*, ed. Ariel, Barcelona.

<sup>115</sup> Esta es la fundamentación del principio de proporcionalidad proporcionada por autores como Alex, *opus cit.* o Atienza, *El derecho como argumentación, cit.* Sin embargo, hay otros argumentos para fundamentar interpretativamente dicha cláusula, como el argumento de la democracia o el del estado de derecho. Cfr. Barak, *opus cit.*

- 301.** Ahora bien, en un Estado democrático y de derecho no cualquier razón puede justificar una restricción a los derechos humanos. Esta Corte ha sostenido que los derechos humanos tutelan bienes básicos derivados de los principios de autonomía personal, dignidad e igualdad, y por ello tienen la máxima jerarquía axiológica en el sistema. Por ello, la protección de otros derechos humanos es una razón constitucionalmente admisible para hacer restricciones<sup>116</sup>.
- 302.** Por lo que hace a los bienes colectivos y consideraciones de orden público, en una sociedad abierta y democrática tienen meramente un valor instrumental respecto y utilitario a los derechos humanos, es decir, son medios para protegerlos. Por eso, los bienes colectivos y las consideraciones de orden público, por lo general, no podrían fundamentar restricciones a los derechos humanos. De otra manera, los derechos humanos no podrían cumplir sus funciones de atrincherar bienes básicos para toda vida digna frente a las decisiones políticas ordinarias de las mayorías<sup>117</sup>, funcionar como cartas de triunfo frente a éstas<sup>118</sup>, como un “coto vedado” a las decisiones de la mayoría<sup>119</sup>, como restricciones laterales a la persecución del bien común<sup>120</sup>, etcétera.
- 303.** No obstante lo anterior, hay ciertos bienes colectivos y consideraciones de orden público que son especialmente necesarios para garantizar efectivamente derechos humanos (por su especial conexión con la protección o la realización de estos, como el medio ambiente, la seguridad pública o la seguridad nacional, la salud pública, etcétera). En este sentido, debe admitirse que al menos algunos bienes colectivos especialmente importantes para los derechos humanos o razones imperiosas de orden público pueden constituir en ciertos casos razones admisibles constitucionalmente para restringir derechos humanos<sup>121</sup>.
- 304.** Ahora bien, para determinar qué finalidad persigue una norma, es necesario interpretarla con base en criterios objetivos, como el lenguaje en que se expresa, los fines que racionalmente puede estimarse que persigue, etcétera, interpretación que puede ser robustecida acudiendo a los materiales del proceso legislativo donde en ocasiones se expresan los objetivos que pretendía perseguir el legislador.
- 305.** Una vez advertida la finalidad perseguida por una norma, es necesario determinar su admisibilidad constitucional, lo que debe hacerse teniendo en cuenta los siguientes criterios. Una finalidad es constitucional cuando ésta la recoge expresamente, ya sea permitiéndola ya ordenándola. En el mismo sentido, una finalidad no es admisible constitucionalmente, cuando ésta la proscribiera expresamente. Pero también son admisibles finalidades que si bien no están recogidas expresamente en la Constitución, son compatibles con la misma, es decir, son consistentes con su texto (no están excluidas por alguna regla) y consonantes con su sentido (son valorativamente congruentes con los principios y valores constitucionales).
- 306.** En el caso, para este Tribunal Pleno es claro que la norma impugnada persigue como finalidad la siguiente<sup>122</sup>: evitar actos de corrupción que afecten los intereses del servicio público, eliminando incentivos y conflictos de interés que puedan traducirse, por una parte, en que los servidores dañen los intereses públicos al ejercer su función para beneficiar a empresas privadas, con la esperanza o en virtud de la promesa de que serán contratados por las mismas al terminar su gestión, y por otra, evitar que empresas privadas obtengan ventajas indebidas que distorsionen las condiciones de libre competencia necesarias para el funcionamiento de un mercado libre (lo que constituye un bien público), así como que obtengan información privilegiada en perjuicio del Estado cuyo uso pueda dañar o entorpecer el ejercicio eficaz de la actividad pública.

---

<sup>116</sup> Amparo en revisión 750/2015, del índice de la Primera Sala.

<sup>117</sup> Nino, *opus cit.*

<sup>118</sup> Dworkin, *opus cit.*

<sup>119</sup> Garzón Valdés, *Derecho, Ética y Política*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

<sup>120</sup> Nozick, R. *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books.

<sup>121</sup> Atienza, M. y Ruiz Manero, J., “La dimensión institucional del derecho y la justificación jurídica”, en *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, número 24, ed. Marcial Pons.

<sup>122</sup> Lo que además se confirma con una somera revisión al proceso legislativo, especialmente a las iniciativas, los dictámenes y las discusiones que dieron lugar a la LFAR.

**307.** A juicio de este Tribunal, dichas finalidades son admisibles constitucionalmente, pues la propia Constitución ordena su realización en la máxima medida posible, ya que, por una parte, prescribe que la función pública debe ejercerse con base en los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia (artículos 108<sup>123</sup> y 109, fracción III), cuya violación es causa de responsabilidad penal y administrativa, tanto para los funcionarios públicos como para los particulares, y política también en el caso de los primeros (artículo 109<sup>124</sup>), e incluso el constituyente

<sup>123</sup> Art. 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.

<sup>124</sup> Art. 109.- Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan;

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homologos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y

IV. Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

En el cumplimiento de sus atribuciones, a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. La ley establecerá los procedimientos para que les sea entregada dicha información.

La Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, podrán recurrir las determinaciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de conformidad con lo previsto en los artículos 20, Apartado C, fracción VII, y 104, fracción III de esta Constitución, respectivamente.

ha creado un Sistema Nacional Anticorrupción para combatir conductas que se desvíen de las normas que rigen el servicio público o impliquen actos de corrupción (artículo 113<sup>125</sup>), y por otra, la Constitución considera que la libre competencia, el combate a los monopolios y oligopolios, así como la rectoría del Estado sobre la economía, son finalidades públicas imperiosas (artículos 25<sup>126</sup> y 28<sup>127</sup>).

- 308.** Este Tribunal Pleno considera, además, que esas finalidades de orden público son especialmente relevantes en relación con los derechos humanos y por tanto son admisibles constitucionalmente como razones que, en principio, pueden fundamentar su restricción, ya que es un hecho notorio que el atraso de nuestro país se debe, en buena medida, a problemas vinculados con la corrupción, lo que se traduce en daños graves a intereses públicos como el uso eficiente y legal de los recursos públicos y el funcionamiento correcto del mercado (como mecanismo de distribución de bienes y cargas sociales y, por ende, como bien público), lo que impacta directamente en las posibilidades de mantener la eficacia del Estado para cumplir, entre otras cosas, con el financiamiento de las garantías institucionales de los derechos humanos: la seguridad, la salud, la educación, etcétera.
- 309.** Luego, es momento de examinar si la norma impugnada satisface el requisito de idoneidad, esto es, si la medida (prohibición de trabajar en las circunstancias precisadas) es un medio adecuado para alcanzar los fines perseguidos por el legislador. Esto es, lo que debe analizarse ahora es si esa medida tiene una relación instrumental con el fin perseguido en términos fácticos, por lo que la evaluación debe realizarse con base en parámetros racionales, como estudios científicos o máximas de la experiencia<sup>128</sup>.

---

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

<sup>125</sup> Art. 113.- El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas: [...]

<sup>126</sup> Art. 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.

A fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos señalados en los párrafos primero, sexto y noveno de este artículo, las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia.

<sup>127</sup> Art. 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la (sic) prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las (sic) prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social. [...]

<sup>128</sup> Las máximas de la experiencia y las leyes de la ciencia son generalizaciones a partir de datos de la experiencia controlados con métodos racionales, esto es, generalizaciones que pretenden describir regularidades de la naturaleza o de la sociedad.

- 310.** Este criterio puede ser exigido con una intensidad ordinaria o estricta en función de distintos factores. Normalmente, la idoneidad excluye solamente medios que carecen de relación empírica con la finalidad perseguida o ésta es sumamente controvertida, es decir, excluye medios irracionales<sup>129</sup>, pero no requiere que el legislador elija el medio óptimo, sino que se reconoce a éste un margen de apreciación. Basta que el medio tenga una conexión empírica con el fin (que contribuya razonablemente), aunque no sea el mejor imaginable. Pero en casos en que la norma cuestionada esté afectada por una presunción de inconstitucionalidad, como sucede con normas que hacen distinciones con base en categorías sospechosas<sup>130</sup> o con normas regresivas que desconocen la protección que se brindaba previamente a un derecho fundamental<sup>131</sup>, entonces corresponde a la autoridad emisora de la medida justificar que el medio elegido tiene una conexión estrecha con la finalidad perseguida, es decir, le corresponde la carga argumentativa de revertir la presunción de inconstitucionalidad de la norma, por lo que deberá justificar no sólo la idoneidad de la misma, sino los demás elementos del examen (finalidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto).
- 311.** En el caso, esta Corte no advierte elementos para exigir un escrutinio especialmente intenso y estima que la norma satisface el requisito de idoneidad, pues es claro que la medida consistente en la prohibición de que los funcionarios separados de su cargo laboren en las empresas que regularon, supervisaron o respecto de las cuales tuvieron información confidencial, durante diez años desde su separación, es un medio con una conexión empírica clara con la finalidad constitucional perseguida, pues está dirigida a eliminar los incentivos para que el servicio y el bien públicos sean dañados por los servidores, al restringir la capacidad del exfuncionario público para obtener beneficios en la iniciativa privada de un eventual desvío de poder o acto de corrupción, como sería el ejercer su función para fines privados en vez de públicos y/o proporcionar información privilegiada a empresas en perjuicio de bienes públicos como el funcionamiento adecuado de un mercado libre y la eficacia de la actuación estatal para regular la vida social en beneficio del interés común.
- 312.** Ahora es posible examinar si la norma impugnada satisface el requisito de necesidad, esto es, si no existen medios alternativos, de eficacia similar o superior, que restrinjan en menor medida el derecho fundamental.
- 313.** Es importante aclarar en este punto que en condiciones ordinarias sólo debe verificarse si existe un medio que evidentemente tenga similar eficacia y menor lesividad, pero no se requiere que el juez verifique la totalidad de los medios imaginables y los compare. Bastará con un análisis de los medios que el legislador ha usado para afrontar problemas similares, ya en el derecho nacional o en el comparado, para verificar si la medida es notoriamente innecesaria.

<sup>129</sup> Por ejemplo, pretender proteger la salud mediante plegarias o ritos religiosos, o basados en creencias no respaldadas por saber aceptable alguno (*i.e.* en prejuicios).

<sup>130</sup> Tesis: P./J. 10/2016 (10a.): CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO. Una vez establecido que la norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa -un factor prohibido de discriminación- corresponde realizar un escrutinio estricto de la medida legislativa. El examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario. Para llevar a cabo el escrutinio estricto, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Por último, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

<sup>131</sup> Tesis: 1a./J. 87/2017 (10a.): PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE. El principio referido impone al Estado, entre otras cuestiones, la prohibición de regresividad, la cual no es absoluta y puede haber circunstancias que justifiquen una regresión en cuanto al alcance y tutela de un determinado derecho fundamental. Sin embargo, dichas circunstancias están sujetas a un escrutinio estricto, pues implican la restricción de un derecho humano. En este sentido, corresponde a la autoridad que pretende realizar una medida regresiva (legislativa, administrativa o, incluso, judicial) justificar plenamente esa decisión. En efecto, en virtud de que el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone a todas las autoridades del Estado Mexicano la obligación de respetar el principio de progresividad, cuando cualquier autoridad, en el ámbito de su competencia, adopta una medida regresiva en perjuicio de un derecho humano y alega para justificar su actuación, por ejemplo, la falta de recursos, en ella recae la carga de probar fehacientemente esa situación, es decir, no sólo la carencia de recursos, sino que realizó todos los esfuerzos posibles para utilizar los recursos a su disposición, en el entendido de que las acciones y omisiones que impliquen regresión en el alcance y la tutela de un derecho humano sólo pueden justificarse si: a) se acredita la falta de recursos; b) se demuestra que se realizaron todos los esfuerzos necesarios para obtenerlos, sin éxito; y, c) se demuestra que se aplicó el máximo de los recursos o que los recursos de que se disponía se aplicaron a tutelar otro derecho humano (y no cualquier objetivo social), y que la importancia relativa de satisfacerlo prioritariamente, era mayor. Esto es, si bien es cierto que las autoridades legislativas y administrativas tienen, en ciertos ámbitos, un holgado margen de actuación para diseñar políticas públicas, determinar su prioridad relativa y asignar recursos, también lo es que dicha libertad se restringe significativamente cuando está en juego la garantía de los diversos derechos humanos reconocidos por nuestro sistema jurídico, ya que éstos, en tanto normas que expresan el reconocimiento de principios de justicia de la máxima importancia moral, tienen prioridad *prima facie* frente a cualquier otro objetivo social o colectivo, pues en una sociedad liberal y democrática, estos últimos tienen solamente valor instrumental y no final, como los derechos humanos.

- 314.** Esto, por diversas razones. Una de ellas tiene que ver con que, en condiciones normales, la presunción de constitucionalidad de las normas<sup>132</sup> exige cierta deferencia al criterio del legislador, por lo que el requisito de necesidad debe sólo excluir aquellos medios evidentemente innecesarios, por ser diáfano que el legislador ignoró la existencia de medios alternativos notoriamente menos lesivos y tanto o más eficaces que el finalmente elegido.
- 315.** Otra se relaciona con la dificultad del juez para evaluar la necesidad de determinadas medidas en ámbitos especializados que exigen conocimientos muy técnicos y altas dosis de discrecionalidad, que el sistema confiere a las autoridades con legitimación democrática directa.
- 316.** En el caso, esta Corte estima que la norma impugnada satisface el criterio de necesidad, pues no se advierte de manera evidente que exista alguna medida ignorada por el legislador, que palmariamente restrinja menos el derecho fundamental y tenga similar eficacia para lograr la finalidad perseguida.
- 317.** De hecho, una mirada al derecho nacional permite advertir que es usual que el legislador constitucional eche mano de prohibiciones o impedimentos como los contenidos en la norma impugnada, al considerarlos medidas necesarias para eliminar conflictos de interés y actos de corrupción, aptas para proteger el servicio público. Por citar algunos ejemplos:
- 318.** Artículo 28, fracción VIII, constitucional, relativo a los requisitos de los comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica:

“[...]

*Los comisionados deberán cumplir los siguientes requisitos:*

[...]

*VIII. En la Comisión Federal de Competencia Económica, no haber ocupado, en los últimos tres años, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas que hayan estado sujetas a alguno de los procedimientos sancionatorios que sustancia el citado órgano. En el Instituto Federal de Telecomunicaciones no haber ocupado, en los últimos tres años, ningún empleo, cargo o función directiva en las empresas de los concesionarios comerciales o privados o de las entidades a ellos relacionadas, sujetas a la regulación del Instituto.”*

- 319.** El artículo 41, fracción V, apartado B, inciso e), sexto párrafo, constitucional, relativo a los impedimentos de quienes hayan sido Consejeros o Secretario General del Instituto Nacional Electoral:

*La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero Presidente del Consejo General, los consejeros electorales, el titular del órgano interno de control y el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral. Quienes hayan fungido como consejero Presidente, consejeros electorales y Secretario Ejecutivo no podrán desempeñar cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado, de dirigencia partidista, ni ser postulados a cargos de elección popular, durante los dos años siguientes a la fecha de conclusión de su encargo.*

- 320.** El artículo 55, fracción V, segundo párrafo, constitucional, relativo a los requisitos que se requieren para ser diputado federal:

*Art. 55.- Para ser diputado se requiere:*

[...]

*V.- No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.*

*(REFORMADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)*

*No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Nacional Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubiere separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.*

<sup>132</sup> Que, como se ha visto, no siempre asiste a las normas generales, sino sólo cuando se han emitido por un órgano democrático respetando las exigencias mínimas de la deliberación democrática, y la norma no incurre en alguna hipótesis de reversión de la presunción de constitucionalidad como las que se mencionaron.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

*Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.*

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

*Los Secretarios del Gobierno de las entidades federativas, los Magistrados y Jueces Federales y locales, así como los Presidentes Municipales y Alcaldes en el caso de la Ciudad de México, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;*

**321. Artículo 58 constitucional:**

*Art. 58.- Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección.*

**322. Artículo 101, párrafos segundo a cuarto, constitucional:**

*Art. 101.- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de las entidades federativas o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.*

(REFORMADO, D.O.F. 22 DE AGOSTO DE 1996)

*Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado de Circuito, Juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal, así como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.*

(REFORMADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1994)

*Durante dicho plazo, las personas que se hayan desempeñado como Ministros, salvo que lo hubieran hecho con el carácter de provisional o interino, no podrán ocupar los cargos señalados en la fracción VI del artículo 95 de esta Constitución.*

(REFORMADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1994)

*Los impedimentos de este artículo serán aplicables a los funcionarios judiciales que gocen de licencia.*

(REFORMADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1994)

*La infracción a lo previsto en los párrafos anteriores, será sancionada con la pérdida del respectivo cargo dentro del Poder Judicial de la Federación, así como de las prestaciones y beneficios que en lo sucesivo correspondan por el mismo, independientemente de las demás sanciones que las leyes prevean.*

**323. O artículo 116, fracción IV, inciso c), punto cuarto de la Constitución:**

*4o. Los consejeros electorales estatales y demás servidores públicos que establezca la ley, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.*

**324. Sin embargo, este Tribunal Pleno estima que el concepto de invalidez es fundado, porque la norma impugnada restringe desproporcionadamente la libertad de trabajo, ya que la duración de diez años de la prohibición de laborar en empresas privadas que los exfuncionarios hayan regulado, supervisado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada, va más allá de lo que es razonable para proteger los fines perseguidos por la medida.**

- 325.** El examen de proporcionalidad en sentido estricto consiste en realizar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Este análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. Dicho de otra manera, en esta fase del escrutinio se requiere realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen con los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados.
- 326.** Esto es, el requisito de proporcionalidad en sentido estricto, a diferencia de los de idoneidad y necesidad que entrañan una evaluación *fáctica* de los medios restrictivos usados en la norma impugnada<sup>133</sup>, es un examen *valorativo o axiológico*, en el sentido de que se pondera la *importancia relativa* de proteger un derecho fundamental frente a la de realizar la finalidad constitucional perseguida por la medida impugnada.
- 327.** En esta etapa del análisis, por ende, es de capital relevancia tener en cuenta la importancia axiológica del derecho fundamental afectado frente a la de realizar el objetivo constitucional perseguido que, como se ha visto, puede ser otro derecho humano o, excepcionalmente, un objetivo colectivo o interés público especialmente relevantes y urgentes. En este sentido, en esta fase del escrutinio es fundamental tener en consideración tanto el valor de los bienes involucrados<sup>134</sup>, como el grado de afectación que resiente cada uno y el grado de certidumbre respecto de que ésta se producirá<sup>135</sup>. Mientras más importante sea proteger un derecho humano específico, mientras mayor sea la afectación que resienta, y mientras mayor sea la certeza de que se producirá ésta, mayor será la resistencia que oponga a su restricción.
- 328.** Pues bien, a juicio de esta Corte, la intensidad de la restricción al derecho al trabajo (diez años de prohibición) no es proporcional al grado de realización que cabe esperar del fin perseguido por la norma impugnada, ya que si bien dicha prohibición o impedimento es necesaria, puede lograr la finalidad afectando con menor intensidad el derecho fundamental, esto es, una prohibición vigente durante un menor tiempo es suficiente para proteger esa finalidad.
- 329.** Dicho con otras palabras, el grado de afectación que en el caso sufre el derecho al trabajo no es proporcional a la importancia de realizar el fin perseguido, ya que éste puede lograrse sin afectar con tanta intensidad la libertad de trabajo.
- 330.** En efecto, del análisis del proceso legislativo, no se advierte razón alguna que justifique que la duración de la prohibición (diez años) corresponda con la posibilidad de realizar el fin perseguido, que es, como se dijo, evitar conflictos de interés, eliminar actos de corrupción y proteger el servicio público y la eficacia del Estado, eliminando los incentivos que podrían inclinar a los servidores públicos a desviar su poder para beneficiar empresas privadas.
- 331.** En efecto, la persistencia de esa prohibición podría ser proporcional si estuviera relacionada, por ejemplo, con el tiempo durante el cual es útil para las empresas disponer de información privilegiada o durante el cual su uso puede socavar la eficacia del Estado para realizar sus funciones públicas, pero no se advierte que el legislador haya vinculado la duración de la prohibición con esas circunstancias.
- 332.** Pero además, la intensidad de la restricción no se compadece con las que el constituyente ha considerado para casos en principio similares, que como se ha visto, no superan los tres años, y si bien no hay razones constitucionales que excluyan *a priori* la posibilidad de que el legislador ordinario justifique la necesidad y proporcionalidad de una restricción mayor a las previstas expresamente en la Constitución para asuntos que tengan propiedades relevantes diferentes de las consideradas por el constituyente, lo cierto es que en el caso, ni el legislador las proporcionó, ni se advierten objetivamente por este Tribunal.
- 333.** No es obstáculo la observación efectuada por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal al rendir su informe, en el sentido de que existe un parámetro objetivo para determinar la proporcionalidad de esa restricción en lo relativo al plazo de diez años, vinculado con el tiempo durante el cual se considera lesiva la posesión de la información, consistente en la duración de la reserva de información establecida en los artículos 101 y 113 la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que es de cinco años, prorrogables por otros tantos. Esas disposiciones establecen:

<sup>133</sup> Para determinar, por una parte, si existe una relación instrumental o de medio a fin en términos racionales, y por otra, si se ignoró la existencia de medios alternativos viables dotados de similar eficacia y menor lesividad.

<sup>134</sup> Es evidente que no tiene la misma importancia axiológica proteger, por ejemplo, la vida de las personas que el patrimonio de las mismas.

<sup>135</sup> Al respecto, véanse Alexy, *opus cit.*, y Barak, *opus cit.*

*“Artículo 101. Los Documentos clasificados como reservados serán públicos cuando:*

*I. Se extingan las causas que dieron origen a su clasificación;*

*II. Expire el plazo de clasificación;*

*III. Exista resolución de una autoridad competente que determine que existe una causa de interés público que prevalece sobre la reserva de la información, o*

*IV. El Comité de Transparencia considere pertinente la desclasificación, de conformidad con lo señalado en el presente Título.*

*La información clasificada como reservada, según el artículo 113 de esta Ley, **podrá** permanecer con tal carácter **hasta** por un periodo de cinco años. El periodo de reserva correrá a partir de la fecha en que se clasifica el documento.*

***Excepcionalmente**, los sujetos obligados, con la aprobación de su Comité de Transparencia, **podrán ampliar** el periodo de reserva **hasta** por un plazo de cinco años adicionales, **siempre y cuando justifiquen** que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación, mediante la aplicación de una prueba de daño.*

*Para los casos previstos por la fracción II, cuando se trate de información cuya publicación pueda ocasionar la destrucción o inhabilitación de la infraestructura de carácter estratégico para la provisión de bienes o servicios públicos, o bien se refiera a las circunstancias expuestas en la fracción IV del artículo 113 de esta Ley y que a juicio de un sujeto obligado sea necesario ampliar nuevamente el periodo de reserva de la información; el Comité de Transparencia respectivo deberá hacer la solicitud correspondiente al organismo garante competente, debidamente fundada y motivada, aplicando la prueba de daño y señalando el plazo de reserva, por lo menos con tres meses de anticipación al vencimiento del periodo.*

[...]

*Artículo 113. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:*

*I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;*

*II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;*

*III. Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;*

*IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;*

*V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;*

*VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;*

*VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;*

*VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;*

*IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;*

*X. Afecte los derechos del debido proceso;*

*XI. Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;*

*XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y*

*XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales.”*

**334.** De la interpretación de estas disposiciones, para efectos de valorar el argumento de la Consejería, debe destacarse lo siguiente: el plazo máximo de reserva que como regla general establece la LGTAIP es de hasta cinco años, siempre que la información se refiera a los supuestos previstos en el artículo 113 de la ley, y el sujeto obligado lo justifique mediante una prueba de daño en términos del artículo 114 de la misma, que establece lo siguiente:

*Artículo 114. Las causales de reserva previstas en el artículo anterior se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la prueba de daño a la que se hace referencia en el presente Título.*

**335.** Lo anterior implica que conforme a la LGTAIP, no existe una reserva *ex lege* de la información pública, pues de acuerdo con el principio de máxima publicidad previsto en artículo 6, apartado A, fracción I, constitucional<sup>136</sup>, se presume que toda información en posesión de la autoridad es pública y sólo puede ser reservada temporalmente por razones de interés público.

**336.** En este sentido, según la LGTAIP, la información es pública salvo que el sujeto obligado, mediante una prueba de daño, justifique dos extremos: el interés público que deba ser protegido mediante su reserva en términos del artículo 113, y el plazo durante el cual sea necesario reservarla, que no será mayor de cinco años, aunque, evidentemente, pueda ser menor a éste.

**337.** Y sólo de manera excepcional, podrá ampliarse la reserva durante un plazo de *hasta* cinco años adicionales, cuando el sujeto obligado, mediante una prueba de daño, justifique la persistencia de los motivos que hacen necesaria la reserva y el plazo durante el cual deba extenderse, que puede ser de hasta cinco años más, aunque puede ser menor<sup>137</sup>.

**338.** Pues bien, hay al menos tres razones para rechazar este argumento:

**339.** La primera consiste en que esas normas no apoyan una restricción genérica tan intensa como la prevista en la norma impugnada, que es de diez años, pues como ya se mencionó, es claro que el plazo máximo durante el cual puede reservarse la información pública, conforme a la LGTAIP, es de *hasta* cinco años, pudiendo ser menor.

**340.** La segunda, que la reserva de hasta cinco años que se establece como regla general en la LGTAIP, no opera *ex lege*. En todo caso, conforme al artículo 114 de la misma, el sujeto obligado tiene que justificar, mediante una prueba de daño, el interés público que efectivamente necesita protección y el plazo específico de la misma, que en principio puede ser de hasta cinco años, pero puede ser menor. De manera que esto no apoya una restricción tan intensa como la contenida en la norma impugnada.

**341.** Y, finalmente, si bien el plazo de reserva de información de hasta cinco años puede ser ampliado por un plazo de hasta otros cinco, en términos de la LGTAIP ello es un supuesto de excepción que tampoco opera *ex lege*: en cada caso deberá justificar el sujeto obligado la persistencia de las razones que justificaron la reserva original, así como la necesidad de un plazo específico, que puede ser de hasta cinco años adicionales, pero puede ser menor. Por lo que esto tampoco apoya el argumento.

**342.** Por estas razones, la regulación en la LGTAIP de los plazos durante los cuales puede reservarse la información no puede constituir un parámetro objetivo que justifique la intensidad de la restricción prevista en el artículo 24 de la LFAR.

**343.** Tampoco es obstáculo lo sugerido por la Cámara de Senadores en su informe en el sentido de que es posible realizar una interpretación del artículo 24 de la LFAR, y constreñir el plazo de diez años, a cinco, o al plazo que en su defecto sea razonable atendiendo a "la materia de que se trate el encargo público".

**344.** Para esta Suprema Corte es claro que la norma en cuestión no admite interpretación conforme para los efectos que menciona el Senado.

**345.** La interpretación conforme es una técnica que en nuestro sistema jurídico es de uso obligatorio para los jueces y autoridades administrativas, por disposición del artículo 1 constitucional<sup>138</sup>.

<sup>136</sup> A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: (REFORMADA, D.O.F. 7 DE FEBRERO DE 2014)

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

<sup>137</sup> Esta Suprema Corte ha sostenido esa interpretación, entre otras, en la acción de inconstitucionalidad 73/2017.

<sup>138</sup> "Artículo 1 [...] Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia." Véase también el expediente varios 912/2010, del índice de esta Suprema Corte.

- 346.** La interpretación conforme pretende conciliar dos aspectos del derecho: el autoritativo y el valorativo. El primer aspecto se manifiesta en la existencia de normas dotadas de una formulación canónica (el texto normativo o disposición) vinculante para el aplicador y el intérprete, expedidas por autoridades legitimadas democráticamente. Esto se refleja en el principio de conservación de la ley y en su presunción de constitucionalidad.
- 347.** El aspecto valorativo consiste en que el derecho pretende realizar valores y proteger derechos fundamentales previstos en la Constitución.
- 348.** En este sentido, la finalidad del derecho es lograr la realización de objetivos valiosos a través de la obediencia a los mandatos de la autoridad. Se trata de dos dimensiones imprescindibles de nuestros sistemas jurídicos que a menudo entran en tensión, pues por diversos factores, la formulación lingüística de las normas expedidas por la autoridad puede ser incongruente con los valores que debe o busca perseguir.
- 349.** Ahora bien, el aspecto autoritativo del derecho es el que dota de relevancia a la interpretación jurídica: dado que el derecho es necesariamente un fenómeno institucional de autoridad<sup>139</sup>, cuyo ejercicio se expresa a través de enunciados lingüísticos dotados de una formulación autoritativa, es decir, a través de disposiciones o textos normativos fijados de manera permanente, pública y oficial por autoridades normativas, y dado que éstos vinculan a los aplicadores; entonces es necesario recurrir a la interpretación de esas formulaciones lingüísticas para precisar su significado normativo, ya que ello es condición necesaria para conocer la norma y aplicarla<sup>140</sup>.
- 350.** En otras palabras, los operadores jurídicos no pueden simplemente ignorar los mandatos de las autoridades normativas para realizar los valores previstos por la Constitución, y guiarse exclusivamente por su juicio acerca de lo que estos exigen. Deben, necesariamente, perseguir esos valores mediante la aplicación de las disposiciones emitidas por la autoridad, *interpretadas* correctamente. De lo contrario, los operadores actuarían fuera del derecho.
- 351.** Ahora bien, las normas se expresan a través de textos revestidos de autoridad o disposiciones normativas<sup>141</sup>, expresadas en un lenguaje ordinario<sup>142</sup> compartido por las autoridades normativas y sus destinatarios. Por eso, en principio, las disposiciones jurídicas deben interpretarse conforme a reglas lingüísticas<sup>143</sup> compartidas por los hablantes (emisor y receptor), esto es, conforme a su significado literal ordinario.
- 352.** Sin embargo, dado que el lenguaje padece de ciertos defectos (ambigüedad, textura abierta, vaguedad, etcétera), en ocasiones es posible atribuir varios significados a una misma disposición (la disposición *n* puede significar *n'* o *n''*). Cuando cualquiera de estos significados es compatible con los valores de la Constitución, la selección del significado opera mediante los cánones ordinarios de la metodología jurídica: teleológico, psicológico, histórico, etcétera. Empero, a veces sólo alguno de esos significados es compatible con la Constitución. En este caso, por lo general<sup>144</sup>, debe optarse por la interpretación conforme: preservar la disposición jurídica, a condición de que se interprete de manera congruente con la Constitución, pues el resto de interpretaciones y las normas alternativas que serían su resultado, serían inconstitucionales. Así se concilian la dimensión autoritativa y la valorativa del derecho<sup>145</sup>.
- 353.** En suma, lo que importa destacar de esta explicación es lo siguiente: la interpretación jurídica tiene un límite que no puede traspasar el intérprete, y ese límite lo marcan los significados admisibles por el texto de las disposiciones normativas, conforme a las reglas lingüísticas que comparten los hablantes. El límite de la interpretación es el aspecto autoritativo del derecho.
- 354.** Un corolario de lo anterior es el siguiente: si una disposición no puede ser interpretada conforme a la Constitución, porque cualquiera de los significados admisibles aplicando reglas lingüísticas es incompatible con la misma, entonces es inconstitucional.

<sup>139</sup> Aunque no es sólo ni principalmente eso, pues tiene también la dimensión valorativa mencionada.

<sup>140</sup> En prácticas sociales como la argumentación moral crítica o el discurso práctico general, la interpretación es irrelevante, pues dichas prácticas no dependen de la atribución de significado a textos canónicos o autoritativos "congelados", sino directamente de la ponderación de razones substantivas y procedimentales de carácter moral. Véase Alexy, *Teoría de la argumentación* jurídica, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, y Atienza, *El Derecho como argumentación*, cit.

<sup>141</sup> Cfr. Guastini, *opus cit.*

<sup>142</sup> Un lenguaje natural, como el castellano, en oposición a un lenguaje artificial, como la notación de la lógica formal, por ejemplo. V. Carrió, *opus cit.*

<sup>143</sup> Reglas que pueden ser sintácticas, semánticas o pragmáticas. Cfr. Atienza, *El Derecho como argumentación*, cit., y Alexy, *opus cit.*

<sup>144</sup> A veces, razones de seguridad jurídica proscriben hacer interpretación conforme, como cuando se violaría el principio de seguridad jurídica en casos en que las exigencias de éste son especialmente intensas, como en el derecho sancionador.

<sup>145</sup> Evidentemente, esto no siempre es posible. En estos casos, el propio sistema prevé mecanismos de corrección: la política o el control judicial de constitucionalidad.

355. Pues bien, en el caso, debe rechazarse la sugerencia del Senado, pues es evidente que conforme las reglas lingüísticas del castellano, la expresión “diez años” no puede significar sino diez años, no cinco, tres o los que el aplicador estime adecuados. Luego, es claro que no están dadas las condiciones metodológicas para aplicar la técnica de la interpretación conforme.
356. Por lo tanto, se **declara la invalidez** del segundo párrafo del artículo 24 de la LFAR.
357. **Tema 9. Invasión a la facultad presupuestaria de la Cámara de Diputados.** En el sexto concepto de invalidez se argumenta que: I) El artículo 61, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) es inconstitucional porque permite al Presidente de la República, de forma discrecional, determinar por decreto el destino de los recursos ahorrados con la Ley Federal de Austeridad, facultad que conforme al artículo 74 de la Constitución es exclusiva de la Cámara de Diputados. Además, lo dispuesto en el artículo 54 de dicha ley que establece el deber de reintegrar a la Tesorería de la Federación los recursos del presupuesto no erogados durante el ejercicio fiscal, es contradictorio con la LFAR que pretende que se entreguen informes de evaluación anuales de las medidas, ahorros y destino de éstos, lo que implica que hasta la conclusión del año fiscal podría disponerse de esos recursos. II) El artículo 7 de la LFAR, en relación con el 61 de la LFPRH, son inconstitucionales porque violan los principios del gasto público previstos en el artículo 134 de la Ley Fundamental, pues permiten un redireccionamiento discrecional de los ahorros provenientes de las medidas de austeridad. III) El artículo 61, segundo párrafo, de la LFPRH es inconstitucional porque no regula adecuadamente la facultad que confiere al Presidente de la República para redirigir los ahorros generados por las medidas de austeridad, lo que viola el artículo 16 constitucional.
358. El concepto de validez es parcialmente fundado.
359. Las disposiciones impugnadas son las siguientes:

LFPRH

*“Artículo 61.- Los ejecutores de gasto, en el ejercicio de sus respectivos presupuestos, deberán tomar medidas para racionalizar el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo, sin afectar el cumplimiento de las metas de los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos.*

**(REFORMADO, D.O.F. 19 DE NOVIEMBRE DE 2019)**

***Los ahorros generados como resultado de la aplicación de dichas medidas deberán destinarse, en los términos de las disposiciones generales aplicables a los programas del ejecutor del gasto que los genere. Por cuanto hace al Poder Ejecutivo Federal, dichos ahorros se destinarán a los programas previstos en el Plan Nacional de Desarrollo o al destino que por Decreto determine el Titular. [...]***

LFAR

*“Artículo 7. La política de austeridad republicana de Estado deberá partir de un diagnóstico de las medidas a aplicar, su compatibilidad con la planeación democrática, y el respeto a los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que se establezcan de conformidad con la Ley de Planeación. Además, se deberán desarrollar indicadores de desempeño para evaluar dicha política.*

*Al final de cada año fiscal los entes públicos obligados entregarán al Comité de Evaluación y a la Cámara de Diputados un "Informe de Austeridad Republicana" en el cual se reportarán los ahorros obtenidos por la aplicación de la presente Ley, y serán evaluados en términos de los propios lineamientos y demás normatividad aplicable.*

*Para aplicar la política de la austeridad republicana de Estado, los entes públicos deberán:*

*I. Abstenerse de afectar negativamente los derechos sociales de los mexicanos, previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Tratados Internacionales de los que México sea parte;*

*II. Enfocar las medidas de austeridad republicana preferente en el gasto corriente no prioritario en los términos de la presente Ley, y*

*III. Evitar reducir la inversión en la atención a emergencias y desastres naturales o provenientes de la actividad humana.*

*Los ahorros obtenidos con motivo de la aplicación de la presente Ley se destinarán conforme a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente.”*

360. Deben destacarse dos aspectos de las disposiciones transcritas: el primero, que el artículo 7 de la LFAR establece que al final de cada año fiscal los entes públicos obligados entregarán un informe de austeridad republicana donde informarán de los ahorros obtenidos con la aplicación de la ley, así como que estos se destinarán de acuerdo con lo dispuesto por la LFPRH y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Y el segundo, que la LFPRH, por lo que hace a los ahorros del Ejecutivo Federal, determina dos destinos posibles: los programas del Plan Nacional de Desarrollo o el que determine el titular del Ejecutivo por decreto.
361. En esta ejecutoria ya se ha expuesto la doctrina de esta Corte sobre el principio de división de poderes, por lo que no se reiterará en este epígrafe. En lo relevante, cabe recordar solamente que se viola ese principio cuando una norma de rango legal confiere a un órgano del Estado una facultad que la Constitución reserva a otro, de manera que su ejercicio invade en distintos grados la competencia constitucional de otro poder.
362. En materia presupuestaria, el artículo 74 constitucional confiere a la Cámara de Diputados las facultades exclusivas siguientes:

*“Art. 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:*

*[...]*

*IV.- Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.*

*El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.*

*Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.*

*No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.*

*Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.*

*[...]*

*VI.- Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.*

*La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.*

*La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la Auditoría Superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.*

*La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la Fiscalización Superior, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.*

*La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;*

*VII.- Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado; [...]"*

**363.** Así mismo, son relevantes las siguientes normas constitucionales:

*"Art. 26.-*

*A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.*

*Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.*

*La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.*

*En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.*

*[...]*

*Art. 126.- No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.*

*[...]*

*Art. 134.- Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*

*Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución. [...]"*

**364.** El PEF es un instrumento jurídico que regula el gasto público federal, pues a partir de la previsión de ingresos durante el año fiscal, ordena el gasto público en varios aspectos, en lo que interesa: determina el destino de los recursos asignándolos a determinada finalidad o partida, así como el monto que puede erogarse al respecto.

**365.** En el proceso presupuestario colaboran los poderes Ejecutivo y Legislativo, pues al primero corresponde integrar el proyecto de PEF a partir de sus propias previsiones de gasto para satisfacer los programas del Plan Nacional de Desarrollo así como de los proyectos de presupuesto que le hacen llegar otros poderes con autonomía presupuestaria (legislativo y judicial) y órganos constitucionales autónomos; y a la Cámara de Diputados (además de su colaboración con el Senado para aprobar la Ley de Ingresos de la Federación), le corresponde en exclusiva *aprobar* el PEF, pudiendo modificarlo para *autorizar*, entre otros aspectos, tanto el destino como el monto del gasto público federal.

- 366.** Esta facultad exclusiva de la Cámara de Diputados se justifica en el control democrático sobre el destino y el monto del gasto público federal, al que debe ceñirse el Ejecutivo al ejercer el gasto público. En definitiva, es la Cámara de Diputados la que *autoriza* el gasto público federal, definiendo el destino y monto del mismo.
- 367.** Lo mismo sucede con el Plan Nacional de Desarrollo, cuyo proyecto elabora el Ejecutivo con base en los fines que establece la Constitución, pero es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobarlo. Se trata, sin duda, de un control democrático sobre las políticas públicas que ha de perseguir el gobierno.
- 368.** La doctrina ha desarrollado varios principios que rigen el PEF<sup>146</sup>. Entre otros, cabe destacar el principio de legalidad, el de especialidad y el de flexibilidad.
- 369.** El principio de legalidad significa que el gasto público debe ejercerse con base en lo dispuesto por el PEF, de manera que sólo podrán hacerse los gastos para los fines y por los montos aprobados por la Cámara de Diputados.
- 370.** El principio de especialidad se refiere a que el gasto público no debe aprobarse de manera genérica en el PEF, sino que debe especificarse, además de la temporalidad, tanto el destino o partida como el monto del mismo.
- 371.** El principio de flexibilidad consiste en la posibilidad de realizar adecuaciones al PEF durante el ejercicio presupuestario, para no impedir que éste sea un instrumento financiero eficaz de administración y programación económica y social. Esto es, ante eventualidades como -entre otras- la disminución o el incremento en los ingresos previstos, deben existir mecanismos de ajuste al gasto público ordenado en el PEF.
- 372.** Pues bien, el concepto de invalidez es infundado en el aspecto relativo a que lo dispuesto por el artículo 7 de la LFAR, en relación con los artículos 54 y 61 de la LFPRH, genera una antinomia que viola el principio de seguridad jurídica.
- 373.** El artículo 54 de la LFPRH establece lo siguiente:

*Artículo 54.- Una vez concluida la vigencia de un Presupuesto de Egresos sólo procederá hacer pagos, con base en él por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda, siempre que se hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes, hayan estado contempladas en el Presupuesto de Egresos, y se hubiere presentado el informe a que se refiere el artículo anterior, así como los correspondientes al costo financiero de la deuda pública.*

*Las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos que no se encuentren devengadas al 31 de diciembre, no podrán ejercerse.*

*Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las dependencias, así como las entidades respecto de los subsidios o transferencias que reciban, que por cualquier motivo al 31 de diciembre conserven recursos, incluyendo los rendimientos obtenidos, deberán reintegrar el importe disponible a la Tesorería de la Federación dentro de los 15 días naturales siguientes al cierre del ejercicio.*

*Queda prohibido realizar erogaciones al final del ejercicio con cargo a ahorros y economías del Presupuesto de Egresos que tengan por objeto evitar el reintegro de recursos a que se refiere este artículo.*

- 374.** La LFPRH define economías, ahorro y subejercicio en su artículo 2, fracciones III, X y LII:

*“Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:*

*[...]*

*III. Ahorro presupuestario: los remanentes de recursos del presupuesto modificado una vez que se hayan cumplido las metas establecidas;*

*[...]*

*X. Economías: los remanentes de recursos no devengados del presupuesto modificado;*

*[...]*

*LII. Subejercicio de gasto: las disponibilidades presupuestarias que resultan, con base en el calendario de presupuesto, sin cumplir las metas contenidas en los programas o sin contar con el compromiso formal de su ejecución; [...].”*

<sup>146</sup> Véase, *inter alia*, De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, ed. Porrúa; Ortega González, Jorge, *Derecho Presupuestario Mexicano*, ed. Porrúa; Ramos Torres, Daniel, *Manual de derecho presupuestario y de los gastos públicos*, Public Management de México, S.C.

375. No existe antinomia entre el artículo 54 de la LFPRH y el 7 de la LFAR. Conforme a este último, si bien deberá informarse anualmente sobre los ahorros presupuestarios obtenidos con la aplicación de la LFAR, lo cierto es que el *destino* de esos ahorros será el que determinen la LFPRH y el PEF, por lo que es evidente que no existe incompatibilidad normativa alguna respecto del destino de los ahorros.
376. Tampoco existe antinomia entre lo dispuesto en los artículos 54 y el 61 de la LFPRH, pues se trata de normas complementarias. En efecto, en la parte que se controvierte, el segundo párrafo del artículo 61 establece que los ahorros generados por las medidas de austeridad y disciplina presupuestaria se destinarán a los programas previstos en el Plan Nacional de Desarrollo o al destino que por decreto decida el Ejecutivo Federal. Esta norma aplica durante el curso del ejercicio presupuestario respectivo.
377. Si los ahorros en cuestión no son devengados para los fines previstos en esa norma y hay remanentes al treinta y uno de diciembre del ejercicio presupuestario, entonces aplicará lo dispuesto en el artículo 54: existe un deber de reintegrar los ahorros presupuestarios y una prohibición de efectuar erogaciones al final del ejercicio *con la finalidad* de evitar el reintegro de los mismos.
378. Para este Tribunal Pleno es claro que esas normas no son antinómicas, sino complementarias: los ahorros derivados de la aplicación de medidas de austeridad y disciplina presupuestarias pueden ser devengados y erogados durante la vigencia del ejercicio presupuestario en términos del artículo 61 de la LFPRH, pero si al 31 de diciembre esos recursos no fueron devengados ni erogados, entonces deberán ser reintegrados a la Tesorería de la Federación, quedando prohibido, en ese momento, erogarlos con la finalidad de evitar su reintegración.
379. Precisado lo anterior, el concepto de invalidez es fundado en la parte que cuestiona el segundo párrafo del artículo 61 de la LFPRH, específicamente la facultad del Ejecutivo de destinar los ahorros presupuestarios derivados de las medidas de austeridad a los fines que decida por decreto, ya que ello no es compatible con la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de aprobar el PEF, prevista en el artículo 74, fracción IV, constitucional.
380. En efecto, del marco constitucional expuesto previamente se sigue que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar el PEF y autorizar, entre otras cosas, el destino y el monto del gasto público federal para cumplir, entre otros, con los objetivos constitucionales reflejados en el Plan Nacional de Desarrollo cuya aprobación también le corresponde en exclusiva.
381. La Cámara de Diputados tiene el deber constitucional de especificar el destino del gasto público, esto es, tanto las partidas respectivas como los montos autorizados, pues además de que ello es condición de posibilidad de la fiscalización del gasto público federal en términos del mismo artículo de la Constitución, una aprobación genérica equivaldría a delegar la facultad de aprobación del gasto público al ejecutor del mismo, lo que es incompatible con los principios que la doctrina atribuye al presupuesto, como el de legalidad y el de especialidad, pero sobre todo, es incompatible con la finalidad de esa facultad exclusiva: servir de control democrático del gasto público federal y de contrapeso al poder Ejecutivo, fijando los cauces y límites a la discrecionalidad en la ejecución del presupuesto.
382. En este sentido, este Tribunal considera que si bien debe haber cierta flexibilidad en las normas presupuestarias para hacer frente, eficazmente, a imponderables como la disminución o el aumento en los ingresos previstos para cubrir el presupuesto, ello no puede llegar al extremo de que la Cámara de Diputados renuncie a su facultad exclusiva de determinar el destino y el monto del gasto público federal, delegando esa facultad en el Ejecutivo, pues con ello frustra la función que la Constitución le atribuye en exclusiva en esta fase del ciclo presupuestario: ejercer un control democrático efectivo sobre el gasto público federal, autorizando el destino y monto específico del mismo.
383. En este sentido, esta Corte considera **inconstitucional** la porción normativa del párrafo segundo del artículo 61 de la LFPRH que establece que los ahorros presupuestarios producto de la aplicación de medidas de austeridad serán destinados "*al destino que por Decreto determine el Titular [del Ejecutivo]*".
384. **Efectos.** Con fundamento en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, debe declararse, y se declara, la **invalidez** del artículo 24, segundo párrafo, de la Ley Federal de Austeridad Republicana, así como de la porción normativa del artículo 61, párrafo segundo, que establece "*o al destino que por Decreto determine el Titular*" de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
385. La declaración de invalidez de dichos preceptos surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Unión.

386. Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno

**RESUELVE:**

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

**SEGUNDO.** Se reconoce la validez de los artículos 1, párrafo segundo, 4, fracciones I y II, 7, párrafo segundo, 16, párrafos primero, en su porción normativa “*de manera enunciativa y no limitativa*”, y segundo, en su porción normativa “*pudiendo ampliar los supuestos regulados en este artículo*”, 26 y 27 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve, así como la de los artículos transitorios séptimo y octavo del referido decreto.

**TERCERO.** Se declara la invalidez del artículo 24, párrafo segundo, de la Ley Federal de Austeridad Republicana, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve, así como la del 61, párrafo segundo, en su porción normativa “*o al destino que por Decreto determine el Titular*”, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, reformado mediante el referido decreto, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso de la Unión.

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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de las consideraciones de competencia, oportunidad, legitimación y precisión de los actos reclamados. El señor Ministro Pardo Rebolledo no estuvo presente durante esta votación.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena separándose de los párrafos del treinta y cinco al treinta y siete, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales excepto del párrafo primero del artículo transitorio séptimo impugnado, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades, respecto de las consideraciones de procedencia. El señor Ministro Pardo Rebolledo no estuvo presente durante esta votación. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

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

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con algunas salvedades, respecto de las consideraciones del estudio del fondo, en su tema 1, denominado “Violaciones al procedimiento legislativo”, consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Austeridad Republicana; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ríos Farjat y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por razones distintas, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de las consideraciones del estudio del fondo, en su tema 2, denominado “Falta de competencia para legislar en materia de austeridad”, consistente en declarar infundado el argumento relativo a que el Congreso de la Unión no tenía competencia para emitir la Ley Federal de Austeridad Republicana. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. El señor Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos del cien al ciento veinticuatro del proyecto original y por razones adicionales, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con interpretación conforme, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de los párrafos del cien al ciento veinticuatro del proyecto original, por razones

adicionales y con interpretación conforme, respecto de las consideraciones del estudio del fondo, en su tema 3, denominado "Incertidumbre respecto del ámbito de aplicación de la LFAR", consistente en reconocer la validez del artículo 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Austeridad Republicana, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con interpretación conforme, González Alcántara Carrancá separándose de las consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con interpretación conforme, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con interpretación conforme, respecto de las consideraciones del estudio del fondo, en su tema 5, denominado "Violación al principio de división de poderes en relación con los poderes legislativo y judicial, y órganos autónomos", consistente en reconocer la validez de los artículos 1, párrafo segundo, y 4, fracción I, de la Ley Federal de Austeridad Republicana, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos del cien al ciento veinticuatro del proyecto original y por razones adicionales, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con interpretación conforme, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de los párrafos del cien al ciento veinticuatro del proyecto original, por razones adicionales y con interpretación conforme, respecto de las consideraciones del estudio del fondo, en su tema 3, denominado "Incertidumbre respecto del ámbito de aplicación de la LFAR", consistente en reconocer la validez del artículo 4, fracción I, de la Ley Federal de Austeridad Republicana, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales por el sobreesimiento respecto del párrafo primero del artículo transitorio séptimo, Pardo Rebolledo con interpretación conforme, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de las consideraciones del estudio del fondo, en su tema 4, denominado "Incertidumbre respecto de la integración del Comité de Evaluación", consistente en reconocer la validez de los artículos 4, fracción I, y 27 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve, así como del artículo transitorio séptimo de dicho decreto.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con interpretación conforme, respecto de las consideraciones del estudio del fondo, en su tema 7, denominado "Invasión de la facultad fiscalizadora exclusiva de la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación", consistente en reconocer la validez de los artículos 4, fracción II, 7, párrafo segundo, y 27 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve, así como la del transitorio octavo del referido decreto. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de las consideraciones del estudio del fondo, en su tema 9, denominado "Invasión a la facultad presupuestaria de la Cámara de Diputados", consistente en reconocer la validez del artículo 7, párrafo segundo, de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, reformado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf por consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de algunas consideraciones, respecto de las consideraciones del estudio del fondo, en su tema 6, denominado "Violación al principio de taxatividad en materia de responsabilidades administrativas", consistente en reconocer la validez del artículo 16, párrafos primero, en su porción normativa

“de manera enunciativa y no limitativa”, y segundo, en su porción normativa “pudiendo ampliar los supuestos regulados en este artículo”, de la Ley Federal de Austeridad Republicana, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf por consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de algunas consideraciones, respecto de las consideraciones del estudio del fondo, en su tema 6, denominado “Violación al principio de taxatividad en materia de responsabilidades administrativas”, consistente en reconocer la validez del artículo 26 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con el test hasta la grada de necesidad, González Alcántara Carrancá con el test hasta la grada de necesidad, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con el test hasta la grada de necesidad, Aguilar Morales por razones adicionales, Pardo Rebolledo con el test hasta la grada de necesidad, Piña Hernández, Ríos Farjat con algunos matices en las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con el test hasta la grada de necesidad, respecto de las consideraciones del estudio del fondo, en su tema 8, denominado “Restricción indebida al derecho al trabajo”, consistente en declarar la invalidez del artículo 24, párrafo segundo, de la Ley Federal de Austeridad Republicana, expedida mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez adicional de su porción normativa “Por cuanto hace al Poder Ejecutivo Federal, dichos ahorros se destinarán a los programas previstos en el Plan Nacional de Desarrollo”, González Alcántara Carrancá por la invalidez adicional de todo el párrafo impugnado, Aguilar Morales por la invalidez adicional de todo el párrafo impugnado, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de las consideraciones del estudio del fondo, en su tema 9, denominado “Invasión a la facultad presupuestaria de la Cámara de Diputados”, consistente en declarar la invalidez del artículo 61, párrafo segundo, en su porción normativa “o al destino que por Decreto determine el Titular”, de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, reformado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de las consideraciones de efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman el señor Ministro Presidente y la señora Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ministra Ponente, **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de ciento treinta y uno fojas útiles, las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 139/2019, promovida por Senadoras y Senadores de la República, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de cinco de abril de dos mil veintidós. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a primero de agosto de dos mil veintidós.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTENTE****QUE FORMULA EL MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN RELACIÓN CON LA EJECUTORIA PRONUNCIADA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 139/2019.**

En sesión celebrada el cinco de abril de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 139/2019, promovida por integrantes del Senado de la República en contra de diversas disposiciones de la Ley Federal de Austeridad Republicana y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, contenidas en un Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve.

En síntesis, los temas que se analizaron en el estudio de fondo fueron los siguientes:

<b>TEMAS</b>	<b>DECISIÓN DEL TRIBUNAL PLENO</b>
<b>Temas 1.</b> Violaciones al procedimiento legislativo.	No se encontraron motivos suficientes para estimar que se cometió alguna violación a las reglas de la deliberación democrática con potencial invalidante.
<b>Tema 2.</b> Falta de competencia para legislar en materia de austeridad.	Se determinó que el Congreso de la Unión tiene facultades implícitas para legislar respecto de los principios que regulan el gasto público federal previstos en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>Tema 3.</b> Incertidumbre respecto del ámbito de aplicación de la Ley Federal de Austeridad Republicana.	Se reconoció la <b>validez</b> de los artículos 1, párrafo segundo, y 4, fracción I, de la Ley Federal de Austeridad Republicana.
<b>Tema 4.</b> Incertidumbre respecto de la integración del Comité de Evaluación.	Se reconoció la <b>validez</b> de los artículos 4, fracción II, 27 y séptimo transitorio de la Ley Federal de Austeridad Republicana.
<b>Tema 5.</b> Violación al principio de división de poderes en relación con los poderes legislativo y judicial, y órganos autónomos.	Se reconoció la <b>validez</b> de los artículos 1, párrafo segundo, y 4, fracción I, de la Ley Federal de Austeridad Republicana.
<b>Tema 6.</b> Violación al principio de taxatividad en materia de responsabilidades administrativas.	Se reconoció la <b>validez</b> de los artículos 16 y 26 de la Ley Federal de Austeridad Republicana.
<b>Tema 7.</b> Invasión de la facultad fiscalizadora exclusiva de la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación.	Se reconoció la <b>validez</b> de los artículos 4, fracción II; 7, párrafo segundo; 27 y octavo transitorio de la Ley Federal de Austeridad Republicana.
<b>Tema 8.</b> Restricción indebida al derecho al trabajo.	Se declaró la <b>invalidez</b> artículo 24, párrafo segundo, de la Ley Federal de Austeridad Republicana.
<b>Tema 9.</b> Invasión a la facultad presupuestaria de la Cámara de Diputados.	Se declaró la <b>invalidez</b> del artículo 61, párrafo segundo, en la porción normativa " <i>o al destino que por Decreto determine el Titular</i> ", de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Pues bien, mi posicionamiento diferenciado se relaciona con los temas 2, 6 y 8, como expondré en las siguientes páginas.

## I. Tema 2. Competencia para legislar en materia de austeridad.

En relación con el tema 2, el Tribunal Pleno determinó fundamentalmente que el Congreso de la Unión tiene competencia para legislar en materia de austeridad, en virtud de que está implícitamente facultado para regular distintos aspectos del gasto público federal y, específicamente, para concretar los principios que de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez que rigen el gasto público federal, lo que tiene fundamento en el artículo 73, fracciones XXIV, XXIX-W y XXXI, en relación con el 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, coincido en que el Congreso de la Unión es competente para desarrollar en la ley los principios que rigen la administración y ejercicio del gasto público federal. Desde luego, también estoy de acuerdo con las consideraciones que se agregaron en ese apartado de la sentencia como producto de la deliberación del Tribunal Constitucional, en especial, en que se precisara que las medidas de austeridad que se tomen no pueden ignorar las obligaciones que el Estado Mexicano tiene en materia de derechos humanos, de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 1º de la Norma Fundamental.

Sin embargo, como lo manifesté en la sesión, considero que algunas de las disposiciones impugnadas van más allá de la regulación de la administración y ejercicio del gasto público. Me refiero concretamente a los artículos 4, fracción IV, 24 y 29 de la Ley Federal de Austeridad Republicana que, desde mi punto de vista, corresponden a la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, que tiene un tratamiento específico en la Constitución Federal. Bajo esta idea, estimo que en este apartado era dable que el Tribunal Pleno analizara si tales disposiciones son coherentes con el parámetro de regularidad que rige la materia, esto es, con el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal<sup>1</sup> y con las bases previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

A mi juicio, la posibilidad de emprender ese análisis estaría justificada, pues la minoría legislativa accionante impugnó la totalidad de las disposiciones de la Ley Federal de Austeridad Republicana por falta de competencia legislativa del Congreso de la Unión y argumentó que el concepto de austeridad desarrollado por el legislador secundario difiere del contenido y alcances de los principios previstos en el artículo 134 constitucional; además, porque en términos del diverso 71, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>2</sup>, en las acciones de inconstitucionalidad la Suprema Corte de Justicia de la Nación suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda y podrá fundar una eventual declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

Antes de exponer las razones particulares que me llevaron a posicionarme en el sentido de que los artículos 4, fracción IV, 24 y 29 de la Ley Federal de Austeridad Republicana resultan inconstitucionales, conviene recordar algunos aspectos relevantes de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince.

A partir de dicha reforma se facultó al Congreso de la Unión para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación<sup>3</sup>. En cumplimiento de esta reforma constitucional, el dieciocho de julio de dos mil dieciséis se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Responsabilidades Administrativas, entre otros ordenamientos.

---

<sup>1</sup> **Art. 73.-** El Congreso tiene facultad: (...)

**XXIX-V.** Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación. (...).

<sup>2</sup> **Artículo 71.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.

<sup>3</sup> Artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, antes transcrito.

La implementación de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción ha sido materia de estudio en diversos precedentes de esta Suprema Corte. Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 115/2017<sup>4</sup>, a propósito de la impugnación de diversas disposiciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, el Tribunal Pleno consideró que conforme a la aludida reforma constitucional, el Constituyente previó la emisión de normas de carácter general, en ejercicio exclusivo del Congreso de la Unión, para efectos de que se fijara de forma **homologada** y definitiva la distribución de competencia entre las autoridades competentes en el ámbito de responsabilidades administrativas, a efecto de que la restante normatividad derivada del ejercicio de la facultad de las legislaturas estatales se rigiera por éstas y regulara **conforme a los parámetros** previamente establecidos<sup>5</sup>.

En ese precedente también se reconoció que las legislaturas locales pueden reiterar, parafrasear o transcribir las disposiciones de la Ley General para efecto de hacer operativo el sistema local de responsabilidades administrativas a la luz de la reforma en materia de combate a la corrupción. Esto, en la inteligencia de que no deben alterar la esencia sustantiva y de competencia de las autoridades, ni ampliar sujetos obligados, supuestos de infracción administrativa, o bien, establecer sanciones por la comisión de aquéllas, puesto que ello contravendría lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas<sup>6</sup>.

En esa línea, en la acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019<sup>7</sup>, el Tribunal Pleno precisó que la intención del constituyente permanente fue mantener cierta condición de concurrencia legislativa (relativa), que no puede considerarse como pura o de plena coincidencia de facultades entre la Federación y los Estados, como la que prevalecía previo a la reforma de dos mil quince, y a partir del cual existía una amplia libertad de las legislaturas locales para emitir sus propias leyes en lo que corresponde al régimen estatal de responsabilidades administrativas.

El Pleno de este Tribunal Constitucional reconoció que el nuevo modelo de concurrencia no inhibe o prohíbe que los Estados expidan legislación relacionada con la materia, pues existe un mandato expreso para que expidan las leyes y realicen las adecuaciones normativas correspondientes para adecuar su régimen local de responsabilidades administrativas a lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. No obstante, puntualizó que la legislación federal y local en la materia debe seguir la regla de **congruencia** y **no contradicción** con dicha Ley General<sup>8</sup>.

En suma, en ese precedente se expuso que el análisis de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción de dos mil quince, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de los procesos legislativos inherentes, denota un ánimo extraordinario de homologar a nivel nacional el régimen federal y los regímenes locales aplicables en la materia<sup>9</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, corresponde señalar las razones por las que, desde mi perspectiva, algunas disposiciones de la Ley Federal de Austeridad Republicana no son coherentes con el parámetro de regularidad que rige la materia.

#### **a) Definición de nepotismo.**

En el artículo 4, fracción IV, de la Ley Federal de Austeridad Republicana se establece que:

*“Artículo 4. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:*

*(...)*

***IV. Nepotismo:** La designación, otorgamiento de nombramiento o contratación que realice un servidor público de personas con las que tenga lazos de parentesco por consanguinidad hasta el cuarto grado, de afinidad hasta el segundo grado, o vínculo de matrimonio o concubinato para que preste sus servicios en la misma institución, dependencia o ente público en que éste labore;”*

<sup>4</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.

<sup>5</sup> Ver páginas 31 y 32 de la sentencia.

<sup>6</sup> Ver páginas 131 y 132 de la sentencia.

<sup>7</sup> Resueltas por el Tribunal Pleno en sesión de uno de marzo de dos mil veintiuno.

<sup>8</sup> Ver páginas 46 a 49 de la sentencia.

<sup>9</sup> Ver página 54 de la sentencia.

Desde mi punto de vista, la definición de nepotismo prevista en la Ley Federal de Austeridad Republicana resulta inconstitucional porque reduce el alcance de ese concepto en contraste con lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Es así porque de acuerdo con el ordenamiento impugnado, el nepotismo consiste en la designación, otorgamiento de nombramiento o contratación que realice un servidor público de personas con las que tenga lazos de parentesco por consanguinidad hasta el cuarto grado, de afinidad hasta el segundo grado, o vínculo de matrimonio o concubinato para que preste sus servicios en la misma institución, dependencia o ente público en que éste labore. Sin embargo, el legislador dejó de considerar la *intervención indirecta*, que sí está incluida en la definición prevista en el artículo 63 Bis de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que establece:

*“Artículo 63 Bis. Cometerá nepotismo el servidor público que, valiéndose de las atribuciones o facultades de su empleo, cargo o comisión, **directa o indirectamente**, designe, nombre o **intervenga para que** se contrate como personal de confianza, de estructura, de base o por honorarios en el ente público en que ejerza sus funciones, a personas con las que tenga lazos de parentesco por consanguinidad hasta el cuarto grado, de afinidad hasta el segundo grado, o vínculo de matrimonio o concubinato”.*

Énfasis añadido.

De esta manera, considero que la definición prevista en la Ley Federal de Austeridad Republicana resulta subinclusiva, sumado a que no se hace alusión a dicha figura en alguna otra parte de ese ordenamiento más allá de su inclusión en el artículo 4, en el que se precisan diversos conceptos; es decir, no se establece expresamente su prohibición ni se le atribuye alguna consecuencia jurídica, a diferencia de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en la que se ubica dentro del capítulo relativo a las faltas administrativas graves de los servidores públicos.

Por lo anterior, estimo que el artículo 4, fracción IV, de la Ley Federal de Austeridad Republicana genera inseguridad jurídica y no es acorde con el objetivo de homologación perseguido con la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción.

#### **b) Medidas para evitar el conflicto de interés y la contratación indebida de exservidores públicos.**

El artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana establece lo siguiente:

*“Artículo 24. Para ocupar cualquier empleo, cargo o comisión en algún ente público, las personas interesadas se verán obligadas a separarse legalmente de los activos e intereses económicos particulares que estén relacionados con la materia o afecten de manera directa el ejercicio de sus responsabilidades públicas, y que signifiquen un conflicto de interés conforme a lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.*

*Los servidores públicos comprendidos en los grupos jerárquicos de mando superior a que se refiere el manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Gobierno Federal, que por cualquier motivo se separen de su cargo, no podrán ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público, salvo que hubiesen transcurrido al menos diez años”.*

En el **párrafo primero** de esta disposición se establece una medida para evitar el conflicto de interés que consiste en que, para ocupar cualquier empleo, cargo o comisión en algún ente público, las personas interesadas se verán obligadas a separarse legalmente de los activos e intereses económicos particulares que estén relacionados con la materia o afecten de manera directa el ejercicio de sus responsabilidades públicas.

En mi opinión, esta regla no es acorde con lo previsto en el artículo 7, fracción XI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que señala:

*“Artículo 7. Los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices:*

(...)

*XI. Separarse legalmente de los activos e intereses económicos que afecten de manera directa el ejercicio de sus responsabilidades en el servicio público y que constituyan conflicto de intereses, de acuerdo con lo establecido en esta Ley, en forma previa a la asunción de cualquier empleo, cargo o comisión;”*

Esta directriz que, por cierto, se incorporó a la Ley General de Responsabilidades Administrativas en la reforma publicada el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve, establece como condición para ocupar cualquier empleo, cargo o comisión, el separarse legalmente de ciertos activos e intereses económicos; sin embargo, en la Ley General se hace referencia a aquellos activos que afecten **“de manera directa”** el ejercicio de las responsabilidades en el servicio público y que constituyan conflicto de intereses, mientras que de acuerdo con el artículo 24, párrafo primero, de la Ley Federal de Austeridad Republicana basta que esos activos e intereses económicos estén **“relacionados con la materia”**.

Desde mi punto de vista, esto también se traduce en una variación que genera inseguridad jurídica a los destinatarios de la norma y supone una alteración al régimen homogéneo que ha de prevalecer en la materia de responsabilidades administrativas.

Otro mecanismo para evitar el conflicto de interés y el uso indebido de información con motivo del ejercicio del servicio público es el previsto en el artículo 24, párrafo segundo, de la Ley Federal de Austeridad Republicana, en el que se establece una restricción a la libertad de trabajo para los exservidores públicos. Desde mi punto de vista, esta restricción tampoco es acorde con el modelo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que en su artículo 72 dispone lo siguiente:

*“Artículo 72. Será responsable de contratación indebida de ex Servidores Públicos el particular que contrate a quien haya sido servidor público durante el año previo, que posea información privilegiada que directamente haya adquirido con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, y directamente permita que el contratante se beneficie en el mercado o se coloque en situación ventajosa frente a sus competidores. En este supuesto también será sancionado el ex servidor público contratado”.*

Esta medida está incluida dentro del capítulo relativo a los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves, y supone también una restricción para contratar a exservidores públicos que posean información privilegiada que directamente hayan adquirido con motivo de su empleo, cargo o comisión, a fin de evitar que el contratante se beneficie o se coloque en posición ventajosa frente a sus competidores; sin embargo, la restricción establecida en la Ley General es de un año, a diferencia de los diez años previstos en la Ley Federal de Austeridad Republicana.

Lo anterior, en mi opinión, constituye una alteración sustancial a lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas que, adicionalmente, presenta otros vicios a los que haré referencia más adelante.

#### **c) Infracción a las medidas de austeridad.**

Finalmente, considero que el artículo 29 de la Ley Federal de Austeridad Republicana es inconstitucional porque admite el establecimiento de causas de responsabilidad administrativa que, desde mi punto de vista, no corresponden a ninguna de las establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que es el ordenamiento en el que se establecen de forma puntual las causas de responsabilidad administrativa y su gravedad, de acuerdo con el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal.

En efecto, el artículo 29 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas establece:

*“Artículo 29. En caso de encontrar violaciones a las medidas de austeridad republicana, las autoridades competentes deberán iniciar los procedimientos que establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas”.*

La disposición transcrita establece que en caso de encontrar violaciones a las medidas de austeridad – previstas de manera enunciativa en el artículo 16 de la Ley Federal de Austeridad Republicana<sup>10</sup>–, las autoridades competentes deberán iniciar los procedimientos que establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Esto, desde mi perspectiva, contraviene el principio de legalidad porque la Ley General de la materia no prevé como causa de responsabilidad administrativa la violación a las medidas de austeridad en general.

Es importante destacar que el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve –fecha en que se publicó la Ley Federal de Austeridad Republicana–, también se publicaron reformas a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, entre ellas, se adicionó un artículo 64 Bis, en el que se establece que:

**“Artículo 64 Bis.** *Son faltas administrativas graves las violaciones a las disposiciones sobre fideicomisos establecidas en la Ley Federal de Austeridad Republicana”.*

Fuera de lo previsto en la disposición antes transcrita, la Ley General de Responsabilidades Administrativas no prevé que la infracción a las medidas de austeridad, en general, constituya causa de responsabilidad administrativa. Es por ello que, a mi juicio, el artículo 29 de la Ley Federal de Austeridad Republicana adiciona causas de responsabilidad que no se encuentran previstas en la Ley General.

En conclusión, mi posicionamiento concurrente en este apartado atiende a que las disposiciones de la Ley Federal de Austeridad Republicana a las que he hecho mención no son acordes con los principios de congruencia y no contradicción que rigen en relación con las bases generales previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

## **II. Tema 6. Violación al principio de taxatividad en materia de responsabilidades administrativas.**

Al analizar el tema 6 la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno consideraron que resultaba infundado el concepto de invalidez relativo a que los artículos 16, en las porciones “*de manera enunciativa y no limitativa*” y “*puediendo ampliar los supuestos previstos en este artículo*”, y 26 de la Ley Federal de Austeridad Republicana generan incertidumbre. Esta postura se sustentó en que dichas normas son suficientemente claras en cuanto a que los funcionarios deberán acatar las medidas de austeridad descritas en las fracciones del artículo 16, así como las que emitan las Secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público en los lineamientos; además, que no hacerlo se considera una infracción que dará lugar al inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa. Esto es, las normas impugnadas son complementarias de las infracciones previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

También se consideró que el hecho de que las secretarías mencionadas puedan ampliar el catálogo de medidas de austeridad no viola, *per se*, el principio de taxatividad, pues mientras no ejerzan esa facultad sólo constituyen infracciones la inobservancia de las medidas de austeridad vigentes en la Ley Federal de Austeridad Republicana; además, que dichas secretarías están obligadas a satisfacer el principio de taxatividad en el supuesto de que amplíen el catálogo respectivo y a realizar la publicación correspondiente.

<sup>10</sup> **Artículo 16.** Son medidas de austeridad republicana, de manera enunciativa y no limitativa, las siguientes:

I. Se prohíbe la compra o arrendamiento de vehículos de lujo o cuyo valor comercial supere las cuatro mil trescientas cuarenta y tres Unidades de Medida y Actualización diaria vigente para el transporte y traslado de los servidores públicos. Cuando resulte necesario adquirir o arrendar un tipo de vehículo específico para desarrollar tareas indispensables vinculadas con el cumplimiento de las obligaciones de los entes públicos, su adquisición o arrendamiento se realizará previa justificación que al efecto realice la autoridad compradora, misma que se someterá a la consideración del órgano encargado del control interno que corresponda, y se deberá optar preferentemente por tecnologías que generen menores daños ambientales;

II. Los vehículos oficiales sólo podrán destinarse a actividades que permitan el cumplimiento de las funciones de la Administración Pública Federal. Queda prohibido cualquier uso privado de dichos vehículos;

III. Las adquisiciones y arrendamientos de equipos y sistemas de cómputo se realizarán previa justificación, con base en planes de modernización y priorizando el uso de software libre, siempre y cuando cumpla con las características requeridas para el ejercicio de las funciones públicas;

IV. Se prohíben contrataciones de seguros de ahorro en beneficio de los servidores públicos con recursos del Estado, tal como el Seguro de Separación Individualizado, o las cajas de ahorro especiales; lo anterior, con excepción de aquellos cuya obligación de otorgarlos derive de ley, contratos colectivos de trabajo o Condiciones Generales de Trabajo;

V. Los vehículos aéreos propiedad del Poder Ejecutivo Federal, atendiendo a las particularidades del bien correspondiente, serán destinados a actividades de seguridad, defensa, marina, fuerza aérea, de protección civil, así como al traslado de enfermos. Los que no cumplan con esta función serán enajenados asegurando las mejores condiciones para el Estado;

VI. No se realizarán gastos de oficina innecesarios. En ningún caso se autorizará la compra de bienes e insumos mientras haya suficiencia de los mismos en las oficinas o almacenes, considerando el tiempo de reposición;

VII. Se prohíbe remodelar oficinas por cuestiones estéticas o comprar mobiliario de lujo, y

VIII. Se prohíbe el derroche en energía eléctrica, agua, servicios de telefonía fija y móvil, gasolinas e insumos financiados por el erario.

La Secretaría y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaborarán y emitirán de manera conjunta los lineamientos necesarios para regular lo previsto en el presente artículo, de acuerdo con sus atribuciones y considerando las disposiciones de la Ley, pudiendo ampliar los supuestos regulados en este artículo, en caso de estimarlo conveniente.

Corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ámbito del Poder Ejecutivo, emitir las disposiciones que en materia de control presupuestal regirán la implementación de la presente Ley.

No comparto esa postura pues, como expuse previamente, considero que el artículo 29 de la Ley Federal de Austeridad Republicana es inconstitucional porque supone el establecimiento de causas de responsabilidad administrativa ajenas a las previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, lo que no es coherente con la finalidad de la reforma constitucional de dos mil quince en materia de combate a la corrupción, con la que se pretendió homologar a nivel nacional la regulación de la materia.

Bajo este entendimiento, considero que los artículos 16 y 26 de la Ley Federal de Austeridad Republicana son válidos porque sólo prevén "*medidas de austeridad*" que en su caso pueden ser ampliadas por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública; sin embargo, desde mi punto de vista, la inobservancia de dichas medidas no puede constituir responsabilidad administrativa porque, reitero, ello no está previsto así en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Es cierto, como se señala en la sentencia, que el artículo 49, fracción I<sup>11</sup>, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece que incurrirá en falta administrativa no grave el servidor público que omita cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás servidores públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética. Sin embargo, esto no me lleva a entender que las normas impugnadas de la Ley Federal de Austeridad son complementarias a las de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pues ésta hace referencia específicamente al Código de Ética regulado en el artículo 16<sup>12</sup> de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y no así a cualquier disposición análoga o similar.

### **III. Tema 8. Restricción indebida al derecho al trabajo.**

Finalmente, al resolver el tema 8, el Tribunal Pleno, por unanimidad de votos, declaró la invalidez de la restricción prevista en el artículo 24, párrafo segundo, de la Ley Federal de Austeridad Republicana al derecho al trabajo.

Como se expuso previamente, esa disposición establece la prohibición a los funcionarios públicos que hayan ocupado puestos jerárquicos de mando superior en términos del manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Gobierno Federal de ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público, y rige durante un plazo de diez años posteriores a su separación del cargo público, cualquiera que haya sido el motivo.

Coincido con las razones que justifican esta declaratoria de invalidez, esto es, que la medida no supera un examen de proporcionalidad, pues restringe de manera desproporcionada la libertad de trabajo. Adicionalmente, como lo desarrollé en las páginas anteriores, considero que el artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana no es armónico con lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, por ende, no es respetuoso del objetivo de homologación pretendido con la reforma constitucional de dos mil quince en materia de combate a la corrupción.

Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de nueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Luis María Aguilar Morales, formulado en relación con la sentencia del cinco de abril de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 139/2019, promovida por Senadoras y Senadores de la República. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a primero de agosto de dos mil veintidós.- Rúbrica.

<sup>11</sup> **Artículo 49.** Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás Servidores Públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere el artículo 16 de esta Ley;

<sup>12</sup> **Artículo 16.** Los Servidores Públicos deberán observar el código de ética que al efecto sea emitido por las Secretarías o los Órganos internos de control, conforme a los lineamientos que emita el Sistema Nacional Anticorrupción, para que en su actuación impere una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 139/2019.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesiones de cuatro y cinco de abril de dos mil veintidós, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, fallando que dicho medio de control constitucional era parcialmente fundado; decisión que esencialmente comparto.

No obstante, como anuncié en la sesión, me separo de distintas consideraciones del fallo; y, en particular, de las referentes a las siguientes temáticas:

**Tema 3. Ámbito de aplicación de la Ley Federal de Austeridad Republicana.**

El Tribunal Pleno consideró que los artículos 1, párrafo segundo y 4, fracción II, de la Ley Federal de Austeridad Republicana, no generan inseguridad jurídica respecto del ámbito de aplicación material y personal de la ley, ya que su objeto material es desarrollar los principios que rigen el gasto público federal previstos en el diverso 134 de la Constitución Federal; y, en cuanto a su ámbito personal, dichos preceptos establecen que los Poderes Legislativo, Judicial y los órganos constitucionales autónomos, tomarán las acciones necesarias para dar cumplimiento a la ley impugnada, de acuerdo con la normatividad aplicable a cada uno de ellos.

Se concluyó así que las normas en cuestión no vulneran el principio de división de poderes, ya que preservan la flexibilidad necesaria para respetar los principios de independencia y autonomía que la Constitución reconoce a los referidos Poderes y órganos.

Lo anterior, en tanto que corresponderá a ellos adoptar, por sí mismos, las medidas de austeridad previstas en la Ley Federal de Austeridad Republicana.

**- Razones de disenso.**

Desde mi perspectiva, los preceptos en cuestión, por sí mismos, no otorgan la flexibilidad referida, en tanto que una lectura literal de las normas, podría llevar a entender que los Poderes Legislativo, Judicial y los órganos constitucionales autónomos, deben aplicar puntualmente y sin ajuste alguno, las distintas previsiones contenidas en la referida Ley, lo que se deriva de la expresión "*de acuerdo con la normatividad aplicable a cada uno de ellos*", que bajo la referida interpretación textual, implica sólo ejecución y obediencia puntual a la Ley, sin margen de flexibilidad, sino sólo de instrumentación a partir de la normatividad interna.

No obstante, me parece que, si la referida porción normativa se entiende en un contexto de apego a la Carta Magna y respeto a los principios constitucionales de división de poderes y autonomía de éstos, sí resulta aceptable entender la existencia de cierta adaptación y flexibilidad, pero sólo bajo dicho extremo de interpretación conforme.

La Constitución, por ejemplo, en el caso del Poder Judicial de la Federación, confiere a éste la posibilidad de establecer su propio régimen de disciplina y una serie de facultades que le permitan organizar su propia administración sin intromisión alguna. Bajo este esquema, podría aceptarse que los principios de austeridad de la Ley mencionada, podrían aplicarse y ser contextualizados en otros Poderes y en los órganos constitucionales autónomos, hasta donde resulte necesario y pertinente para las funciones que realizan.

Lo anterior, sin que estén obligados a adoptar exactamente las mismas medidas de austeridad contempladas en el ordenamiento en cuestión. Me parece que sólo una interpretación así resulta conforme con el texto constitucional, en tanto que una diversa, llevaría a una intromisión y desequilibrio en el ejercicio de los distintos Poderes de la Unión; lo que, además, en el caso del Poder Judicial de la Federación, pondría en riesgo su autonomía e independencia.

**Tema 7. Invasión de la facultad fiscalizadora exclusiva de la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación.**

En este punto, el Máximo Tribunal reconoció la validez de los artículos 4, fracción II; 7, párrafo segundo; 27 y octavo transitorio, que involucran funciones del llamado Comité de Evaluación.

- **Razones de concurrencia.**

Sobre esta temática, mi postura parte de similar interpretación a la referida en el punto anterior, en tanto que estimo que lo previsto en la Ley con respecto al citado Comité, sólo puede ser constitucionalmente válido de aplicarse estrictamente al gasto ejercido por el Poder Ejecutivo, mas no con respecto a los otros Poderes de la Unión, ni menos con respecto a los órganos constitucionales autónomos.

De adoptarse una postura contraria, se permitiría que el Comité, la Secretaría de la Función Pública y autoridades del Poder Ejecutivo, revisen aspectos internos y presupuestales de otros poderes u órganos constitucionales autónomos, respecto de lo cual, la Constitución sólo autoriza en ese extremo a la Auditoría Superior de la Federación; y, aun así, no con el alcance que contempla la Ley en cuestión.

Por las razones expresadas, comparto el sentido del fallo; y, en general, diversas consideraciones, sólo con las puntualizaciones materia del presente voto.

Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, en las que cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, formulado en relación con la sentencia del cinco de abril de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la controversia constitucional 139/2019, promovida por Senadoras y Senadores de la República. Se expide para que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a primero de agosto de dos mil veintidós.- Rúbrica.

## VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 139/2019, PROMOVIDA POR DIVERSAS SENADORAS Y SENADORES DE LA REPÚBLICA.

En sesiones públicas celebradas los días cuatro y cinco de abril de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la acción de inconstitucionalidad 139/2019, en la que analizó la constitucionalidad de diversos artículos de la Ley Federal de Austeridad Republicana (LFAR), publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve.

Coincido prácticamente con todo el sentido de la sentencia, aunque por razones diversas. Por ello, tomé la decisión de formular este voto concurrente a efecto de desarrollar mi postura en los siguientes temas: **I.** Procedencia; **II.** Violaciones al procedimiento legislativo; **III.** Incertidumbre respecto del ámbito de aplicación de la ley combatida; **IV.** Violación al principio de división de poderes; y **V.** Violación al principio de taxatividad en materia de responsabilidades administrativas.

### **I. Procedencia de la presente acción de inconstitucionalidad.**

El Tribunal Pleno analizó la causa de improcedencia hecha valer por la Cámara de Diputados, relativa a que la minoría del Senado de la República pretendía impugnar omisiones relativas consistentes en que: **(i)** la Ley omite definir su ámbito de aplicación; y **(ii)** la Ley omite establecer la forma de integración del Comité de Evaluación. En este sentido, una mayoría de Ministras y Ministros consideró declarar **infundada** dicha pretensión, bajo el argumento de que los accionantes no plantearon propiamente la existencia de una omisión relativa, sino de una **regulación deficiente**.

Si bien comparto la decisión de declarar infundada la causa de improcedencia argumentada por la Cámara de Diputados, no coincido con algunas argumentaciones que se contienen en la sentencia.

Mi primer motivo de disenso recae en el hecho de que la sentencia desarrolla el concepto **omisión legislativa**, señalando que por ésta *“debe entenderse, propiamente, no el simple no actuar del órgano legislativo, sino sólo aquel no actuar que constituya la infracción a un deber legal o constitucional de ejercer la competencia legislativa”* (párrafo 28). Posteriormente, al desarrollarse las diferencias entre omisiones absolutas y relativas (párrafos 32 y 33), **se reitera esta idea de que para la omisión legislativa debe existir un deber constitucional o legal**; lo cual incluso se replica en los párrafos 36 y 42<sup>1</sup>.

Al respecto, no comparto estas afirmaciones *genéricas* en el sentido de que las omisiones legislativas de ejercicio obligatorio pueden derivar de **mandatos legales** y no solo constitucionales. Lo anterior, pues al resolver el amparo en revisión 1359/2015, este Alto Tribunal sostuvo claramente que una omisión legislativa se presenta **cuando el legislador no expide una norma o un conjunto de normas estando obligado a ello por la Constitución**. En efecto, se dijo que sólo habrá una omisión legislativa propiamente dicha cuando exista un **mandato constitucional** que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido **y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente**<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> “28. Por omisión legislativa debe entenderse, propiamente, no el simple no actuar del órgano legislativo, sino sólo aquel no actuar que constituya la infracción a un **deber legal o constitucional** de ejercer la competencia legislativa. Esto es, una omisión legislativa se configura cuando existe una norma, constitucional **o legal**, que impone a un órgano legislativo el deber de ejercer su competencia legislativa en determinado sentido, generalmente dentro de un plazo determinado, por ejemplo, para emitir un ordenamiento que reglamente determinada materia, contenido, cuestión o institución, o un conjunto de ellas.  
[...]

32. Una omisión legislativa absoluta se configura cuando existe un deber constitucional **o legal** de emitir un cuerpo normativo, y el poder legislativo obligado omite ejercer su competencia legislativa, esto es, simplemente, no legisla al respecto.

33. Una omisión legislativa relativa se configura cuando existe una norma, constitucional **o legal**, que impone al poder legislativo del deber de emitir un ordenamiento que regule determinadas materias, contenidos, cuestiones o instituciones que pueden ser claramente identificadas y separadas conceptualmente, y el órgano legislativo ejercita su competencia legislativa de manera incompleta al emitir un ordenamiento que no incluye todas las materias, contenidos, cuestiones o instituciones a que estaba obligado, esto es, omite legislar *sobre la totalidad* de alguna de éstas.  
[...]

36. En este sentido, sólo se configurará una omisión relativa cuando el legislador, estando obligado **normativamente** a legislar sobre varias materias, contenidos, cuestiones o instituciones, conceptualmente discernibles unas de otras, lo hace respecto de varias de ellas, pero omite hacerlo respecto de la totalidad de alguna o algunas.  
[...]

42. En este sentido, a criterio de este Tribunal Pleno, lo que argumentan los senadores accionantes no es que el Congreso de la Unión ha faltado a su deber, **legal o constitucional**, de ejercer su potestad legislativa para regular determinada materia, cuestión, contenido o institución, sino que las normas de la LFAR impugnadas contienen lagunas que generan incertidumbre jurídica pues, por una parte, no precisan claramente el ámbito de aplicación de la ley en relación con los poderes judicial y legislativo así como los órganos constitucionales autónomos y, por otra, no regulan adecuadamente la integración del Comité de Evaluación, por lo que pretenden que se declare la invalidez de las normas positivas que generan la deficiencia apuntada, a saber: artículos 1, párrafo segundo, 4, fracciones I y II, 27, séptimo y octavo transitorios.”

<sup>2</sup> Al respecto, véanse la tesis aislada XIX/2018 de la Primera Sala, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 52, marzo de 2018, Tomo I, página 1095, de rubro: **“DIFERENCIAS ENTRE LAS LAGUNAS NORMATIVAS Y LAS OMISIONES LEGISLATIVAS”**; y la tesis aislada XX/2018 de la Primera Sala, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 52, marzo de 2018, Tomo I, página 1100, de rubro: **“OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO”**.

Sobre este punto, no desconozco que podría existir un debate en torno a si podrían existir omisiones legislativas derivadas de obligaciones de fuentes distintas a la Constitución General pero pertenecientes al parámetro de regularidad constitucional, como podrían ser —por ejemplo— tratados internacionales en materia de derechos humanos o ciertas leyes generales. Sin embargo, considero que —más allá de que el presente asunto no ameritaba tener esa discusión— la sentencia pretende darle este carácter al mandato derivado de **cualquier ley**, y no específicamente a leyes con rango constitucional, en oposición a la doctrina que ha desarrollado hasta el día de hoy este Alto Tribunal.

Por otra parte, mi segunda objeción a la sentencia consiste en que, si bien comparto lo ahí señalado en el sentido de que no regular adecuadamente la integración del Comité de Evaluación constituye una **laguna** y no una omisión legislativa propiamente dicha, entendida aquella como un supuesto en el que el legislador no regula un supuesto de hecho específico, de tal forma que un caso concreto comprendido en ese supuesto no puede ser resuelto con base en normas preexistentes del sistema jurídico<sup>3</sup>; **no comparto que la supuesta imprecisión sobre el ámbito de aplicación de la Ley impugnada constituya también una laguna en los términos apuntados.**

Desde mi perspectiva, en los artículos 1, párrafo segundo, y 4, fracción I, de la Ley Federal de Austeridad Republicana<sup>4</sup> el legislador sí introdujo una regla en torno a los alcances del ámbito de aplicación de la ley tanto para la Administración Pública Federal, como para los Poderes Legislativo y Judicial, así como los órganos autónomos constitucionales; **misma que si bien podría ser tachada de ambigua o poco clara, no puede considerarse una laguna en los términos fijados por la Primera Sala de este Alto Tribunal.** De esta manera, si bien coincido en que no existió impedimento para entrar al análisis de estas cuestiones al no tratarse de una omisión legislativa absoluta o relativa, **me separo de esta imprecisión conceptual contenida en el párrafo 42 de la sentencia**<sup>5</sup>.

## II. Tema 1. Violaciones al procedimiento legislativo.

La mayoría de Ministras y Ministros determinaron —a pesar de que no se argumentó como un concepto de invalidez específico— que en el procedimiento legislativo no se realizaron violaciones que trascendieran a los principios de deliberación democrática o que tuvieran potencial invalidante de acuerdo a los precedentes fijados por este Tribunal Pleno.

Estoy de acuerdo con lo determinado por la mayoría de este Tribunal en que las irregularidades observadas en el procedimiento legislativo no tienen el potencial de invalidar el mismo, ni su resultado, la Ley Federal de Austeridad Republicana. No obstante, presento este voto concurrente con algunas consideraciones que pueden robustecer la sentencia y también con algunas salvedades respecto de las consideraciones que le sirven de sustento.

<sup>3</sup> Al respecto, véase la tesis aislada XIX/2018 de la Primera Sala, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 52, marzo de 2018, Tomo I, página 1095, de rubro: “**DIFERENCIAS ENTRE LAS LAGUNAS NORMATIVAS Y LAS OMISIONES LEGISLATIVAS**”.

<sup>4</sup> **Ley Federal de Austeridad Republicana**

**Artículo 1.** Esta Ley es de orden público e interés social. Tiene por objeto regular y normar las medidas de austeridad que deberá observar el ejercicio del gasto público federal y coadyuvar a que los recursos económicos de que se dispongan se administren con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, conforme lo establece el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus disposiciones son aplicables a todas las dependencias, entidades, organismos y demás entes que integran la Administración Pública Federal. **Los Poderes Legislativo y Judicial, así como los órganos constitucionales autónomos tomarán las acciones necesarias para dar cumplimiento a la presente Ley, de acuerdo con la normatividad aplicable a cada uno de ellos, cuando se les asignen recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.**

**Artículo 4.** Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I. Austeridad Republicana: Conducta republicana y política de Estado que los entes **públicos así como los Poderes Legislativo y Judicial**, las empresas productivas del Estado y sus empresas subsidiarias, **y los órganos constitucionales autónomos están obligados a acatar de conformidad con su orden jurídico**, para combatir la desigualdad social, la corrupción, la avaricia y el despilfarro de los bienes y recursos nacionales, administrando los recursos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados;

[...].

<sup>5</sup> “42. En este sentido, a criterio de este Tribunal Pleno, lo que argumentan los senadores accionantes no es que el Congreso de la Unión ha faltado a su deber, legal o constitucional, de ejercer su potestad legislativa para regular determinada materia, cuestión, contenido o institución, **sino que las normas de la LFAR impugnadas contienen lagunas que generan incertidumbre jurídica pues, por una parte, no precisan claramente el ámbito de aplicación de la ley en relación con los poderes judicial y legislativo así como los órganos constitucionales autónomos** y, por otra, no regulan adecuadamente la integración del Comité de Evaluación, por lo que pretenden que se declare la invalidez de las normas positivas que generan la deficiencia apuntada, a saber: artículos 1, párrafo segundo, 4, fracciones I y II, 27, séptimo y octavo transitorios”.

- a) De una lectura integral de la demanda se desprende la existencia de un principio de impugnación respecto del procedimiento legislativo, por lo que estoy de acuerdo en que la sentencia estudie el argumento.

Si bien, en principio, *no se trata de una impugnación general, sino que el vicio que se argumenta se circunscribe únicamente a la modificación del plazo regulado en el segundo párrafo del artículo 24*<sup>6</sup>, lo cierto es que en el precedente de la AI 236/2020<sup>7</sup>, también se realizó una impugnación focalizada y, sin embargo, el Pleno decidió hacer una revisión integral y tener por impugnado todo el decreto<sup>8</sup>.

Aunado a ello y como lo sostuve ante el Pleno, es jurisprudencia antigua de este Tribunal Pleno<sup>9</sup> que la demanda debe ser analizada en su integridad, sin ser estrictamente necesario que haya un capítulo específico donde se enuncie y se desarrolle un específico concepto de invalidez en determinado sentido; sino que basta que del contenido de la demanda se advierta que las partes promoventes se duelen de que determinada norma o acto les causa perjuicio o bien, que hay una causa de pedir en ese sentido. Y como acontece en el caso, esto se desprende no sólo de la lectura integral de la demanda, sino también del capítulo en específico en que las y los accionantes dedican al procedimiento legislativo, por ello voté a favor de las consideraciones que refleja la sentencia.

- b) Me aparto de los párrafos 60 a 64, donde la Ministra ponente expone el parámetro de regularidad constitucional, pues en estos plasma su postura expuesta en su voto particular y concurrente formulado en la AI 95/2021 y su acumulada 105/2021<sup>10</sup>.

Desde mi perspectiva, y con el objetivo de unificar criterios, la sentencia debió apegarse a la doctrina establecida y ampliamente reiterada por este Alto Tribunal respecto de las violaciones al procedimiento legislativo, conforme a los parámetros siguientes: 1) respeto al derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad; 2) correcta aplicación de reglas de votación establecidas; y 3) votaciones realizadas de forma pública<sup>11</sup>.

- c) Considero que a lo largo del proceso legislativo que dio como resultado la expedición de la Ley Federal de Austeridad Republicana, se respetaron los parámetros de deliberación democrática.

Coincido con la conclusión a la que arribaron la mayoría de las y los Ministros, pues la minuta que el Senado envió –como cámara revisora– en donde se realizaron modificaciones a la propuesta de la Cámara de Diputados, entre otros, al segundo párrafo del artículo 24 impugnado<sup>12</sup>, fue dictaminada y, si bien el dictamen se sometió a discusión del Pleno el mismo día en que fue aprobado, no implicó una violación, pues como expone la sentencia: a) fue del conocimiento de las y los diputados antes de iniciar la sesión; b) versó, exclusivamente, sobre las observaciones de la cámara revisora a normas que previamente habían examinado, discutido y aprobado, por lo que no les eran desconocidas; c) no se presentó moción suspensiva fundada en el desconocimiento de la minuta o del dictamen respectivo, lo que permite suponer que estos consideraron que tuvieron el tiempo suficiente para examinarlo y, d) finalmente, se advierte que el dictamen fue debatido libremente en el Pleno y aprobado por una amplia mayoría.

---

<sup>6</sup> **Ley Federal de Austeridad Republicana**

**Artículo 24.** Para ocupar cualquier empleo, cargo o comisión en algún ente público, las personas interesadas se verán obligadas a separarse legalmente de los activos e intereses económicos particulares que estén relacionados con la materia o afecten de manera directa el ejercicio de sus responsabilidades públicas, y que signifiquen un conflicto de interés conforme a lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Los servidores públicos comprendidos en los grupos jerárquicos de mando superior a que se refiere el manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Gobierno Federal, que por cualquier motivo se separen de su cargo, no podrán ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público, salvo que hubiesen transcurrido al menos diez años.

<sup>7</sup> Resuelto por el Tribunal Pleno en sesión pública de doce de noviembre de dos mil veinte.

<sup>8</sup> Aun cuando posteriormente, a propósito de las consultas en la AI 212/2020<sup>8</sup>, se modificó el criterio del Pleno y se procedió a la invalidez de los artículos específicos que afectaban a las personas con discapacidad y no el decreto en su integridad

<sup>9</sup> Apéndice 1917-1995, Tomo I, Primera Parte, tesis 63, página 79. **ACTO RECLAMADO, ESTUDIO INTEGRAL DE LA DEMANDA DE AMPARO PARA CONOCER EL.**

Tesis de Jurisprudencia Número 177048, Pleno. Rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.”**

<sup>10</sup> Resueltas en sesión pública del dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno.

<sup>11</sup> Sólo para citar los precedentes más recientes: Acción de inconstitucionalidad 176/2021 y su acumulada 177/2021 resuelta el pasado veintiuno de febrero de dos mil veintidós-, Acción de Inconstitucionalidad 95/2021 y su acumulada 105/2021 -resueltas el pasado dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno-, Controversia Constitucional 121/2020 -resuelta el pasado treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno-, Acción de Inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2021 -resueltas el pasado veintidós de abril de dos mil veintiuno-, Controversia Constitucional 332/2019 -resuelta el pasado ocho de abril de dos mil veintiuno-, Acción de Inconstitucionalidad 110/2020 -resuelta el pasado quince de febrero de dos mil veintiuno-.

<sup>12</sup> En el Dictamen aprobado por la Cámara de Diputados, el artículo 24 incorporaba una restricción de cinco años a los servidores públicos para ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información en el ejercicio de su cargo público. Al momento de la discusión de las reservas en el Senado, Salgado Macedonio presentó una reserva en la que extendía el plazo a 10 años *“para que no haya conflicto de intereses ni se preste a actos de corrupción”*. Dicha reserva fue admitida a discusión y posteriormente aprobada.

Por último, estoy de acuerdo también en que *no es posible advertir –de oficio– alguna otra violación al procedimiento legislativo con potencial invalidante*<sup>13</sup>. Por lo que estimo que, en la formulación del decreto impugnado, no existió algún vicio en el procedimiento legislativo.

### III. Tema 3. Incertidumbre respecto del ámbito de aplicación de la ley combatida.

En el tema 3, la mayoría de Ministras y Ministros reconocieron la validez de los artículos 1, párrafo segundo, y 4, fracción I, de la LFAR<sup>14</sup>, porque consideran que las normas son claras en cuanto a su ámbito material y personal de validez y preservan la flexibilidad necesaria para respetar la división de poderes y los principios de independencia y autonomía que la Constitución General reconoce a los Poderes Judicial y Legislativo, así como a los órganos autónomos, pues corresponde a ellos adoptar, por sí mismos, las medidas de austeridad previstas en la LFAR y/o adoptar otras que sean semejantes, *de acuerdo con su propia normatividad* y en la medida en que ello sea compatible con su propia naturaleza y con los objetivos públicos, cuya persecución les impone la propia Constitución.

Aunque coincido con el reconocimiento de validez de los artículos 1, párrafo segundo, y 4, fracción I, de la LFAR, considero que dicha cuestión debió sujetarse a una **interpretación conforme** con el diverso 49 de la Constitución General que regula el principio de división de poderes, no por considerar insostenible la validez sin pasar por ésta, sino por una cuestión de certeza, pues versando las normas sobre algo tan delicado como la independencia de los Poderes Legislativo y Judicial y la autonomía de los órganos constitucionales, era necesaria una línea clara por parte de este Tribunal Pleno reflejada, incluso, en resolutivos para poder evitar cualquier interpretación distinta de la Ley y evitar cualquier conflicto posterior generado con base en una aplicación inexacta de la ley.

Un primer punto de partida es el artículo 134 de la Constitución General que tiene diferentes niveles de regulación del gasto público, correspondientes también a diferentes reformas<sup>15</sup>, y que van de una regulación general a una específica, como se expone a continuación:

<sup>13</sup> 23. De la Ley Federal de Austeridad Republicana: la totalidad de la ley (por incompetencia del órgano legislativo) y por razones específicas, los artículos 1, párrafo segundo, 4, fracciones I y II, 7, párrafo segundo, 16, párrafos primero y segundo, porciones normativas “de manera enunciativa y no limitativa” y “pudiendo ampliar los supuestos regulados en este artículo”, 24, párrafo segundo, 26, 27, séptimo y octavo transitorios.

<sup>14</sup> **Ley Federal de Austeridad Republicana**

Artículo 1. Esta Ley es de orden público e interés social. Tiene por objeto regular y normar las medidas de austeridad que deberá observar el ejercicio del gasto público federal y coadyuvar a que los recursos económicos de que se dispongan se administren con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, conforme lo establece el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus disposiciones son aplicables a todas las dependencias, entidades, organismos y demás entes que integran la Administración Pública Federal. Los Poderes Legislativo y Judicial, así como los órganos constitucionales autónomos tomarán las acciones necesarias para dar cumplimiento a la presente Ley, de acuerdo con la normatividad aplicable a cada uno de ellos, cuando se les asignen recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Artículo 4. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I. Austeridad Republicana: Conducta republicana y política de Estado que los entes públicos así como los Poderes Legislativo y Judicial, las empresas productivas del Estado y sus empresas subsidiarias, y los órganos constitucionales autónomos están obligados a acatar de conformidad con su orden jurídico, para combatir la desigualdad social, la corrupción, la avaricia y el despilfarro de los bienes y recursos nacionales, administrando los recursos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados;

[...]

<sup>15</sup> **Constitución General**

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

Artículo. 134.- Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.

(REFORMADO, D.O.F. 28 DE DICIEMBRE DE 1982)

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

(REFORMADO, D.O.F. 28 DE DICIEMBRE DE 1982)

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

(REFORMADO, D.O.F. 28 DE DICIEMBRE DE 1982)

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

- a) El primer párrafo establece principios que rigen el ejercicio de todo el gasto público de los entes públicos de los tres órdenes de gobierno y el segundo la evaluación del gasto con el objeto de mejorar el proceso de presupuestación.
- b) Los párrafos tercero y cuarto establecen reglas para una forma del ejercicio del gasto: adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen.
- c) El párrafo quinto sujeta el manejo de los recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias.
- d) El párrafo sexto vincula a los servidores públicos al cumplimiento de las bases y al sistema de responsabilidad previsto en el Título Cuarto.
- e) Los párrafos séptimo, octavo y noveno, se relacionan con la materia electoral y con las características de la propaganda, así como el régimen de sanciones.

Como se advierte, del artículo 134 se desprenden diversas normas que regulan de manera directa al Poder Ejecutivo y a la administración pública y tienen distintos niveles de interacción con los Poderes Legislativo y Judicial y con los órganos constitucionales autónomos, yendo del nivel más general, como lo es en los primeros párrafos a un nivel más particular, relacionado con cierto tipo de gasto como son las contrataciones públicas o la propaganda electoral.

Sin embargo, es pertinente dejar claro que a medida que la regulación se mueve en un plano más general tiene un mayor grado de incidencia en los poderes públicos y constitucionales autónomos, porque se trata de regular el proceso de programación y presupuestación de la Federación, a fin de que éste sea más eficaz y eficiente, pero también más ágil y pueda permitir la correcta deliberación de los asuntos públicos, partiendo de que los presupuestos de todos los entes públicos están en un mismo idioma, lo que facilita tanto el proceso de iniciativa, aprobación, ejercicio y fiscalización.

Estos niveles de interacción se ven reflejados en las leyes reglamentarias del artículo 134, que son las siguientes:

- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley Federal de Austeridad Republicana
- Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público
- Ley de Obras públicas y servicios relacionados con las mismas
- Ley de Asociaciones público-privadas
- Ley General de Comunicación Social (reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 Constitucional)
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículo 242, párrafo 5)

Ahora, mientras la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria regula con mayor incidencia a los Poderes Legislativo y Judicial, pues ésta incluso define el concepto y alcances de autonomía presupuestaria en su artículo 5<sup>16</sup>, otras como la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector

---

Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

(ADICIONADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

(ADICIONADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

<sup>16</sup> **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**

Artículo 5.- La autonomía presupuestaria otorgada a los ejecutores de gasto a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o, en su caso, de disposición expresa en las leyes de su creación, comprende:

I. En el caso de los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, conforme a las respectivas disposiciones constitucionales, las siguientes atribuciones:

a) Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica;

b) Ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en esta Ley, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por la Secretaría y la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estarán sujetos a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes;

Público no regulan al Poder Legislativo o al Judicial y regulan de manera indirecta a los constitucionales autónomos.

Por ello, resulta necesario preguntarse sobre el alcance del artículo 1 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, cuando dispone que *Los Poderes Legislativo y Judicial, así como los órganos constitucionales autónomos tomarán las acciones necesarias para dar cumplimiento a la presente Ley, de acuerdo con la normatividad aplicable a cada uno de ellos, cuando se les asignen recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.*

La sentencia no encuentra un problema de certeza jurídica con la norma, pero pasa un problema de largo: si bien es cierto que los artículos mencionados admiten una interpretación donde la porción normativa que regula *“de acuerdo con la normatividad aplicable a cada uno de ellos”* debe entenderse en el sentido de que resulta evidente que reconoce que los Poderes Legislativo y Judicial y los órganos constitucionales autónomos se regulan a sí mismos siguiendo los principios de la LFAR, no se puede obviar que también admiten otra interpretación en el sentido de que aquellos deben de cumplir de manera necesaria todos los postulados de la ley, sin que implique que puedan adecuar dichos mandatos a sus regímenes interiores.

Por ello considero que se debió realizar una interpretación conforme con el artículo 49 de la Constitución General, que se hubiera reflejado en puntos resolutivos y, por tanto, resultaría obligatoria en el sentido de que sólo existiría una interpretación de las normas consistente en que la vinculación que realizan los artículos 1, párrafo segundo, y 4, fracción I, de la LFAR a los Poderes Legislativo y Judicial *se realiza con un grado de flexibilidad que respeta su autonomía de gestión presupuestal y normativa, acorde con la naturaleza de los Poderes y de los órganos autónomos y con el marco del primer párrafo del artículo 134 constitucional.*

De esta manera se eliminaría, de una vez por todas, cualquier interpretación contraria al principio de división de poderes, pues es claro que las normas impugnadas no generan una situación de intromisión, dependencia o subordinación<sup>17</sup>.

Al no adoptar esta interpretación, se podría llegar a una interpretación errónea respecto de que el concepto de *entes públicos* incluye a los Poderes Legislativo y Judicial y a los órganos constitucionales autónomos, lo cual es contrario a la Constitución General, pues se trastocaría el principio de autonomía y de división de poderes. Además, el hecho de que no se haya optado por una interpretación conforme, mantiene la posibilidad de que, con posterioridad, se genere un conflicto a partir de la aplicación de la norma conforme a la segunda posibilidad interpretativa.

c) Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la Secretaría, observando las disposiciones de esta Ley;

d) Realizar sus pagos a través de sus respectivas tesorerías o sus equivalentes;

e) Determinar los ajustes que correspondan en sus presupuestos en caso de disminución de ingresos, observando en lo conducente lo dispuesto en el artículo 21 de esta Ley;

f) Llevar la contabilidad y elaborar sus informes conforme a lo previsto en esta Ley, así como enviarlos a la Secretaría para su integración a los informes trimestrales y a la Cuenta Pública;

II. En el caso de las entidades, conforme a las respectivas disposiciones contenidas en las leyes o decretos de su creación:

a) Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal;

b) Ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en esta Ley, sujetándose a las disposiciones generales que correspondan emitidas por la Secretaría y la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estará sujeto a la evaluación y el control de los órganos correspondientes;

c) Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la Secretaría, siempre y cuando no rebasen el techo global de su flujo de efectivo aprobado en el Presupuesto de Egresos;

d) Ejercer las atribuciones a que se refieren los incisos d), e) y f) de la fracción anterior, y

III. En el caso de los órganos administrativos desconcentrados con autonomía presupuestaria por disposición de ley, las siguientes atribuciones:

a) Aprobar sus anteproyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría, por conducto de la dependencia a la que se encuentren adscritos, para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica y los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal;

b) Ejercer las erogaciones que les correspondan conforme a lo aprobado en el Presupuesto de Egresos y a lo dispuesto en esta Ley;

c) Ejercer las atribuciones a que se refieren los incisos d) y f) de la fracción I del presente artículo.

Los ejecutores de gasto público que cuenten con autonomía presupuestaria deberán sujetarse a lo previsto en esta Ley y a las disposiciones específicas contenidas en las leyes de su creación, sujetándose al margen de autonomía establecido en el presente artículo. Las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias se sujetarán exclusivamente a lo dispuesto en sus respectivas leyes.

<sup>17</sup> Resulta útil acudir a la línea jurisprudencial del Pleno, generada en la relación con los Poderes Judicial y Ejecutivo estatales a partir de la CC 35/2000, acudiendo al artículo 116 de la Constitución General, que prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas: a) la no intromisión, b) la no dependencia y c) la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros.

En términos de dicha línea jurisprudencial, la intromisión es el grado más leve de violación pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. En la CC 49/2005, se indicó que los elementos de la intromisión son a) que se genere un acto de interferencia o intervención por parte del poder demandado, y b) que dicho acto se actualice en la esfera de competencia de otro poder.

#### IV. Tema 5. Violación al principio de división de poderes en relación con los poderes legislativo y judicial, y órganos autónomos.

En el tema 5, la mayoría de Ministras y Ministros reconocieron la validez de los artículos 1, párrafo segundo, y 4, fracción I, de la Ley Federal de Austeridad Republicana<sup>18</sup>. Lo anterior, pues las normas impugnadas no violan el principio de división de poderes, en tanto que: **(i)** como se concluyó en el **tema 2**, la Constitución General confiere al Congreso de la Unión una **competencia implícita para legislar en materia de gasto público federal**, y específicamente para desarrollar los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez previstos en el artículo 134 constitucional, en relación con los Poderes de la Unión y los órganos dotados de autonomía constitucional; y **(ii)** dicha facultad legislativa se limita a dichos aspectos del gasto público federal y no al ámbito de gestión presupuestaria autónoma que le reconoce la Constitución a los Poderes Legislativo y Judicial, así como a otras entidades públicas, ni al ámbito de sus funciones sustantivas.

Comparto estas consideraciones, pues efectivamente, los artículos impugnados **no violan el principio de división de poderes**, pues el orden constitucional sí confiere una facultad legislativa en materia de gasto público federal al Congreso de la Unión; la cual no puede incidir en el ámbito de gestión presupuestaria autónoma que les reconoce la Constitución General a los Poderes Legislativo y Judicial, así como a los órganos autónomos. Sin embargo, en los mismos términos apuntados en el **Tema 3**, considero que la validez de estas normas depende de la **interpretación conforme** de estas disposiciones a la luz de los principios de autonomía, independencia judicial y división de poderes, en los términos ya apuntados, pues solo así se hubiera garantizado que no fuera posible realizar una interpretación de estas normas que genera una situación de intromisión, dependencia o subordinación.

#### V. Tema 6. Violación al principio de taxatividad en materia de responsabilidades administrativas.

En la sentencia se argumenta que los artículos 16 y 26, en relación con el 29, todos de la Ley Federal de Austeridad Republicana, contrario a lo alegado por los accionantes, **son suficientemente claros** en cuanto a que: **primero**, los funcionarios públicos respectivos deberán acatar las medidas de austeridad republicana descritas en las fracciones del artículo 16<sup>19</sup>; **segundo**, los funcionarios públicos deberán acatar también las medidas de austeridad y los lineamientos respectivos que, en su caso, emitan las Secretarías de la Función

<sup>18</sup> **Ley Federal de Austeridad Republicana**

**Artículo 1.** Esta Ley es de orden público e interés social. Tiene por objeto regular y normar las medidas de austeridad que deberá observar el ejercicio del gasto público federal y coadyuvar a que los recursos económicos de que se dispongan se administren con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, conforme lo establece el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus disposiciones son aplicables a todas las dependencias, entidades, organismos y demás entes que integran la Administración Pública Federal. **Los Poderes Legislativo y Judicial, así como los órganos constitucionales autónomos tomarán las acciones necesarias para dar cumplimiento a la presente Ley, de acuerdo con la normatividad aplicable a cada uno de ellos, cuando se les asignen recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.**

**Artículo 4.** Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I. Austeridad Republicana: Conducta republicana y política de Estado que los entes **públicos así como los Poderes Legislativo y Judicial**, las empresas productivas del Estado y sus empresas subsidiarias, **y los órganos constitucionales autónomos están obligados a acatar de conformidad con su orden jurídico**, para combatir la desigualdad social, la corrupción, la avaricia y el despilfarro de los bienes y recursos nacionales, administrando los recursos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados;

[...].

<sup>19</sup> **Ley Federal de Austeridad Republicana**

**Artículo 16.** Son medidas de austeridad republicana, **de manera enunciativa y no limitativa**, las siguientes:

I. Se prohíbe la compra o arrendamiento de vehículos de lujo o cuyo valor comercial supere las cuatro mil trescientas cuarenta y tres Unidades de Medida y Actualización diaria vigente para el transporte y traslado de los servidores públicos. Cuando resulte necesario adquirir o arrendar un tipo de vehículo específico para desarrollar tareas indispensables vinculadas con el cumplimiento de las obligaciones de los entes públicos, su adquisición o arrendamiento se realizará previa justificación que al efecto realice la autoridad compradora, misma que se someterá a la consideración del órgano encargado del control interno que corresponda, y se deberá optar preferentemente por tecnologías que generen menores daños ambientales;

II. Los vehículos oficiales sólo podrán destinarse a actividades que permitan el cumplimiento de las funciones de la Administración Pública Federal. Queda prohibido cualquier uso privado de dichos vehículos;

III. Las adquisiciones y arrendamientos de equipos y sistemas de cómputo se realizarán previa justificación, con base en planes de modernización y priorizando el uso de software libre, siempre y cuando cumpla con las características requeridas para el ejercicio de las funciones públicas;

IV. Se prohíben contrataciones de seguros de ahorro en beneficio de los servidores públicos con recursos del Estado, tal como el Seguro de Separación Individualizado, o las cajas de ahorro especiales; lo anterior, con excepción de aquellos cuya obligación de otorgarlos derive de ley, contratos colectivos de trabajo o Condiciones Generales de Trabajo;

V. Los vehículos aéreos propiedad del Poder Ejecutivo Federal, atendiendo a las particularidades del bien correspondiente, serán destinados a actividades de seguridad, defensa, marina, fuerza aérea, de protección civil, así como al traslado de enfermos. Los que no cumplan con esta función serán enajenados asegurando las mejores condiciones para el Estado;

VI. No se realizarán gastos de oficina innecesarios. En ningún caso se autorizará la compra de bienes e insumos mientras haya suficiencia de los mismos en las oficinas o almacenes, considerando el tiempo de reposición;

VII. Se prohíbe remodelar oficinas por cuestiones estéticas o comprar mobiliario de lujo, y

VIII. Se prohíbe el derroche en energía eléctrica, agua, servicios de telefonía fija y móvil, gasolinas e insumos financiados por el erario.

[...].

Pública y Hacienda y Crédito Público, en ejercicio de la facultad prevista en el penúltimo párrafo del artículo 16<sup>20</sup>; y **tercero**, en caso de no hacerlo, ello se considera una infracción que dará lugar al inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en términos del artículo 29 de la Ley Federal de Austeridad Republicana.

De este modo la sentencia estableció que las normas de la Ley Federal de Austeridad Republicana impugnadas son **complementarias** de las infracciones previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas; en la medida en que, por una parte, establecen un catálogo de medidas de austeridad que constituyen disposiciones jurídicas que deben observar los funcionarios públicos para administrar los recursos a su cargo y, por otra, facultan a las secretarías de la Función Pública y Hacienda y Crédito Público a definir otras medidas de austeridad que deben observar los funcionarios públicos con la misma finalidad.

Si bien comparto la decisión a la que se arriba, relativa a que las disposiciones aquí estudiadas son constitucionales, lo cierto es que no coincido con algunas consideraciones. En específico, **1)** atendiendo a la causa de pedir de los accionantes, considero que el tema se debió haber abordado **principalmente** desde la perspectiva del principio de legalidad en su vertiente de **reserva de ley** y no de **taxatividad**; y **2) no comparto** las consideraciones de los **párrafos 222, 223 y 224** de la sentencia, en los que se vinculan las medidas de austeridad con los artículos 7, fracciones I y VI, y 49, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En primer lugar, advierto que los accionantes argumentaron que los artículos 16, en las porciones que establecen *“de manera enunciativa y no limitativa”* y *“pudiendo ampliar los supuestos previstos en este artículo”*, y 26 de la Ley Federal de Austeridad Republicana son inconstitucionales, pues desde su perspectiva violan los principios de *“tipicidad y taxatividad”*, en tanto que el catálogo de medidas de austeridad —el cual, en términos del diverso 29 de la misma Ley, pueden ser utilizados como fundamento para iniciar procedimientos de responsabilidad administrativa<sup>21</sup>— **puede ser ampliado por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública.**

Sobre ello, a pesar de que efectivamente los accionantes alegaron una vulneración a los principios de *“tipicidad y taxatividad”*, considero que, atendiendo a la causa de pedir, el planteamiento debió analizarse primordialmente a la luz de los criterios que esta Corte ha desarrollado en torno al principio de legalidad en su vertiente de **reserva de ley**; específicamente, por lo que hace a los alcances de la aplicación de dichos principios en el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y responsabilidad por el manejo de recursos públicos.

Al respecto, debe recordarse que al resolver los amparos directos en revisión 2811/2010<sup>22</sup> y 3508/2013<sup>23</sup>, así como el amparo en revisión 611/2016<sup>24</sup>, la Primera Sala reconoció que el derecho administrativo sancionador participa de la naturaleza del derecho punitivo del Estado, por lo que tiene aplicación el principio de legalidad previsto en el artículo 14 constitucional; mismo que exige que las infracciones y las sanciones deben estar impuestas en una ley en sentido formal y material, así como que sus elementos deben estar definidos de manera clara y precisa para permitir su actualización previsible y controlable por las partes.

No obstante, en dichos precedentes se dijo también que **dicho criterio no implica cancelar el desarrollo de una cierta facultad de apreciación de la autoridad administrativa**, pues el fin perseguido no es excluir a ésta del desarrollo del derecho administrativo sancionador, sino garantizar el valor preservado por el principio de legalidad: **proscribir la arbitrariedad de la actuación estatal y garantizar que los ciudadanos puedan prever las consecuencias de sus actos.**

<sup>20</sup> **Ley Federal de Austeridad Republicana**

**Artículo 16.** Son medidas de austeridad republicana, **de manera enunciativa y no limitativa**, las siguientes:

[...]

La Secretaría y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaborarán y emitirán de manera conjunta los lineamientos necesarios para regular lo previsto en el presente artículo, de acuerdo con sus atribuciones y considerando las disposiciones de la Ley, **pudiendo ampliar los supuestos regulados en este artículo**, en caso de estimarlo conveniente.

Corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ámbito del Poder Ejecutivo, emitir las disposiciones que en materia de control presupuestal regirán la implementación de la presente Ley”.

<sup>21</sup> **Ley Federal de Austeridad Republicana**

**Artículo 29.** En caso de encontrar violaciones a las medidas de austeridad republicana, las autoridades competentes deberán iniciar los procedimientos que establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

<sup>22</sup> Resuelto en sesión de seis de abril de dos mil once, bajo la Ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia y por unanimidad de cinco votos.

<sup>23</sup> Resuelto en sesión de treinta de abril de dos mil catorce, bajo la Ponencia del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y por unanimidad de cinco votos.

<sup>24</sup> Resuelto en sesión de dieciocho de enero de dos mil diecisiete, por unanimidad de cinco votos.

Así, se dijo que el entendimiento del principio de legalidad —en su vertiente de reserva de ley— **ha evolucionado al grado de permitir al legislador habilitar la participación de órganos administrativos o del Ejecutivo para desarrollar una regulación especializada y técnica sobre temas constitucionalmente relevantes, los cuales no podrían ser desarrollados óptimamente en el proceso legislativo, pues se arriesga que la legislación que se emita para tal efecto resulte obsoleta o ineficaz para responder a las necesidades de los sectores especializados**. En otras palabras, la intervención de los órganos administrativos se justifica por el balance que debe existir entre la legitimidad democrática de la sanción y el alto grado de especialidad que requiere la materia administrativa-regulatoria, así como con el dinamismo que la caracteriza y la necesidad de una adaptación incesante.

Por lo que hace específicamente a la ***materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos***, al resolver el referido amparo directo en revisión 3508/2013, la Primera Sala sostuvo que las normas constitucionales establecen de manera explícita el principio de legalidad, pues prescriben que las conductas infractoras y las sanciones deban estar en las leyes respectivas que emitan el Congreso; sin embargo, sus dos subprincipios, de tipicidad y reserva de ley, **adquieren una modulación específica**, pues deben recoger los principios articuladores del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, a saber, los de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; por lo cual la libertad de configuración del legislador está preordenada para sancionar un tipo de desviación que exige necesariamente un cierto grado de evaluación del desempeño de *las obligaciones de los servidores públicos*, **que no puede delimitarse exhaustivamente en un catálogo legal, sino que dependerá de los elementos internos a las funciones, cargos y comisiones desempeñadas por los servidores públicos, con definición en otras fuentes jurídicas**.

En el mismo sentido se ha pronunciado la Segunda Sala<sup>25</sup>, la cual ha establecido que **la conducta infractora de un servidor público puede consistir en el incumplimiento de las obligaciones establecidas en los Manuales de Organización, de Procedimientos o de Servicio al Público, siempre y cuando se establezcan obligaciones precisas a su cargo y estén publicados en el órgano de difusión correspondiente, que les permita tener conocimiento previo de sus obligaciones**.

Esta posibilidad de integración de los tipos administrativos, mediante la remisión a fuentes jurídicas infra-legales, se justifica constitucionalmente para la Segunda Sala, por la calidad activa de los servidores públicos como sujetos encargados de tutelar los principios de legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia, por tanto, con una mayor exigencia de atención a las obligaciones jurídicas asignadas a las funciones públicas. Sin embargo, los servidores públicos también tienen el derecho a la previsibilidad y a no resentir actos arbitrarios, pues sus obligaciones deben estar precisamente establecidas en un instrumento normativo publicado en un medio oficial, aunque no en una ley que las contenga en un listado exhaustivo.

Así las cosas, tal y como sostuve en la acción de inconstitucionalidad 60/2018, para determinar si determinadas normas en materia de derecho administrativo sancionador son o no contrarias al subprincipio de reserva de ley, resulta imperativo analizar si: i. existe una voluntad legislativa de delegación; y ii. existe un desarrollo legislativo suficiente que establezca un marco general de regulación del sector en cuestión a partir del cual se genere una predeterminación cierta de las conductas a sancionar, así como pautas mínimas que el Ejecutivo deberá atender al momento de desarrollar los tipos administrativos.

En el caso que nos ocupa, **es clara la intención del legislador de delegar en el Ejecutivo los supuestos específicos de medidas de austeridad republicana**, tal como se desprende de los propios artículos impugnados. Sin embargo, es precisamente esta cuestión la que fue impugnada por los accionantes, por lo que para determinar si los artículos impugnados son acordes al principio de legalidad —en su vertiente de reserva de ley—, resta verificar si existe un marco legislativo suficiente para identificar los principios generales a los que se deba apegar la función reglamentaria del Ejecutivo.

Como se reconoce en la sentencia, la propia Ley Federal de Austeridad Republicana establece las bases mínimas suficientes para que la Secretarías en cuestión puedan aplicar y, en su caso, ampliar el catálogo de medidas de austeridad, necesarias para cumplir con los principios que regulan el gasto público federal y cuyo

<sup>25</sup> Al respecto, véase la tesis jurisprudencial 6/2004 de la Segunda Sala, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, febrero de 2004, página 230, rubro: "SERVIDORES PÚBLICOS. LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIO AL PÚBLICO LES OBLIGAN Y SIRVE DE APOYO PARA ESTABLECER LA CAUSA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN QUE INCURRAN, SIEMPRE Y CUANDO LA ACCIÓN U OMISIÓN PREVISTA EN EL CASO CONCRETO ESTÉ PRECISADA COMO CONDUCTA DE ALGUNO DE ELLOS"; y la tesis jurisprudencial 249/2007 de la Segunda Sala, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, enero de 2008, página 515, rubro: "SERVIDORES PÚBLICOS. LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIOS AL PÚBLICO, CON BASE EN LOS CUALES SE LES IMPONEN OBLIGACIONES Y ANTE SU INCUMPLIMIENTO PUEDE FINCÁRSELES RESPONSABILIDAD Y SANCIONÁRSELES, DEBEN PUBLICARSE EN EL ÓRGANO DE DIFUSIÓN CORRESPONDIENTE".

incumplimiento puede generar responsabilidad administrativa. Ello, evidentemente, en el entendido de que las Secretarías en cuestión —al ejercer esta facultad de creación normativa— deberán respetar los principios de taxatividad y no retroactividad, así como de publicar previamente las normas en cuestión en un medio de difusión oficial, *so pena* de que éstas puedan ser declaradas inconstitucionales.

Establecido lo anterior, podría coincidir con la argumentación de la sentencia —aunque como una cuestión adicional y secundaria— en el sentido de que las normas impugnadas tampoco transgreden el principio de legalidad en su vertiente de **taxatividad**, pues: **(i)** los artículos impugnados, leídos en conjunto con el artículo 29, son suficientemente claros en cuanto a que los funcionarios públicos deberán acatar las medidas de austeridad republicana descritas en la Ley o emitidas por las Secretarías, cuyo incumplimiento dará lugar al inicio de un procedimiento de responsabilidad administrativa en términos de la Ley General respectiva; **(ii)** los supuestos contenidos en el artículo 16 son suficientemente claros en cuanto a las infracciones que pueden dar lugar a la atribución de una responsabilidad administrativa; y **(iii)** el hecho de que las mencionadas secretarías puedan ampliar el catálogo de medidas de austeridad cuyo incumplimiento daría lugar a un responsabilidad administrativa no viola *per se* el referido principio de taxatividad.

Sin embargo, como adelanté, no comparto las consideraciones de los **párrafos 222, 223 y 224** de la sentencia en los que vincula las medidas de austeridad con los artículos 7, fracciones I y VI, y 49, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas<sup>26</sup>, señalando que el incumplimiento a las medidas de austeridad conllevará la infracción a dichas disposiciones de la Ley General.

Lo anterior, pues además de que el asunto no requería adelantar un pronunciamiento en torno a la integración de los tipos administrativos en esta materia al no ser esa la cuestión impugnada, me parece que los referidos artículos de la Ley General se refieren a cuestiones **no relacionadas** con el tema que nos ocupa. Específicamente, se refieren a **directrices** que deberán observar los servidores públicos (artículo 7), es decir, no se refiere a un supuesto de infracción que pudiera dar lugar a una responsabilidad administrativa; y a la falta administrativa por infracción del **código de ética** a que hace referencia el artículo 16 de la Ley General<sup>27</sup> (artículo 49, fracción I).

Por las razones anteriores, estoy de acuerdo con las conclusiones a las que arribó este Tribunal Pleno; sin embargo, me aparto de algunas consideraciones, tal y como han quedado expuestas en el presente voto.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de trece fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, formulado en relación con la sentencia del cinco de abril de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 139/2019, promovida por Senadoras y Senadores de la República. Se expide para que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a primero de agosto de dos mil veintidós.- Rúbrica.

<sup>26</sup> **Ley General de Responsabilidades Administrativas**

**Artículo 7.** Los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices:

I. Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones;

[...]

VI. Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de austeridad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados;

[...].

**Artículo 49.** Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás Servidores Públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere el artículo 16 de esta Ley;

[...].”

<sup>27</sup> **Ley General de Responsabilidades Administrativas**

**Artículo 16.** Los Servidores Públicos deberán observar el código de ética que al efecto sea emitido por las Secretarías o los Órganos internos de control, conforme a los lineamientos que emita el Sistema Nacional Anticorrupción, para que en su actuación impere una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño.

El código de ética a que se refiere el párrafo anterior, deberá hacerse del conocimiento de los Servidores Públicos de la dependencia o entidad de que se trate, así como darle la máxima publicidad.

**VOTO CONCURRENTE Y PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 139/2019.**

1. En sesiones de cuatro y cinco de abril de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro en el que analizó la constitucionalidad de la Ley Federal de Austeridad Republicana (en adelante, “LFAR”) y ciertos artículos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. En este voto concurrente desarrollo las razones diferenciadas que anuncié en esa sesión pública en los distintos temas que se abordaron en la acción de inconstitucionalidad analizada.

**Tema 2. “Falta de competencia para legislar en materia de austeridad” y Tema 5. “Violación al principio de división de poderes en relación con los poderes legislativo y judicial, y órganos autónomos”.**

2. Me pronuncié a favor de declarar infundados los argumentos relativos a que el Congreso de la Unión no tenía competencia para emitir la LFAR y tampoco tenía facultad de legislar en materia de austeridad y gasto público de los poderes legislativo, judicial y organismos autónomos. Considero que el mencionado Congreso cuenta con todas las facultades expresas para emitir la referida Ley y para legislar en materia de austeridad y gasto público respecto de los poderes legislativo, judicial y de los órganos autónomos. Sin embargo, no comparto las consideraciones que llevaron a la mayoría a declarar infundado el concepto invalidez.
3. En síntesis, considero que no es necesario referirnos, como lo hace la mayoría, a las llamadas facultades implícitas del Congreso de la Unión para encontrar una clara asignación competencial en favor del legislativo federal.
4. Las facultades expresas a las que me refiero están previstas, por una parte, en el artículo 73, fracción XXIX-W, que establece la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de responsabilidad hacendaria y manejo sostenible de las finanzas públicas. Por otra parte, también están previstas en el artículo 134 constitucional, que sujeta el manejo de los recursos federales en los tres órdenes de gobierno a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como a las leyes reglamentarias de dicho artículo constitucional.
5. El contenido material de la LFAR regula, principalmente, cuestiones relacionadas con la responsabilidad hacendaria con la que se deben conducir los tres órdenes de gobierno y organismos constitucionales, así como con los principios que rigen el gasto público<sup>1</sup>. Así, el contenido material de la LFAR resulta coincidente con las facultades expresas del Congreso de la Unión citadas en el párrafo que antecede.
6. Además, considero que en este caso tampoco existe un conflicto competencial entre el Congreso de la Unión y el resto de los poderes pertenecientes a otros órdenes de gobierno, pues conforme a los artículos 1º y 4º de la LFAR, la aplicabilidad de la ley y el ejercicio de esa facultad deberá de observar la normativa aplicable de cada poder y órgano constitucional.
7. En suma, considero que el Congreso de la Unión tiene facultades explícitas para emitir la LFAR y legislar en materia de austeridad y gasto público de los demás poderes y organismos constitucionales.

**Tema 6. “Violación al principio de taxatividad en materia de responsabilidades administrativas”.**

8. En este tema me pronuncié en contra de reconocer la validez del artículo 16, párrafos primero, en su porción normativa “de manera enunciativa y no limitativa”, y segundo, en su porción normativa “pudiendo ampliar los supuestos regulados en este artículo” porque considero que nos encontramos con un catálogo abierto de conductas infractoras que no permite a los destinatarios conocer con antelación las conductas ilícitas y que puede dar lugar a la arbitrariedad de las autoridades encargadas de aplicarlas.

---

<sup>1</sup> Artículo 1. Esta Ley es de orden público e interés social. Tiene por objeto regular y normar las medidas de austeridad que deberá observar el ejercicio del gasto público federal y coadyuvar a que los recursos económicos de que se dispongan se administren con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, conforme lo establece el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus disposiciones son aplicables a todas las dependencias, entidades, organismos y demás entes que integran la Administración Pública Federal.

9. Los accionantes sostuvieron que el artículo 16, en las porciones que establecen “de manera enunciativa y no limitativa” y “pudiendo ampliar los supuestos regulados en este artículo” de la Ley Federal de Austeridad Republicana, viola los principios de tipicidad y taxatividad.
10. A fin de responder al concepto de invalidez, resulta aplicable lo establecido en la acción de inconstitucionalidad 4/2006. El precedente estableció que, dada la similitud y unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, como lo es, entre otros, el principio de legalidad previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal. Asimismo, del principio de legalidad derivan, a su vez, dos subprincipios: el de reserva de ley y el de tipicidad o taxatividad. Mientras que el primero exige que una determinada materia sea desarrollada exclusivamente por la ley y no por otro instrumento; el segundo exige una predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.
11. El principio de taxatividad se define como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas. Es decir, la formulación de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación del acto o conducta sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma<sup>2</sup>.
12. Una vez precisado lo anterior, toca analizar lo establecido en el artículo 16 de la LFAR. Este artículo establece en el párrafo primero que “Son medidas de austeridad republicana, de manera enunciativa y no limitativa, las siguientes: (...)” y párrafo segundo que “La Secretaría [de la Función Pública] y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaborarán y emitirán de manera conjunta los lineamientos necesarios para regular lo previsto en el presente artículo, de acuerdo con sus atribuciones y considerando las disposiciones de la Ley, pudiendo ampliar los supuestos regulados en este artículo, en caso de estimarlo conveniente.”
13. Al respecto las porciones normativas “de manera enunciativa y no limitativa”, y “pudiendo ampliar los supuestos regulados en este artículo” resultan violatorias del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad. Estas porciones normativas generan un catálogo abierto de conductas infractoras indeterminadas que no le permite al gobernado programar su comportamiento sin temor a verse sorprendido por sanciones que, en modo alguno, puede prever. En cambio, las porciones normativas provocan la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas ante la posibilidad de que se sancione por una conducta que no se encuentre entre las enunciadas por el precepto en comento.
14. Ese criterio también se aplicó en la acción de inconstitucionalidad 47/2016 donde se determinó, por unanimidad de once votos, que los catálogos de sanciones administrativas abiertos violan el principio de taxatividad. En este precedente se analizó el artículo 108 de la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Sinaloa y se invalidó la porción “de manera enunciativa y no limitativa” porque se consideró que generaba un catálogo abierto de conductas infractoras indeterminadas que no les permitían a los ciudadanos programar su comportamiento.
15. Por las razones expuestas es que emito este voto para separarme de la declaración de validez aprobada por el Pleno.

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, ver el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de este Alto Tribunal número 1a./J. 54/2014 (10a.) de rubro: **“PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.** El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. [...]” Disponible para consulta en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 8, Julio de 2014, Tomo I, página 131.

**Tema 7. “Invasión de la facultad fiscalizadora exclusiva de la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación”.**

16. Me pronuncié a favor de reconocer la validez de los artículos 4º, fracción II, 7º, párrafo segundo y 27 de la LFAR porque considero que no existe una invasión de facultades entre el Comité de Evaluación y la Auditoría Superior de la Federación. Sin embargo, no comparto la metodología y las consideraciones que llevaron a la mayoría a invalidar la norma.
17. En síntesis, del análisis competencial advierto que no existe una invasión de competencias en tanto que el Comité de Evaluación refiere únicamente a la materia de evaluación de las medidas de austeridad de los entes públicos federales; mientras que la Auditoría Superior de la Federación tiene la facultad de revisar las cuentas públicas, esto es, los ingresos, egresos y deudas de las entidades federativas, municipios y entes públicos, entre otros.
18. Para responder al concepto de invalidez considero que era necesario realizar un análisis competencial de ambos entes. Por un lado, el Comité de Evaluación es el órgano colegiado interinstitucional encargado, en el ámbito de la Administración Pública de la Federal, de promover y evaluar las medidas y políticas de austeridad republicana (artículos 4º, fracción II y 27 de la LFAR). Este Comité de Evaluación tiene la facultad de recibir de los entes públicos el “Informe anual de Austeridad Republicana”, en el cual se reportarán los ahorros obtenidos por la aplicación de la referida Ley. Dichos informes deben contener: i) las medidas tomadas por la Administración Pública Federal; ii) impacto presupuestal de las medidas; iii) temporalidad de los efectos del ahorro; iv) posibles mejoras a las medidas y, v) el destino del ahorro obtenido (artículo 27 de la LFAR).
19. Por otro lado, la Auditoría Superior de la Federación tiene sus facultades establecidas en los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Federal. La Auditoría es el órgano con autonomía técnica y de gestión que tiene como función, entre otras, iniciar el proceso de fiscalización y realizar observaciones o recomendaciones respecto de la cuenta pública. Además, es la encargada de fiscalizar a las entidades federativas, municipios e incluso aquellas personas físicas o morales, públicas o privadas, entre otras, que reciban recursos federales (artículo 79, fracción I, de la Constitución Federal).
20. A partir de la comparativa de las facultades que tiene el Comité de Evaluación, por una parte, y las que tiene asignadas la Auditoría Superior de la Federación, por la otra, advierto con claridad que no hay un traslape en las tareas que tienen asignadas ambos órganos.

**Tema 8. “Restricción indebida al derecho al trabajo”.**

21. Me pronuncié a favor de declarar la invalidez del artículo 24, párrafo segundo, de la LFAR porque considero que establece una restricción desproporcionada a la libertad de trabajo e industria prevista en el diverso 5º de la Constitución Federal. De igual manera comparto la metodología y las consideraciones que se plasman en la propuesta, no obstante, considero que la norma no pasa la grada de necesidad del *test* de proporcionalidad.
22. En contraste, la opinión mayoritaria concluyó que la norma sí pasa el criterio de necesidad pues consideró que no existe otra medida que restrinja en menor medida el derecho al trabajo y tenga similar eficacia para lograr la finalidad perseguida.
23. Desde mi perspectiva, el análisis empleado para determinar si el artículo 24 satisface el requisito de necesidad debe de realizarse considerando la medida específica que contiene la norma, esto es, una restricción al ejercicio de la libertad de trabajo o industria por diez años.
24. Si se toma en consideración la duración de la restricción en esta etapa, me parece es posible dilucidar un amplio catálogo de medidas que resultan menos restrictivas al derecho al trabajo y, que pueden alcanzar el mismo fin que se propuso el legislador, simplemente modulando la duración de la restricción.
25. Por lo tanto, concluyo que el segundo párrafo del artículo 24 de la LFAR no pasa la grada de necesidad en la metodología propuesta por el proyecto.

**Tema 9. “Invasión a la facultad presupuestaria de la Cámara de Diputados”.**

26. En este apartado me pronuncié a favor de declarar la inconstitucionalidad de la porción normativa “**o al destino que por Decreto determine el Titular**” del segundo párrafo del artículo 61 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria porque vulnera la facultad de la Cámara de Diputados de establecer en ley el destino de los recursos públicos, considerando la partida y el monto autorizado.
27. Sin embargo, considero que las restantes porciones normativas del segundo párrafo del artículo 61 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria adolecen del mismo vicio de inconstitucionalidad.
28. La opinión mayoritaria mencionó, correctamente, que la facultad presupuestaria de la Cámara de Diputados prevista en el artículo 74, fracción IV, en relación con el diverso 124 constitucional, se rige por el principio de legalidad.
29. La implicación de que la facultad presupuestaria se rija por el principio de legalidad es que todos los gastos erogados por cualquier ejecutor del gasto deben de estar previstos en el Presupuesto de Egresos o en alguna ley, no de manera genérica, sino especificando partida y monto autorizado.
30. El segundo párrafo del artículo 61 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria autoriza a los ejecutores del gasto y al Poder Ejecutivo a gastar más recursos que los autorizados por la Cámara de Diputados para una partida determinada, siempre que hayan existido ahorros en alguna otra partida.
31. Tal situación está prohibida constitucionalmente. La Cámara de Diputados, conforme al principio de legalidad, debe de autorizar montos específicos para cada partida de gasto. Además, también es responsable de autorizar cualquier adecuación presupuestaria, con fundamento en el artículo 124 constitucional.
32. Por lo tanto, no es posible que el Poder Ejecutivo, o cualquier otro órgano o poder, reajuste sus partidas de gasto a partir de ahorros generados en el ejercicio, sin invadir la competencia de la Cámara de Diputados.
33. Lo contrario, daría lugar a que la Cámara de Diputados perdiera el control sobre el gasto de los recursos públicos, pues bastaría con que los ejecutores del gasto con autonomía presupuestaria “inflaran” ciertas partidas de gasto para luego declarar ahorros y reorientar su propio gasto.
34. En suma, considero que permitir esa situación sería un golpe al principio democrático en la supervisión del gasto público y a la rendición de cuentas.
35. Por ello, concluyo que se debió invalidar la totalidad del segundo párrafo del artículo 61 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
36. Por las razones expuestas es que emito este voto para separarme de las diversas consideraciones aprobadas por el Pleno.

Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de seis fojas útiles, en las que cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente y particular del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, formulado en relación con la sentencia del cinco de abril de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 139/2019, promovida por Senadoras y Senadores de la República. Se expide para que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a primero de agosto de dos mil veintidós.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTE DE MINORÍA QUE FORMULAN LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF Y EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 139/2019, PROMOVIDA POR DIVERSAS SENADORAS Y SENADORES DE LA REPÚBLICA.**

En sesiones públicas celebradas los días cuatro y cinco de abril de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la acción de inconstitucionalidad 139/2019. El asunto fue promovido por diversas Senadoras y Senadores del Congreso de la Unión, demandando, entre otras normas, la invalidez de los artículos 4, fracción II, 7, párrafo segundo, 27 y octavo transitorio, así como del diverso 24, segundo párrafo, todos de la Ley Federal de Austeridad Republicana<sup>1</sup>.

Por un lado, la minoría accionante argumentó que las facultades del Comité de Evaluación violaban el principio de división de poderes al atribuirle la facultad de revisar, verificar y evaluar la cuenta pública y el ejercicio del gasto — cuestiones que corresponden en exclusiva a la Auditoría Superior de la Federación; así como por dotar a la Secretaría de la Función Pública de facultades que no le corresponden.

Por otra parte, la minoría accionante argumentó que el artículo 24, párrafo segundo, de la LFAR generaba una restricción desproporcionada e irracional del derecho a la libertad de trabajo, pues la limitación de diez años para que los servidores de mando superior puedan laborar en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en ejercicio de su cargo público, restringía desproporcionadamente la libertad de trabajo prevista en el artículo 5 constitucional. Así, plantearon que la medida no era proporcional con los fines que buscaba, pues se pudo optar por un plazo más corto y adecuado.

Si bien coincidimos con el sentido de la sentencia, quienes suscribimos este voto concurrente de minoría estimamos conveniente desarrollar nuestra postura en los siguientes temas: **I.** Invasión de la facultad fiscalizadora exclusiva de la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación, y **II.** Restricción indebida al derecho al trabajo.

**I. Tema 7. Invasión de la Facultad fiscalizadora exclusiva de la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación.**

En el tema 7, la mayoría de Ministras y Ministros reconocieron la validez de los artículos 4, fracción II, 7, párrafo segundo, 27 y octavo transitorio de la LFAR<sup>2</sup>, ya que las facultades del Comité de Evaluación no

<sup>1</sup> **Ley Federal de Austeridad Republicana**

**Artículo 4.** Para los efectos de la presente Ley se entenderá por: [...]

II. Comité de Evaluación: Órgano Colegiado Interinstitucional encargado en el ámbito de la Administración Pública Federal de, entre otros, evaluar las medidas de austeridad republicana; [...]

**Artículo 7.** [...]

Al final de cada año fiscal los entes públicos obligados entregarán al Comité de Evaluación y a la Cámara de Diputados un "Informe de Austeridad Republicana" en el cual se reportarán los ahorros obtenidos por la aplicación de la presente Ley, y serán evaluados en términos de los propios lineamientos y demás normatividad aplicable. [...]

**Artículo 27.** Se formará un Comité de Evaluación, el cual será responsable de promover y evaluar las políticas y medidas de austeridad republicana de los entes públicos.

El Comité de Evaluación deberá entregar informes de evaluación de forma anual, los cuales deberán ser remitidos a la Cámara de Diputados para su conocimiento y contener al menos los siguientes elementos:

**I.** Medidas tomadas por la Administración Pública Federal;

**II.** Impacto presupuestal de las medidas;

**III.** Temporalidad de los efectos de ahorro;

**IV.** Posibles mejoras a las medidas de austeridad republicana, y

**V.** Destino del ahorro obtenido.

Los resultados de dicha evaluación serán presentados ante el Ejecutivo Federal y deberán servir para retroalimentar y mejorar futuras medidas de austeridad republicana.

**Octavo.** En un plazo de hasta ciento ochenta días hábiles posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto, las Secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público analizarán la normatividad, las estructuras, patrimonio, objetivos, eficiencia y eficacia de los fideicomisos públicos, fondos, mandatos públicos o contratos análogos que reciban recursos públicos federales. El análisis será publicado a través de un Informe, el cual será remitido a la Cámara de Diputados. El resultado correspondiente a cada fideicomiso deberá ser tomado en cuenta por el Poder Ejecutivo Federal para la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente.

**Artículo 24.** [...]

Los servidores públicos comprendidos en los grupos jerárquicos de mando superior a que se refiere el manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Gobierno Federal, que por cualquier motivo se separen de su cargo, no podrán ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público, salvo que hubiesen transcurrido al menos diez años.

<sup>2</sup> **Ley Federal de Austeridad Republicana**

**Artículo 4.** Para los efectos de la presente Ley se entenderá por: [...]

II. Comité de Evaluación: Órgano Colegiado Interinstitucional encargado en el ámbito de la Administración Pública Federal de, entre otros, evaluar las medidas de austeridad republicana; [...]

**Artículo 7.** [...]

Al final de cada año fiscal los entes públicos obligados entregarán al Comité de Evaluación y a la Cámara de Diputados un "Informe de Austeridad Republicana" en el cual se reportarán los ahorros obtenidos por la aplicación de la presente Ley, y serán evaluados en términos de los propios lineamientos y demás normatividad aplicable. [...]

**Artículo 27.** Se formará un Comité de Evaluación, el cual será responsable de promover y evaluar las políticas y medidas de austeridad republicana de los entes públicos.

interfieren con las facultades constitucionales de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). En efecto, la mayoría del Pleno estimó que el Comité de Evaluación se limita a proponer recomendaciones para mejorar las políticas de austeridad y generar mayores ahorros en el ejercicio del gasto público federal; mientras que la ASF tiene la facultad de fiscalizar y controlar el ejercicio efectivo del gasto público. Por otra parte, las facultades conferidas a la SHCP y a la Secretaría de la Función Pública se limitan a analizar la normatividad y programas que reciban recursos públicos federales y a elaborar un informe que sea tomado en cuenta por la Cámara de Diputados y al Ejecutivo Federal, para la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para mejorar la política de austeridad, por lo cual no constituyen facultades de fiscalización y control.

Compartimos estas consideraciones, pues efectivamente, por un lado, las facultades que le son atribuidas al Comité de Evaluación no invaden las facultades de fiscalización y control del gasto de la ASF en tanto el Comité es un órgano encargado de *promover, medir y evaluar*<sup>3</sup> las medidas de austeridad republicana, por lo tanto, carece de atribuciones decisorias sobre la fiscalización y el control del gasto público.

Por otro lado, son válidas las facultades conferidas a la Secretaría de la Función Pública y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pues no versan sobre fiscalización y control del gasto, sino que le autorizan únicamente analizar "*la normatividad, las estructuras, patrimonio, objetivos, eficiencia y eficacia de los fideicomisos públicos, fondos, mandatos públicos o contratos análogos que reciban recursos públicos federales*" con el objeto de rendir un informe que deberá ser tomado en cuenta por el Ejecutivo Federal para la elaboración del PEF, con la finalidad de mejorar las medidas de austeridad.

Con todo, es importante precisar que a nuestro parecer la validez de estas normas depende de la interpretación conforme del artículo 1° de la LFAR a la luz de los principios de autonomía, independencia judicial y división de poderes; particularmente en la porción: "*Sus disposiciones son aplicables a todas las dependencias, entidades, organismos y demás entes que integran la Administración Pública Federal*" y el párrafo segundo, que permiten entender que las disposiciones de este ordenamiento vinculan únicamente al Poder Ejecutivo Federal.

En ese sentido, debe entenderse que las facultades conferidas al Comité de Evaluación y a la SFP únicamente operan respecto de los entes públicos del Poder Ejecutivo, lo cual no incluye a los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, ni tampoco a los órganos constitucionales autónomos.

Por un lado, los artículos 4, fracción II, 7, párrafo segundo y 27 de la LFAR disponen específicamente que su ámbito de aplicación será respecto de los entes del Poder Ejecutivo, por lo cual no son problemáticos.

Con todo, el artículo octavo transitorio, que prevé la facultad de la SFP y de la SHCP para analizar y realizar un informe de todos los fideicomisos o fondos que reciban recursos públicos federal dispone:

**Octavo.** *En un plazo de hasta ciento ochenta días hábiles posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto, las Secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público analizarán la normatividad, las estructuras, patrimonio, objetivos, eficiencia y eficacia de los fideicomisos públicos, fondos, mandatos públicos o contratos análogos que reciban recursos públicos federales. El análisis será publicado a través de un Informe, el cual será remitido a la Cámara de Diputados. El resultado correspondiente a cada fideicomiso deberá ser tomado en cuenta por el Poder Ejecutivo Federal para la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente.*

---

El Comité de Evaluación deberá entregar informes de evaluación de forma anual, los cuales deberán ser remitidos a la Cámara de Diputados para su conocimiento y contener al menos los siguientes elementos:

- I. Medidas tomadas por la Administración Pública Federal;
- II. Impacto presupuestal de las medidas;
- III. Temporalidad de los efectos de ahorro;
- IV. Posibles mejoras a las medidas de austeridad republicana, y
- V. Destino del ahorro obtenido.

Los resultados de dicha evaluación serán presentados ante el Ejecutivo Federal y deberán servir para retroalimentar y mejorar futuras medidas de austeridad republicana.

**Octavo.** En un plazo de hasta ciento ochenta días hábiles posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto, las Secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público analizarán la normatividad, las estructuras, patrimonio, objetivos, eficiencia y eficacia de los fideicomisos públicos, fondos, mandatos públicos o contratos análogos que reciban recursos públicos federales. El análisis será publicado a través de un Informe, el cual será remitido a la Cámara de Diputados. El resultado correspondiente a cada fideicomiso deberá ser tomado en cuenta por el Poder Ejecutivo Federal para la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente.

<sup>3</sup> **Artículo 4.** Para los efectos de la presente Ley se entenderá por: [...]

II. Comité de Evaluación: Órgano Colegiado Interinstitucional encargado en el ámbito de la Administración Pública Federal de, entre otros, evaluar las medidas de austeridad republicana; [...]

Como se observa, esta norma puede interpretarse de dos formas.

Primero, que la facultad de analizar y realizar un informe de *la normatividad, las estructuras, patrimonio, objetivos, eficiencia y eficacia de los fideicomisos públicos, fondos, mandatos públicos o contratos análogos que reciban recursos públicos federales*, puede implicar la participación de cualquier sujeto de la ley, incluyendo los Poderes Legislativo Federal y Judicial Federal, así como a los órganos constitucionales autónomos. O, segundo, que se refiere a los fideicomisos, fondos, mandatos públicos y contratos análogos en donde participe únicamente el Poder Ejecutivo Federal.

A nuestro juicio, esta última es la lectura que hace compatible al artículo octavo transitorio con los principios de autonomía e independencia del Poder Judicial Federal, así como con el principio de división de poderes. De lo contrario, se permitiría que los órganos pertenecientes al Poder Ejecutivo, como la Secretaría de la Función Pública o la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, revisaran aspectos internos y presupuestales de otros poderes u órganos autónomos, en violación de nuestro diseño institucional.

Por tanto, así interpretado, el precepto resulta constitucional.

## II. Tema 8. Restricción indebida al derecho al trabajo.

En el tema 8, el Tribunal Pleno invalidó el artículo 24, párrafo segundo, de la LFAR, por considerar que incidía en la libertad de trabajo, pues impedía a los exfuncionarios en esas circunstancias, prestar libremente sus servicios en la iniciativa privada.

Una mayoría de Ministras y Ministros concluyeron que dicha medida **no supera la grada de proporcionalidad en sentido estricto** del test de proporcionalidad, pues la duración de diez años de la prohibición de trabajar en empresas privadas que los exfuncionarios hayan regulado, supervisado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada, va más allá de lo que es razonable para proteger los fines perseguidos, es decir, evitar actos de corrupción y también evitar que empresas privadas obtengan ventajas indebidas que distorsionen las condiciones de libre competencia. De acuerdo con la mayoría, la intensidad de la restricción al derecho al trabajo (diez años) no es proporcional al grado de realización que cabe esperar del fin perseguido, así, una prohibición vigente durante menor tiempo es suficiente para proteger esa finalidad.

Quienes suscribimos el presente voto disentimos de la metodología utilizada en la sentencia. Si bien estamos a favor del sentido, estimamos que **la norma no supera la grada de necesidad**.

En efecto, la norma ciertamente persigue una **finalidad legítima**, consistente en evitar actos de corrupción que afecten los intereses del servicio público, y también, evitar que empresas privadas obtengan ventajas indebidas que distorsionen las condiciones de libre competencia. Por otra parte, como lo reconoce la sentencia, la medida resulta **idónea**, pues impide que las personas que trabajaron en el servicio público colaboren en espacios del sector privado que puedan beneficiarse de dicha información.

Con todo, **la norma establece una restricción temporal innecesariamente extensa**, que prolonga la prohibición más allá de un plazo adecuado para cumplir con su finalidad.

En efecto, de un análisis de normas análogas y comparables<sup>4</sup> —que sitúan prohibiciones semejantes en un lapso temporal de entre tres y cinco años— advertimos que el periodo relevante para efectos del combate a la corrupción **es menor a diez años**. Es importante precisar que **el hecho de que el plazo sea más extenso no necesariamente significa que la norma sea más idónea**, pues con el paso del tiempo la información que tiene la persona se puede volver irrelevante para el sector privado, mientras que la interferencia en el derecho a la libertad de trabajo<sup>5</sup> se vuelve más intensa<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> **Artículo 28**, fracción VIII, constitucional, relativo a los requisitos de los comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica.

**Artículo 41**, fracción V, apartado B, inciso e), sexto párrafo, constitucional, relativo a los impedimentos de quienes hayan sido Consejeros o Secretario General del Instituto Nacional Electoral.

**Artículo 55**, fracción V, segundo párrafo, constitucional, relativo a los requisitos que se requieren para ser diputado federal.

<sup>5</sup> Además, en el AR 163/2018, la Primera Sala sostuvo que los alcances a la limitación a la libertad del trabajo deben ser acotados y que debe estar plenamente justificada la limitación a la luz de los objetivos constitucionales que se persiguen.

<sup>6</sup> En efecto, las oportunidades laborales disminuyen, las personas envejecen y la restricción a la libertad de trabajo se agrava pues el costo de oportunidad es demasiado alto.

Tal como lo sostuvo la Segunda Sala al resolver el AR 204/2008 en el que se reconoció la constitucionalidad de limitar a los jueces locales de ejercer la abogacía dentro del **plazo de un año siguiente a la fecha en que hayan dejado el cargo** para así evitar que se ejerzan situaciones de presión o corrupción.

Además, **la norma se dirige a un universo de sujetos desproporcionadamente amplio: cualquier servidor público comprendido en los grupos jerárquicos de mando superior**, a pesar de que no todos los cargos de mando superior tienen las mismas responsabilidades y presentan el mismo grado de riesgo de corrupción.

Por ejemplo, el cargo de la presidencia de la Comisión Nacional Bancaria de Valores implica un riesgo de corrupción mayor a un director general de la CNBV en virtud de la sensibilidad de la información a la que tienen acceso, así como por el tipo de autorizaciones que emiten y las facultades que tienen<sup>7</sup>. No obstante, conforme al Manual de Percepciones de la LFPRH **ambos se encuentran en un cargo de mando superior**<sup>8</sup>, por lo que la limitación de la norma impugnada aplicaría de igual forma para los dos cargos.

En suma, la prohibición contenida en el artículo 24, párrafo segundo, de la LFAR **no supera la grada de necesidad** pues establece un **plazo innecesariamente largo** en comparación con medidas alternativas (como pueden ser tres o cinco años) y se dirige a un **universo desproporcionadamente extenso de sujetos**, por lo cual resulta **sobreinclusiva** y como resultado **inconstitucional**.

Por ello, en nuestra opinión el artículo 24, párrafo segundo, de la LFAR es inconstitucional, aunque por las razones expresadas en este voto concurrente de minoría.

Ministra **Loretta Ortiz Ahlf**.- Firmado electrónicamente.- Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente de minoría de la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf y del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, formulado en relación con la sentencia del cinco de abril de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 139/2019, promovida por Senadoras y Senadores de la República. Se expide para que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a primero de agosto de dos mil veintidós.- Rúbrica.

#### <sup>7</sup> **Facultades Presidente CNBV.**

Ley CNBV **Artículo 4.** [...]

**XII.-** Autorizar a las personas físicas que celebren operaciones con el público, de asesoría, promoción, compra y venta de valores, como apoderados de los intermediarios del mercado de valores, en los términos que señalen las leyes aplicables a estos últimos; [...]

**XXIV.** Celebrar convenios con organismos nacionales e internacionales con funciones de supervisión y regulación similares a las de la Comisión, así como participar en foros de consulta y organismos de supervisión y regulación financieras a nivel nacional e internacional. [...]

#### **Facultades Director General CNBV**

Reglamento interior de la CNBV

**Artículo 21.-** A las direcciones generales de Supervisión de Grupos e Intermediarios Financieros A, B, C, D, E y F, a través de sus titulares, les corresponderá el ejercicio de las atribuciones siguientes:

I. Realizar la supervisión de:

- a) Sociedades controladoras de grupos financieros, tengan o no el carácter de filiales, sujetas a la supervisión de la Comisión, en términos de la LRAF. Lo anterior, conforme a la competencia que determine el Presidente, en términos del artículo 13, último párrafo de este Reglamento;
- b) Subcontroladoras de grupos financieros, sujetas a la supervisión de la Comisión, en términos de la LRAF. Lo anterior, conforme a la competencia que determine el Presidente, en términos del artículo 13, último párrafo de este Reglamento;
- c) Instituciones de banca múltiple, tengan o no el carácter de filiales;
- d) Sociedades financieras de objeto múltiple reguladas;
- e) Casas de cambio y almacenes generales de depósito, tengan o no el carácter de filiales;
- f) Oficinas de representación de entidades financieras del exterior a que se refiere la LIC;
- g) Las demás personas físicas o morales que sin ser Entidades a las que se refiere la presente fracción, realicen actividades previstas en la LRAF, la LIC y la LGOAAC, o bien que sean contratadas por dichas Entidades para la prestación de servicios conforme a las leyes mencionadas y, en ambos casos, se encuentren sujetas a la supervisión de la Comisión;
- h) Empresas que presten servicios complementarios o auxiliares en la administración de las Entidades a que se refieren los incisos a) y c) de esta fracción, así como de las sociedades inmobiliarias de estas, salvo que sean participantes en redes a que se refiere la LTOSF, y
- i) Organismos autorregulatorios bancarios; [...]

III. Autorizar y, en su caso, aprobar los actos que, de conformidad con la LRAF, la LIC, la LGOAAC, la LMV, la LRITF y las disposiciones de carácter general que de estas leyes emanen, corresponda otorgar a la Comisión, respecto de las Entidades, oficinas de representación de entidades financieras del exterior y personas a que se refiere la fracción I de este artículo, siempre que el ejercicio de esta atribución no se encuentre expresamente reservada a la Junta de Gobierno. Dicha atribución se ejercerá analizando y dictaminando los aspectos operativo, económico, financiero y administrativo de los actos objeto de su competencia;

#### <sup>8</sup> **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**

**Artículo 9.** [...]

**c) Mando y de enlace:** comprende a los puestos de los grupos jerárquicos P al G, así como al Presidente de la República, que se ajustan al Tabulador de sueldos y salarios con curva salarial de sector central; asimismo, comprende los puestos que se ajustan a un Tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica y a los equivalentes. Para efectos de este Manual, se consideran servidores públicos de mando superior a quienes ocupen una plaza de los grupos jerárquicos "G" a "K", y servidores públicos de mando medio a los que ocupen una plaza de los grupos jerárquicos inferiores siguientes hasta el grupo jerárquico "O" y sus equivalentes. En el anexo 3A del presente Manual se presenta el Tabulador de sueldos y salarios brutos del Presidente de la República y de los servidores públicos de mando y de enlace de las dependencias y sus equivalentes en las entidades, que servirá como referente, en su caso, para la aprobación y registro del Tabulador de sueldos y salarios con curva salarial específica, [...]