

## 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 Controversia Constitucional 24/2019, así como el Voto Concurrente de la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 24/2019

ACTOR: PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ

**PONENTE:** JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ

**SECRETARIOS:** PABLO FRANCISCO MUÑOZ DÍAZ

DANIELA CARRASCO BERGE

**COLABORÓ:** DIEGO RUIZ DERRANT

JOSÉ MANUEL SOBRAL REYES

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día **veintisiete de enero de dos mil veinticinco**, emite la siguiente:

#### SENTENCIA

Por la que se resuelve la controversia constitucional 24/2019, promovida por el Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en contra de la Ley Número 11 de Austeridad para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho, y del oficio SFP/189/2019, emitido por la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz el ocho de enero de dos mil diecinueve.

#### I. ANTECEDENTES

1. **Escrito de demanda.** El veinticuatro de enero de dos mil diecinueve, el Poder Judicial del Estado de Veracruz promovió la presente controversia constitucional, a través del Magistrado Edel Humberto Álvarez Peña, Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura de la entidad, en contra de: **i)** la Ley de Austeridad para el Estado de Veracruz (**Ley de Austeridad local**) y **ii)** el oficio SFP/189/2019, emitido el nueve de enero de dos mil diecinueve por la Secretaría de Finanzas del Estado, por el que se sostiene que se aplica la norma impugnada (**oficio impugnado**).
2. El promovente formuló los siguientes **siete conceptos de invalidez**:
3. **Primer concepto de invalidez.** El Poder Judicial del Estado de Veracruz plantea que los artículos 1, 11 y 13 de la Ley de Austeridad local vulneran el principio de división de poderes porque le imponen la obligación de emitir lineamientos para cumplir con la Ley impugnada. Lo anterior, a pesar de que el Poder Judicial cuenta con plena autonomía conforme a los artículos 39, 40, 41 y 116 de la Constitución Federal y el artículo 17 de la Constitución local.
4. El artículo 1, que vincula al cuerpo de dicha ley al Poder actor, interpretado en armonía con el artículo 11 que ordena al Poder Judicial del Estado a emitir *las disposiciones administrativas generales que sean necesarias para dar cumplimiento a la presente ley*, generan una vulneración directa al principio de división de poderes porque le ordena ajustarse a parámetros administrativos ajenos a su voluntad.
5. El actor sostiene que la autonomía en la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los poderes judiciales locales ejerzan sus funciones básicas y que con la entrada en vigor de la Ley de Austeridad Local se actualiza el nivel máximo de vulneración al principio de división de poderes: la subordinación.
6. Esto es así puesto que se ordena al Poder Judicial local emitir los lineamientos necesarios para cumplir con la Ley impugnada con el fin de regular la gestión presupuestal y establecer parámetros específicos y limitaciones concisas en rubros propios de la administración interna del actor sin permitir un curso de acción distinto al que se establece.<sup>1</sup>
7. Entonces, como manifestó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 35/2000, la violación de los principios de autonomía e independencia judiciales implica necesariamente la violación del principio de división de poderes, pues la injerencia en la autonomía o en la independencia de un Poder Judicial Local es una condición necesaria y suficiente de la ruptura del principio de división de poderes.

<sup>1</sup> Como lo son los límites a salarios, restricción y limitación en la compra de bienes e insumos, prohibición expresa de contratación de servicios, prohibición expresa para la creación de plazas de trabajo, entre otras.

8. **Segundo concepto de invalidez.** El Poder Judicial actor plantea que se vulnera el principio de división de poderes porque se limita la autonomía de gestión presupuestal ya que se ordena un ajuste en las remuneraciones de las personas servidoras públicas conforme al artículo 2, en relación con los diversos 1, 11 y 13 de la Ley de Austeridad Local.
9. El actor sostiene la inconstitucionalidad del artículo 2 dado que contraviene la plena autonomía en la gestión presupuestal, prevista en los artículos 17, fracción II, y 116, fracción III, párrafos segundo y sexto, de la Constitución Federal y 17, 60 y 62 de la Constitución local.
10. La orden dada al Poder Judicial actor de regular sus salarios, en específico, los que rebasen el tope previsto en la legislación impugnada, genera la subordinación de un Poder autónomo e independiente, suprimiendo la capacidad de gestionar su presupuesto y de establecer remuneraciones adecuadas para sus trabajadores.
11. Además, también se transgrede la inmutabilidad salarial de los magistrados y jueces locales, como uno de los principios básicos para el autogobierno judicial consagrado en el último párrafo de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal.
12. El Poder Judicial local sostiene que el artículo 2 impugnado debe analizarse en conjunto con las referencias que hace a los artículos 127 de la Constitución Federal y 82 de la Constitución de Veracruz, así como a la luz de la decisión alcanzada en la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018.
13. Aunado a lo anterior, el accionante sostiene que cuenta con derechos adquiridos, por lo que, si bien el Congreso local se encuentra facultado para emitir leyes que modifiquen el sistema de gobierno y administración del ámbito judicial, de ninguna manera pueden realizarlas de forma regresiva, restringiendo y limitando los derechos humanos que habían sido reconocidos.
14. **Tercer concepto de invalidez.** El actor plantea que el artículo 3 de la Ley de Austeridad local, interpretado con los artículos 1 y 11, prohíbe establecer prestaciones de seguridad social, como haberes de retiro y seguros privados de gastos médicos y que, en consecuencia, vulnera el principio de división de poderes, su autonomía e independencia.
15. Argumenta que los artículos impugnados merman la capacidad de autogestión presupuestal y autodeterminación del Poder Judicial local pues le obligan a ajustar las prestaciones de seguridad social de los servidores públicos de la institución.
16. El artículo 3 impugnado perjudica directamente la esfera de derechos de las personas servidoras públicas del Poder actor, especialmente, la estabilidad económica y salarial de los funcionarios jurisdiccionales que debe salvaguardarse en términos de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal.
17. Aunado a lo anterior, el artículo 3 de la Ley de Austeridad local contraviene lo dispuesto por los artículos 17, fracción XXII, y 103, fracción XXXVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado y genera incertidumbre a las personas servidoras públicas que podría someterlos a presiones externas, vulnerando con ello el desempeño de su función.
18. Sobre ese particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el haber de retiro es un componente directo de las garantías constitucionales de la función jurisdiccional, en los casos de nombramientos no vitalicios.
19. La estabilidad y la inamovilidad son garantías de la independencia en el ejercicio de la magistratura o judicatura porque es necesario que los titulares tengan asegurada su permanencia en el cargo de modo que no exista amenaza o temor de ser separado o afectado en el ejercicio de sus funciones, de manera arbitraria como represalia, por las decisiones jurisdiccionales que deben adoptar.
20. Además, sostiene que ha adquirido derechos, por lo que, si bien es cierto que las legislaturas locales se encuentran facultadas para emitir leyes que supongan una modificación al sistema de gobierno y administración del ámbito judicial, de ninguna manera pueden realizar modificaciones de forma regresiva.
21. **Cuarto concepto de invalidez.** El Poder Judicial Local sostiene que el artículo 4, en relación con los artículos 1 y 11, de la Ley impugnada vulnera el principio de división de poderes porque ordena un límite a la creación de nuevas plazas y obstaculiza la optimización de los recursos humanos del Poder Judicial local.

22. Lo anterior, en contravención de los artículos 17, fracción II, y 116, fracción III, de la Constitución Federal y los diversos 17, 55, 56, fracción IX, 60 y 62 de la Constitución local, que otorgan autonomía a los poderes judiciales locales para la creación de nuevos órganos jurisdiccionales.
23. Los artículos impugnados obligan al Poder Judicial del Estado a emitir lineamientos respecto de la creación de nuevas plazas. Esto configura una transgresión a la autonomía e independencia judicial y, en consecuencia, al principio de división de poderes por generar una subordinación que no le permite un curso de acción distinto al Poder Judicial local.
24. De verse limitada la creación de nuevas plazas, se vería lesionada no solo la autonomía en la gestión presupuestal del Poder Judicial actor, sino la eficiente administración de justicia, prevista en el artículo 17 constitucional.
25. En síntesis, el Poder Judicial del Estado es el único ente público facultado legalmente para crear o suprimir los órganos jurisdiccionales necesarios para el buen funcionamiento de la administración de justicia dentro del territorio del Estado de Veracruz.
26. **Quinto concepto de invalidez.** El Poder Judicial local argumenta que los artículos 5, 6, 7, 8 y 9 de la Ley de Austeridad local, en relación con los diversos 1 y 11, vulneran el principio de división de poderes y limitan la autonomía presupuestal pues le impiden tomar decisiones propias en materia de contratación de servicios, adquisición de bienes muebles, seguridad privada, vehículos oficiales, propaganda oficial y otros que pueden ser necesarios para cumplir con diversas atribuciones.
27. Además, los artículos 5, 6, 8 y 9 impugnados recurren a conceptos vagos como: *servidores públicos con alta responsabilidad en materia de seguridad* (artículo 5), *Los vehículos oficiales sólo podrán destinarse a actividades prioritarias* (artículo 6), *sólo se autorizarán los viajes oficiales que resulten estrictamente indispensables, en atención a las necesidades del servicio público* (artículo 8). La ambigüedad en la redacción de las porciones normativas mencionadas permite que sean interpretadas discrecionalmente, en detrimento de la certeza jurídica que deben otorgar las normas.
28. **Sexto concepto de invalidez.** La ley impugnada transgrede el principio de división de poderes porque otorga facultades constitucionales del Poder Judicial local a otros poderes. El Poder Judicial actor se encuentra en un claro estado de indefensión, pues si emite los lineamientos, previstos en el artículo 11 impugnado, viola la Constitución Federal pues estaría consintiendo una subordinación lo cual rompe con la división de poderes y, por el otro lado, si no cumple con Ley, entonces incumple con una obligación legal, lo que les traería a sus representantes consecuencias graves de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 13 de la misma Ley de Austeridad local.
29. **Séptimo concepto de invalidez.** El actor sostiene que los artículos 1, 2, 3 y 11 de la Ley de Austeridad local vulneran el derecho a la seguridad jurídica dada su redacción ambigua e imprecisa.
30. Los preceptos impugnados vulneran el marco constitucional porque pretenden realizar una remisión a los artículos 127 de la Constitución Federal, 33 y 82 la Constitución local y pierden de vista que estos son de aplicación distinta, dejando en indefensión al Poder Judicial sobre la forma en la cual se debe cumplir el indicado mandato legal o constitucional.
31. De aplicarse dichos preceptos se podría entender que el Poder Judicial debe realizar los ajustes pertinentes en las remuneraciones de sus servidores públicos, en contravención al artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal que establece que los magistrados y jueces locales recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, que no podrá ser disminuida durante su encargo. Es decir, el Congreso local perdió de vista que la Constitución Federal establece garantías con la intención de salvaguardar la autonomía de decisión y de actuación de los órganos jurisdiccionales.
32. En este orden de ideas, como no se precisa la forma en que debe observarse el contenido del numeral 116, fracción III, constitucional, la Ley de Austeridad impugnada vulnera el derecho fundamental de seguridad jurídica.
33. Además, de aplicarse las disposiciones reclamadas, existe el riesgo de que se violen los principios de seguridad jurídica, legalidad y taxatividad, pues el artículo 13 impugnado establece que el incumplimiento de las disposiciones contenidas en la ley constituye una falta administrativa grave que deberá ser sancionada en términos de la ley correspondiente.
34. El principio de taxatividad, en el derecho administrativo sancionador, exige racionalidad lingüística para que el legislador garantice, por un lado, la certeza jurídica y, por otro, la imparcialidad. Así, el Congreso local debió establecer disposiciones suficientemente precisas, a fin de poder interpretar con claridad y precisión las conductas prohibidas y las sanciones aplicables.

35. Contrario a esto, el artículo 13 impugnado, además de establecer una remisión a otra ley, que genera oscuridad e imprecisión, prevé dogmáticamente que todas las faltas administrativas serán consideradas como graves, cuestión que transgrede el artículo 22 de la Constitución Federal y omite considerar el principio de proporcionalidad.
36. Al pretender encuadrar todas las conductas previstas en la Ley de Austeridad local como faltas administrativas graves conforme al artículo 13 impugnado, debió considerar las diferencias entre los medios comisivos y las circunstancias particulares del infractor o cuando menos, el principio de proporcionalidad de las penas.
37. El artículo 13 impugnado genera un espectro de inseguridad jurídica pues, en virtud de la naturaleza de la materia, no es posible realizar una interpretación por simple analogía o mayoría de razón, sino que existe la exigencia de que el grado de determinación de la conducta sea tal que el destinatario pueda conocer lo que está prohibido.
38. En otro orden de ideas, la aplicación de la Ley de Austeridad impugnada vulneraría los derechos de igualdad y no discriminación porque genera una distinción injustificada entre servidores públicos.
39. Como puede advertirse del artículo 3 de la ley impugnada, la porción normativa *con excepción de aquellos necesarios por corresponder a una función de alto riesgo* hace una indebida distinción entre los servidores públicos en general y aquellos que realizan función de alto riesgo, dejando una vez más a la imprecisión normativa de definir quiénes tienen esa calidad.
40. En el caso, en lugar de generar esa indebida distinción entre servidores públicos se debió dejar a criterio de los órganos encargados de administrar los recursos, buscar las mejores condiciones para proporcionar los conceptos comprendidos en el artículo 3 y conceder a todos los servidores públicos los haberes de retiro de jubilación o pensión, seguros privados que conforme a la ley se tenga derecho, sin importar la forma o mecanismo de pago de estos. Al final, el actor considera que lo relevante del caso es cumplir con el otorgamiento de una prestación que puede llegar a constituir parte integrante del sueldo o salario correspondiente.
41. **Registro, turno y admisión.** La demanda de controversia se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinticuatro de enero de dos mil diecinueve.
42. Mediante auto de veintiocho de enero de dos mil diecinueve, el Presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente con el número 24/2019 y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor.
43. Por auto de veintiséis de febrero de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda y tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz, a quienes requirió para que dentro del plazo de treinta días hábiles rindieran su contestación a la demanda.
44. **Informe del Poder Ejecutivo.**<sup>2</sup> El Poder Ejecutivo local señaló, en síntesis, las siguientes razones para sostener la validez de la Ley de Austeridad impugnada.
45. En primer lugar, sostiene que el Congreso local está facultado para legislar en la materia conforme a los párrafos primero y cuarto del artículo 134 de la Constitución Federal, así como los artículos 33, fracciones I y IV, y 79 de la Constitución local.
46. El Ejecutivo local también sostiene que el contenido de la Ley impugnada no rebasa los parámetros previstos en los artículos 33, fracción XXVIII, 79 y 82, de la Constitución local, y los artículos 116, fracciones II y III, 127 y 134 de la Constitución Federal.
47. Por otra parte, argumenta que no se contravienen los principios de independencia judicial y división de poderes, ya que la Ley impugnada no interfiere en la autonomía presupuestal del Poder Judicial actor ni en su aplicación.
48. Así, plantea que los preceptos de la Ley impugnada no deben evaluarse únicamente a la luz del artículo 116, fracción III, sino que deben ser interpretados también conforme a lo dispuesto en los artículos 1, 14, 16, 49, 74, 75, 127 y 133 de la Constitución Federal, pues en estos se encuentran consignados diversos principios y reglas como son la austeridad, anualidad, economía, racionalidad, correcta aplicación de los recursos públicos, límite de remuneraciones, prohibición de afectación a los recursos públicos, regulación de salarios y las atribuciones de los Congresos Locales para la aprobación de los presupuestos de egresos correspondientes.

---

<sup>2</sup> Recibido el 30 de abril de 2019 en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

49. La ley impugnada es respetuosa de la independencia y autonomía del Poder Judicial Local ya que no invade los principios relativos a: a) el establecimiento de la carrera judicial; b) la previsión de los requisitos necesarios para ocupar el cargo de magistrado, así como las características que éstos deben tener; c) el derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse durante su encargo y d) la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo.
50. El Poder Ejecutivo local sostiene que la irreductibilidad de las remuneraciones de los magistrados durante su encargo no es en sí misma un derecho humano, sino que únicamente constituye una garantía en relación con el derecho a un sueldo digno, decoroso y adecuado. Además, este principio debe ser entendido en relación con distintos artículos constitucionales. El artículo 123, apartado B, fracción IV, contiene el principio de anualidad que estipula que los sueldos pueden variar cada año, sin que se pueda disminuir en ese periodo, a condición de dicha remuneración sea adecuada y se cífia al artículo 127 constitucional. Asimismo, debe tenerse en cuenta que los Congresos locales son los órganos autorizados para aprobar en definitiva la aplicación de los recursos del Estado anualmente mediante los presupuestos de egresos correspondientes, incluyendo lo relativo a las remuneraciones de los servidores públicos de la entidad federativa.
51. Por lo que la facultad del Poder Judicial actor para proponer las remuneraciones que perciban sus funcionarios no es absoluta, resultando válido que deba ajustarse a las bases del artículo 127 de la Constitución Federal.
52. Por lo anterior, la Ley de Austeridad impugnada no vulnera la división de poderes, ni la autonomía presupuestal del Poder Judicial actor pues materializa el límite de las remuneraciones establecidas en los artículos 127 de la Constitución Federal y 82 de la Constitución Local.
53. **Informe del Poder Legislativo local.**<sup>3</sup> El Congreso de Veracruz sostuvo la validez de las normas impugnadas, en los siguientes términos.
54. En primer lugar, sostiene que la Legislatura local emitió la Ley de Austeridad impugnada conforme a lo previsto en los artículos los artículos 124 y 127, fracción VI, de la Constitución Federal, en relación con las facultades asignadas en los artículos 33, fracciones I y IV, y 38 de la Constitución local y los diversos 18, fracción I, y 47, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.
55. Además, la Ley impugnada se ajusta a las medidas de austeridad reguladas en los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Federal, incluyendo la obligación de las legislaturas locales de expedir las leyes secundarias necesarias para la implementación de las políticas de austeridad.
56. Por lo tanto, no asiste razón al Poder Judicial actor, pues pretende la declaración de invalidez de una norma inatacable conforme al principio de supremacía constitucional. Además, el propio promovente reconoce que el artículo 1 impugnado por sí solo no causa afectación alguna, lo que marca la pauta para el resto de los preceptos.
57. En línea con lo anterior, sostiene que la Ley de Austeridad local se encuentra debidamente fundada y motivada, toda vez que el Congreso Estatal actuó dentro de sus atribuciones constitucionales. En este sentido, los motivos que llevaron a la creación de la Ley de Austeridad pueden englobarse en cinco puntos medulares.
  - El objeto y propósito de la Ley, plasmados en su artículo 1, son congruentes con el artículo 79 de la Constitución local y el artículo 134 de la Constitución Federal.
  - Se buscó establecer la sobriedad en el gasto público a fin de destinar los recursos al bienestar social.
  - La legislación respeta los principios constitucionales que rigen el ejercicio de los recursos públicos.
  - La Ley de Austeridad local es armónica con la Constitución Federal.
  - Se tratan de establecer salarios justos y equitativos a las personas servidoras públicas, a fin de proteger sus derechos individuales y colectivos.
58. Derivado de lo anterior, el Congreso local concluye que los argumentos planteados por el actor resultan infundados al no haber una intromisión en su esfera competencial pues permanece a salvo la libertad de gestión presupuestal del Poder Judicial local, dado que tiene la posibilidad de emitir las disposiciones administrativas generales que considere necesarias.

---

<sup>3</sup> Recibido el 3 de mayo de 2019 en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

59. El Poder Legislativo local sostiene que se respeta la autogestión presupuestal y autodeterminación del Poder Judicial actor, en tanto puede establecer las remuneraciones de sus servidores públicos conforme a sus disposiciones internas, siempre y cuando no sobrepasen lo establecido en la Constitución Federal. Además de prever excepciones específicas para los casos de procuración e impartición de justicia en los artículos 2, 4, 5, 6, 7 y 8 impugnados.
60. En respuesta a los conceptos de invalidez primero y sexto, el Congreso de Veracruz sostiene que los artículos 1, 11 y 13 impugnados son acordes con lo previsto por los artículos 127 y 134 constitucionales, que establecen los principios que deben regir en el ejercicio de los recursos públicos del Estado.
61. Ahora bien, el artículo 11 impugnado establece que los Poderes del Estado de Veracruz, así como los organismos constitucionales autónomos deben emitir las disposiciones administrativas generales que sean necesarias para dar cumplimiento a la ley, cuestión que permite salvaguardar su autonomía al dejarlos en libertad de establecer sus propios lineamientos administrativos generales en el ámbito de su competencia de la forma en que ellos consideren necesaria.
62. Respecto al segundo concepto de invalidez, el Congreso local estima que la Ley de Austeridad impugnada establece límites y topes salariales a todos los funcionarios públicos conforme a la Constitución Federal, que prevé que ninguna persona servidora pública podrá ganar más que el Presidente de la República y, en el caso, que el Gobernador de Veracruz.
63. Asimismo, se prevén y protegen las excepciones a los trabajos que por su naturaleza, responsabilidad o dificultades técnicas se requiere que sobrepasen los límites marcados por la norma en comento. Este es el caso de los impartidores de justicia, quienes de un estudio armónico y sistematizado en la Ley de Austeridad impugnada y de la Constitución Federal es claro que no se afecta su salario.
64. En relación con el tercer concepto de invalidez, el Poder Legislativo arguye que el actor no precisa cómo es que la norma impugnada trasgrede su esfera jurídica. Además, la Ley impugnada no suprime el derecho a un retiro digno de los jueces y magistrados pues prevé que todos los servidores públicos gozarán de los beneficios del sistema público de seguridad social correspondiente, lo que indudablemente protege el derecho humano al retiro y a la seguridad social.
65. Por lo que hace al cuarto concepto de invalidez, el Poder Legislativo local sostiene que tiene competencia para establecer los lineamientos sobre la creación de plazas de trabajo, siendo válido lo previsto en el artículo 4 impugnado. La adecuada interpretación del artículo implica que el Poder Judicial actor no está impedido para crear nuevas plazas, pero dichas previsiones se deben realizar anualmente y a través de un estudio que genere certidumbre. Además, argumenta que el Poder Judicial local no precisa las consecuencias que tendría la implementación de las políticas de austeridad en su adecuado funcionamiento.
66. Sobre el quinto concepto de invalidez, el Congreso de Veracruz argumenta que no existe violación alguna al principio de gestión presupuestaria, pues únicamente se generan medidas de austeridad para el uso racional de los recursos públicos. En este sentido, el Poder Judicial Local es libre para decidir sobre la adquisición de servicios, bienes muebles, seguridad privada, vehículos oficiales, propaganda oficial y otros, siempre y cuando cumpla con los lineamientos de austeridad marcados por la legislación impugnada.
67. Aunado a lo anterior, no se demostró de forma clara y precisa cómo es que los artículos 5, 6, 7, 8 y 9 impugnados transgreden la esfera competencial del Poder actor, ni cómo le afectan las prohibiciones a las que hace alusión.
68. Respecto del último concepto de invalidez, el Poder Legislativo manifestó que lo infundado de los argumentos se extrae de lo argumentado en el resto de su informe.
69. Para concluir, el Congreso local consideró que la Ley de Austeridad impugnada no violenta los principios de seguridad jurídica, legalidad y taxatividad, además de que tal estudio no es propio del presente mecanismo de control constitucional, al no evidenciar un principio de afectación.
70. **Opinión del Fiscal General de la República.** El Fiscal General de la República no emitió opinión alguna al respecto.
71. **Audiencia.** El doce de septiembre de dos mil diecinueve se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas; se hizo constar que no se formularon alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

## II. COMPETENCIA

72. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal,<sup>4</sup> y 10, fracción I, de la abrogada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>5</sup> —aplicable en virtud de lo dispuesto por el artículo tercero transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada el veinte de diciembre de dos mil veinticuatro en el Diario Oficial de la Federación<sup>6</sup>—. Lo anterior, por tratarse de un conflicto sobre la constitucionalidad de una disposición general y su primer acto de aplicación entre el Poder Judicial del Estado de Veracruz y los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la misma entidad.

## III. OPORTUNIDAD

73. El artículo 21 de la Ley Reglamentaria en la materia establece en sus fracciones I y II el plazo de treinta días para promover una controversia constitucional cuando se impugnen actos o normas generales, el que se computará de la siguiente forma:<sup>7</sup>
74. Tratándose de actos:
- a) A partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame;
  - b) A partir del día siguiente al en que el actor haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución;
  - c) A partir del día siguiente al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.
75. Tratándose de normas generales:
- a) A partir del día siguiente a la fecha de su publicación;
  - b) A partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.
76. En el caso del Oficio impugnado por el que presuntamente se produjo el primer acto de aplicación de las normas impugnadas de la Ley de Austeridad local, el Poder Judicial actor fue notificado el nueve de enero de dos mil diecinueve. El plazo para su impugnación transcurrió del diez de enero al veintidós de febrero de dos mil diecinueve.<sup>8</sup>
77. Por su parte, la Ley de Austeridad impugnada se publicó el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho en la Gaceta Oficial de la entidad federativa, por lo que el plazo para su impugnación transcurrió del dos de enero al catorce de febrero de dos mil diecinueve.<sup>9</sup>
78. Siendo así, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el veinticuatro de enero de dos mil diecinueve, cabe concluir que su interposición es **oportuna** en ambos aspectos.

<sup>4</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

[...]

h) Dos Poderes de una misma entidad federativa [...].”

<sup>5</sup> **Artículo 10.-** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

<sup>6</sup> **Tercero.-** Hasta en tanto las Ministras y Ministros electos tomen protesta de su encargo ante el Senado de la República el 1o. de septiembre de 2025, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se regirá para todos los efectos por las atribuciones, competencias, obligaciones, reglas de votación, faltas, licencias y demás disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2021; con excepción de la materia electoral tal como está previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. En consecuencia, hasta la fecha señalada en el enunciado anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación seguirá funcionando en Pleno o en Salas.”

<sup>7</sup> **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y [...].”

<sup>8</sup> Debiendo descontarse los días 12, 13, 19, 20, 26 y 27 de enero, y 2, 3, 4, 5, 9, 10, 16 y 17 de febrero, todos de 2019, de acuerdo a los artículos 2 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y las fracciones a), b), c), d) y e) del artículo primero del Acuerdo General 18/2013 del Tribunal Pleno, publicado el 28 de junio de 2013, en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>9</sup> Debiendo descontarse los días 29, 30 y 31 de diciembre de 2018; así como 1, 5, 6, 12, 13, 19, 20, 26 y 27 de enero y 2, 3, 4, 5, 9 y 10 de febrero de 2019, de acuerdo con la normatividad anteriormente aludida.

#### IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

79. En términos del artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal,<sup>10</sup> el Poder Judicial de Veracruz tiene legitimación para promover este medio de control constitucional.
80. En representación del Poder Judicial local compareció el Magistrado Edel Humberto Álvarez Peña en su carácter de Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura de Veracruz. Personalidad que acreditó mediante copia certificada del acta de sesión extraordinaria celebrada el primero de diciembre de dos mil dieciséis por el Pleno de ese Tribunal Superior en la que se eligió al Magistrado Presidente para el periodo del primero de diciembre de dos mil dieciséis al treinta de noviembre de dos mil diecinueve.
81. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz tiene atribuciones para representar legalmente al Tribunal, al Consejo de la Judicatura y asumir la representación del Poder Judicial, en términos del artículo 88, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la entidad federativa.<sup>11</sup>

#### V. LEGITIMACIÓN PASIVA

82. Por un lado, en representación del **Poder Ejecutivo de Veracruz**, compareció Eric Patrocinio Cisneros Burgos, en su carácter de Secretario de Gobierno del Estado, personalidad que acreditó con copia certificada del nombramiento expedido en su favor el primero de diciembre de dos mil dieciocho por el Gobernador del Estado.
83. Dicho funcionario cuenta con las atribuciones para representar al Poder Ejecutivo de la entidad, de conformidad con los artículos 8, fracción X, y 17 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz;<sup>12</sup> el artículo 15, fracción XXXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno;<sup>13</sup> así como el punto primero del Acuerdo Delegatorio que autoriza al Secretario de Gobierno y al Subsecretario Jurídico y de Asuntos Legislativos a representar al titular del Ejecutivo Estatal, así como al Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.<sup>14</sup>
84. Por otro lado, en representación del **Poder Legislativo de Veracruz**, compareció Amadeo Condado Espinoza, en su carácter de Jefe del Departamento de Amparos, personalidad que acreditó con la copia certificada del nombramiento expedido en su favor el veintisiete de noviembre de dos mil dieciocho por el Secretario General del Congreso local.

<sup>10</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

[...]

h) Dos Poderes de una misma entidad federativa [...].”

<sup>11</sup> **Artículo 88.** El presidente del Tribunal Superior de Justicia tendrá las atribuciones siguientes:

I. Representar legalmente al Tribunal y al Consejo de la Judicatura y asumir, para los efectos legales procedentes, la representación del Poder Judicial [...].”

<sup>12</sup> **Artículo 8.** El Titular del Poder Ejecutivo, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, podrá:

[...]

X. Designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, y en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter; así como a quien lo represente ante el Congreso del Estado, para efectos de lo previsto en los artículos 35 fracción III y 36, ambos de la Constitución Política del Estado [...].

[...]

**Artículo 17.** La Secretaría de Gobierno es la dependencia responsable de coordinar la política interna de la Entidad y tendrá la competencia que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, esta ley y demás legislación aplicable.”

<sup>13</sup> **Artículo 15.** El titular de la Secretaría tendrá las facultades siguientes:

[...]

**XXXII.** Representar legalmente al Gobierno del Estado y al Gobernador ante cualquier instancia administrativa, legislativa, fiscal o jurisdiccional, de carácter federal, estatal o municipal, e intervenir en toda clase de juicios en que sea parte, incluyendo el juicio de amparo, por sí o por conducto de la Subsecretaría Jurídica y de Asuntos Legislativos y/o su Dirección General Jurídica prevista en este Reglamento; así como presentar denuncias o querrelas penales, coadyuvar con el Ministerio Público o la Fiscalía General, contestar y reconvenir demandas, oponer excepciones, comparecer en las audiencias, ofrecer y rendir pruebas, presentar alegatos, nombrar delegados o autorizados en los juicios en que sea parte, recibir documentos y formular otras promociones en juicios civiles, fiscales, administrativos, laborales, penales o de cualquier otra naturaleza, intervenir en actos y procedimientos en general, recusar jueces o magistrados, e interponer todo tipo de recursos [...].”

<sup>14</sup> Publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de 28 de septiembre de 2017, número extraordinario 388, págs. 5 y 6.

**Primero.** Se delega y autoriza a los titulares de la Secretaría de Gobierno y de la Subsecretaría Jurídica y de Asuntos Legislativos, para que de forma conjunta o separada en nombre y representación del Gobierno del Estado, así como en nombre y representación del titular del Poder Ejecutivo, se apersonen y representen con todas las facultades, interpongan medios de defensa y en general, realicen todo tipo de trámites en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en las que intervengan el Poder Ejecutivo y el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con cualquier carácter.”

85. Dicho funcionario se encuentra facultado para representar al órgano legislativo local en virtud del artículo 24, fracción I, de la Ley Orgánica del Congreso de Veracruz<sup>15</sup> y el oficio delegatorio de representación jurídica PRES/0183/18, de treinta de noviembre de dos mil dieciocho, firmado por el Diputado José Manuel Pozos Castro en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva del Congreso local.
86. Conforme a lo anterior, los citados funcionarios cuentan con la representación legal de los Poderes demandados en la presente controversia constitucional, por lo que se debe concluir que las autoridades demandadas están legitimadas para comparecer al presente juicio.

#### VI. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

87. Las autoridades demandadas no hicieron valer causales de improcedencia o sobreseimiento en sus respectivos informes. Sin embargo, este Alto Tribunal considera que se actualiza una causal de improcedencia advertida oficiosamente.<sup>16</sup>
88. En el caso del Oficio SFP/189/2019 impugnado se actualiza la causal prevista en la fracción VIII del artículo 19,<sup>17</sup> en relación con la fracción VII del artículo 22,<sup>18</sup> ambos de la Ley Reglamentaria en la materia. Es decir, el Poder Judicial actor no presentó conceptos de invalidez dirigidos a cuestionar la constitucionalidad de dicho oficio.
89. Los conceptos de invalidez resultan indispensables para conocer la pretensión de la parte actora en una controversia constitucional y es un requisito esencial de la demanda señalar conceptos de invalidez que busquen demostrar la inconstitucionalidad de los actos impugnados.
90. A partir de una lectura integral del escrito de demanda, se advierte que el Poder Judicial actor no presenta en sus conceptos de invalidez alguna razón para considerar inválido el oficio impugnado. Por el contrario, se limita a argumentar respecto de la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley de Austeridad local. En consecuencia, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria en la materia, dada la ausencia de argumentos tendientes a demostrar la inconstitucionalidad del Oficio impugnado.
91. Por lo tanto, de conformidad con el artículo 20 fracción II,<sup>19</sup> de la Ley Reglamentaria en la materia, procede **sobreseer** en la presente controversia constitucional respecto del Oficio SFP/189/2019 impugnado.

#### VII. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

92. Este Tribunal Pleno considera necesario precisar las normas generales impugnadas por el Poder Judicial actor,<sup>20</sup> ello de conformidad con el artículo 41, fracción I de la Ley Reglamentaria de la materia.<sup>21</sup>
93. De una lectura integral del escrito de demanda, y de un análisis de los conceptos de invalidez, se advierte que el actor formula planteamientos en contra de los **artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11 y 13, de la Ley de Austeridad impugnada**. Por lo que son dichos preceptos los que se tienen como efectivamente impugnados<sup>22</sup>.

<sup>15</sup> “**Artículo 24.** El presidente de la Mesa Directiva fungirá como Presidente del Congreso del Estado y tendrá las atribuciones siguientes:  
I. Representar legalmente al Congreso del Estado y delegar dicha función el Servidor Público que designe, mediante acuerdo escrito [...]”

<sup>16</sup> “**Artículo 19.** [...]”

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.”

<sup>17</sup> “**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]”

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

<sup>18</sup> “**Artículo 22.** El escrito de demanda deberá señalar:

[...]”

**VII.** Los conceptos de invalidez.”

<sup>19</sup> “**Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

[...]”

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

<sup>20</sup> No debe perderse de vista que en el apartado relativo a las causales de improcedencia se determinó sobreseer respecto de la impugnación del Oficio SFP/189/2019, toda vez que el actor no formuló argumentos de invalidez tendientes a demostrar la inconstitucionalidad de dicho acto. Por lo tanto, ya no resulta necesario pronunciarse respecto de dicho Oficio en este apartado de precisión de las normas impugnadas.

<sup>21</sup> “**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados [...]”

<sup>22</sup> Resulta pertinente precisar dos aspectos, por un lado, en el apartado titulado “NORMAS GENERALES CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA” del escrito de demanda, el Poder Judicial actor incluye como preceptos impugnados los artículos 10 y 12 de la Ley de Austeridad local; no obstante, no formula argumento alguno para controvertir su validez a lo largo de los conceptos, en consecuencia, estos dos preceptos no se consideran como efectivamente impugnados.

Por otro lado, por lo que hace a los artículos 5, 6, 7 y 9, de la Ley de Austeridad local, si bien no son mencionados en el apartado de la demanda denominado “NORMAS GENERALES CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA”; lo cierto es que el actor sí formula planteamientos de inconstitucionalidad específicos de dichos artículos en el quinto concepto de invalidez. Por lo tanto, estos cuatro preceptos sí se consideran como efectivamente impugnados.

**VIII. ESTUDIO DE FONDO**

94. De un análisis integral de los planteamientos expuestos por el Poder Judicial actor en su demanda, en los conceptos de invalidez primero y sexto sostiene esencialmente que los artículos 1 y 11 transgreden el principio de división de poderes al sujetarlo a la ley impugnada y obligarle a emitir las disposiciones administrativas necesarias para dar cumplimiento al resto de artículos impugnados, lo cual, por sí mismo, implicaría una intromisión en su autonomía.
95. Así, en los conceptos de invalidez segundo, tercero, cuarto, quinto y séptimo, desarrolla específicamente las razones por las que considera que ajustarse a las hipótesis previstas en los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 impugnados transgreden algún aspecto en el que el Poder Judicial debería tener plena libertad para decidir, bajo las siguientes premisas:
- Artículo 2: no permite establecer adecuadamente las remuneraciones de sus trabajadores y genera inseguridad jurídica respecto de los salarios de jueces y magistrados.
  - Artículo 3: prohíbe establecer prestaciones tales como los haberes de retiro, así como diversos seguros privados para sus servidores públicos; aunado a que genera inseguridad jurídica y distingue indebidamente entre los servidores públicos en general y aquellos que realizan una función de alto riesgo, sin definir quienes tendrán esa calidad.
  - Artículo 4: impide determinar libremente la creación de nuevas plazas y optimizar sus recursos humanos.
  - Artículo 5: limita su libertad para decidir respecto de diversos gastos relativos a la protección de servidores públicos, aunado a que la porción *servidores públicos con alta responsabilidad en materia de seguridad* permite una interpretación discrecional.
  - Artículo 6: limita su libertad para decidir respecto del uso de los vehículos oficiales, aunado a que la porción normativa *Los vehículos oficiales sólo podrán destinarse a actividades prioritarias* permite una interpretación discrecional.
  - Artículo 7: impone directrices respecto de la difusión de propaganda oficial.
  - Artículo 8: obliga a ajustarse a diversas directrices en relación con la logística de los viajes oficiales, aunado a que la porción *sólo se autorizarán los viajes oficiales que resulten estrictamente indispensables, en atención a las necesidades del servicio público* permite una interpretación discrecional.
  - Artículo 9: impone limitaciones para decidir libremente sobre los gastos en diversos servicios (telefonía, fotocopiado, energía eléctrica, combustibles, arrendamientos, viáticos, honorarios, alimentación, mobiliario, remodelación de oficinas, equipo de telecomunicaciones, bienes informáticos, pasajes, congresos, convenciones, exposiciones, seminarios, estudios e investigaciones).
96. Por otra parte, en una línea argumentativa diferente en el séptimo concepto de invalidez, el Poder Judicial sostiene la inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ley de Austeridad local dado que no establece claramente cuáles serán las conductas consideradas faltas administrativas graves, ni las sanciones aplicables. Además, considera que la remisión a *la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz [...] y demás ordenamientos aplicables* genera inseguridad jurídica. Finalmente, respecto de este mismo artículo 13, sostiene que considerar todos los incumplimientos de la Ley impugnada como faltas graves transgrede el artículo 22 de la Constitución Federal y el principio de proporcionalidad de las penas.
97. Por lo tanto, a fin de responder adecuadamente a los planteamientos hechos valer, el estudio de fondo se divide en dos temas. En el primero, se analizarán los argumentos relacionados con el eje temático relativo al principio de división de poderes (artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 11); y, en el segundo, se analizarán los argumentos relacionados con la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos (artículo 13).

<b>Tema 1.</b> Planteamientos relacionados con el principio de división de poderes (artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 11 de la Ley de Austeridad local)	<b>A.</b> Parámetro de regularidad en relación con el principio de división de poderes y su configuración en las entidades federativas
	<b>B.</b> Análisis de los artículos 1 y 11
	<b>C.</b> Análisis del artículo 2
	<b>D.</b> Análisis del artículo 3
	<b>E.</b> Análisis del artículo 4, 5, 6, 8 y 9
	<b>F.</b> Análisis del artículo 7
<b>Tema 2.</b> Planteamientos relacionados con las responsabilidades administrativas de los servidores públicos (análisis del artículo 13 de la Ley de Austeridad local)	

**Tema 1. Planteamientos relacionados con el principio de división de poderes (artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 11 de la Ley de Austeridad local)**

**A. Parámetro de regularidad en relación con el principio de división de poderes y su configuración en las entidades federativas**

98. La Constitución Federal articula al poder público a través de diversos principios, entre ellos, por ejemplo, el democrático, representativo, el federal o el de división de poderes. Este último, se encuentra previsto en el artículo 49 de la Constitución Federal.<sup>23</sup>
99. Al respecto, dicho precepto establece que el Supremo Poder de la Federación se divide en legislativo, ejecutivo y judicial. Como garantía de dicho principio se establece una prohibición: no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación.
100. Este Alto Tribunal ha concluido que las implicaciones normativas del principio de división de poderes no se logran mediante la modalidad de interpretación literal del texto del artículo 49 constitucional, por resultar insuficiente para capturar la integridad del parámetro de control de la validez a que da lugar.
101. Por consiguiente, en tanto elemento articulador del Estado, es necesario acudir a los fines del principio de división de poderes como un instrumento de limitación y de ordenación —tanto negativa, en cuanto lo limita, como positiva, en cuanto genera posibilidades creativas de actuación— del poder público para poder apreciar sus consecuencias normativas.<sup>24</sup>
102. Así, a través de la resolución de una gran cantidad de precedentes, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha llegado a concluir que este principio busca limitar el poder, mediante la idea reguladora de *pesos y contrapesos*, esto es, mediante una cierta idea de balances que impida la concentración del poder, al mismo tiempo que posibilite la generación creativa de competencias públicas para la realización del bien común.
103. Por ello, el Tribunal Pleno ha concluido que la norma constitucional:
- “[E]xige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, 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 constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías”<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> **Artículo 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 caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

<sup>24</sup> Como lo ha precisado con claridad la Segunda Sala: “[e]n ese tenor resulta insuficiente para desentrañar el alcance de la prohibición en comento acudir a la interpretación literal del citado artículo 49, por lo que para ello resulta conveniente precisar cuál es la finalidad del principio de división de poderes así como acudir a la interpretación sistemática, causal, teleológica e histórica del dispositivo antes transcrito, máxime que el referido principio constituye una institución jurídica que se ha desarrollado desde tiempos remotos y ha adquirido matices diferentes según la época y el lugar”. Véase el criterio contenido en la tesis 2a. CXXVII/2001, de la Segunda Sala, de rubro: “DIVISIÓN DE PODERES. PARA FIJAR EL ALCANCE DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO, RESULTA INSUFICIENTE SU INTERPRETACIÓN LITERAL”. Consultable en la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIV, agosto de 2001 y página 231.

<sup>25</sup> Véase el criterio del Tribunal Pleno contenido en la tesis de jurisprudencia P.J. 52/2005, de rubro: “DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”. Consultable en la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, julio de 2005, página 954.

104. En este sentido, es un criterio reiterado de interpretación que nuestra Constitución no suscribe una teoría material del principio de división de poderes, que de aceptarse sostendría que el poder público reside exhaustivamente en tres poderes quienes autónomamente y con exclusión de los demás ejerzan cada una de las funciones jurídicas —la legislativa, la jurisdiccional y la ejecutiva—.
- “[s]ino que a la vez que se consagró ese principio [de reparto material de funciones], al fijar las atribuciones de los tres poderes, se les confirieron, indistintamente, atribuciones que materialmente corresponden a un diverso poder, reservándose a los Poderes Legislativo y Judicial la potestad para emitir, respectivamente, los actos materialmente legislativos y judiciales de mayor jerarquía en el orden jurídico nacional, circunstancia que se explica por el hecho de que históricamente se había buscado fortalecer a estos dos poderes con el fin de establecer un equilibrio entre ellos y el presidente de la República, jefe de Estado y de gobierno en nuestro sistema constitucional”<sup>26</sup>.
105. En este orden de ideas, el Tribunal Pleno ha reconocido que el principio de división de poderes es una regla evolutiva, con un contenido flexible, que debe adaptarse a cada momento histórico, para proyectar su ideal regulativo de *pesos y contrapesos* a cada arreglo institucional constitucional, toda vez que la arquitectura del poder público no es estática, sino dinámica.
106. Como mecanismo de evaluación para analizar la actuación de un poder u órgano, en relación con la prohibición de que no se extralimiten en el ejercicio de las competencias que les han sido conferidas, y se respete el principio de división funcional de competencia, se han admitido tres grados de interferencia:<sup>27</sup>
- a) La **intromisión**, como el grado más leve de violación del principio de división funcional de competencias, que se actualiza cuando uno de los poderes u órganos 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.
  - b) La **dependencia** conforma el siguiente nivel, pues implica que un poder u órgano impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma.
  - c) Finalmente, la **subordinación** es el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder u órgano 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.
107. Ahora bien, tratándose de las entidades federativas específicamente, el principio de división de poderes se encuentra previsto en el artículo 116, primer párrafo de la Constitución Federal, que garantiza que *el poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial*<sup>28</sup>.
108. Asimismo, este precepto constitucional, en su fracción III, prevé que la independencia de los Poderes Judiciales locales deberá ser garantizada por las Constituciones y leyes de las entidades federativas<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Véase el criterio contenido en la tesis 2a. CXXVIII/2001, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “DIVISIÓN DE PODERES. INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL TEXTO ORIGINAL DEL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO”. Consultable en la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIV, agosto de 2001, página 227.

<sup>27</sup> Véase el criterio derivado de la controversia constitucional 35/2000, contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 80/2004, del Pleno de esta Suprema Corte, 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”. Consultable en la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, septiembre de 2004, página 1122.

<sup>28</sup> “**Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo [...].”

<sup>29</sup> “**Artículo 116.** [...]”

III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de las magistradas y los magistrados y juezas y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para su elección por voto directo y secreto de la ciudadanía; la creación de un Tribunal de Disciplina Judicial y de un órgano de administración judicial con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, conforme a las bases establecidas en esta Constitución para el Poder Judicial de la Federación; así como del ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

Las Magistradas y los Magistrados y las juezas y los jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a IV del párrafo segundo del artículo 97 de esta Constitución y los demás que establezcan las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados. No podrán ser Magistradas o Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de titular de

109. En este sentido, la vulneración a la autonomía o independencia judicial implica necesariamente una violación al principio de división de poderes, ya que aquellas quedan comprendidas en este, de manera que no es dable una auténtica división cuando alguno de ellos no es autónomo ni independiente<sup>30</sup>.
110. Con motivo de la reforma constitucional de diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, se modificaron los artículos 17 y 116, entre otros. La finalidad de tal reforma fue fortalecer la independencia y autonomía de los poderes judiciales estatales a través de la normativa local, de tal forma que se consagraron las garantías judiciales constitutivas del marco jurídico al cual deben ser ajustadas las Constituciones locales y leyes secundarias.
111. La exposición de motivos de dicha reforma constitucional permite concluir que, por las finalidades perseguidas, la interpretación del artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, siempre debe efectuarse en el sentido de salvaguardar los valores de “autonomía” e “independencia” de los Poderes Judiciales locales, así como de sus integrantes. Al respecto, se señaló que:<sup>31</sup>

“Finalmente, al juez debe garantizarse una posición social digna, proporcionándole bienestar económico que permita su total entrega a su ministerio, sin preocupaciones de otra índole. Los órganos de los poderes judiciales deben contar con el apoyo financiero que guarde adecuada relación con la importancia del servicio público que prestan, pues de otra suerte se les inhabilita para contribuir al mejoramiento de la administración de justicia. [...]”

[...] Para ello, las bases contienen la afirmación y los medios para lograr la independencia del poder judicial, calidad de la cual deben surgir los restantes atributos de la impartición de justicia; y deja a las constituciones y leyes locales, la regulación del poder judicial local, para que ellas establezcan las especiales características y modalidades que más se adecuen a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas de cada entidad federativa”. (Énfasis añadido).

112. Asimismo, en el Dictamen de la Cámara de Senadores se consideró que<sup>32</sup>:

“[P]ara que la administración de justicia se verifique por jueces probos y honestos y ampliamente concededores del Derecho, deben tener como única preocupación resolver las demandas y peticiones de justicia con total independencia de criterio y sin ninguna relación de subordinación respecto de los demás Órganos del Estado, sea de su mismo o de superior nivel de gobierno”. (Énfasis añadido).

113. Posteriormente, esta fracción III del artículo 116 constitucional formó parte de la reforma constitucional de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, específicamente en su párrafo tercero —para establecer los requisitos con que debían cumplir los integrantes de los poderes judiciales locales— y derogándose el entonces párrafo quinto. Más adelante, con motivo de la reforma constitucional de quince de septiembre de dos mil veinticuatro, la fracción III del artículo 116 fue reformada en sus párrafos segundo a sexto, quedando plasmado el texto vigente en la actualidad. Cabe señalar que si bien, esta última reforma constitucional ordenó a las entidades federativas, esencialmente, establecer la elección popular de las personas juzgadoras a nivel local, y crear un

---

Secretaría o su equivalente, Fiscal o Diputada o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la publicación de la convocatoria respectiva por el Congreso local.

Las propuestas de candidaturas y la elección de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales se realizarán conforme a las bases, procedimientos, términos, modalidades y requisitos que señala esta Constitución para el Poder Judicial de la Federación en lo que resulte aplicable, estableciendo mecanismos públicos, abiertos, transparentes, inclusivos, accesibles y paritarios de evaluación y selección que garanticen la participación de personas que cuenten con los conocimientos técnicos necesarios para el desempeño del cargo y se hayan distinguido por su honestidad, buena fama pública, competencia y antecedentes profesionales y académicos en el ejercicio de la actividad jurídica.

Las y los magistrados y las y los jueces durarán en el ejercicio de su encargo nueve años, podrán ser reelectos y, si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

Las magistradas y los magistrados y las juezas y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser mayor a la establecida para la persona titular de la Presidencia de la República en el presupuesto correspondiente y no será disminuida durante su encargo. [...]”

<sup>30</sup> Véase el criterio derivado de la controversia constitucional 35/2000, contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 79/2004, del Pleno de esta Suprema Corte, de rubro: “PODERES JUDICIALES LOCALES. LA VULNERACIÓN A SU AUTONOMÍA O A SU INDEPENDENCIA IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.” Consultable en la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, septiembre de 2004, página 1188 y registro 180536.

<sup>31</sup> Iniciativa de decreto que reforma los artículos 17, 46 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y deroga las fracciones VIII, IX y X del artículo 115 de la propia Constitución, presentada a la Cámara de Senadores el 30 de octubre de 1986.

<sup>32</sup> Cámara de Senadores, Dictamen de las Comisiones Unidas Primera de Gobernación, de Puntos Constitucionales y de Asuntos Relativos al Pacto Federal, con proyecto de decreto que reforma los artículos 17, 46 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y deroga las fracciones IX y X del artículo 115 de la propia Constitución, 16 de diciembre de 1986.

órgano de administración judicial y un tribunal de disciplina judicial, conforme a las bases establecidas a nivel federal. Lo cierto, es que no se modificaron los principios que ordenan garantizar la independencia y autonomía judicial, incluyendo la autonomía presupuestal como condición necesaria para que el Poder Judicial, por sí mismo, pueda ejercer sus funciones con plena independencia. Además, dicho principio también encuentra fundamento en el artículo 17 constitucional, que estatuye la garantía de independencia de los tribunales, cuestión que difícilmente puede cumplirse sin una adecuada autonomía presupuestal. Es claro que los Poderes Judiciales locales no pueden quedar sujetos a las limitaciones de otros poderes, pues ello implicaría una violación a la división de poderes.<sup>33</sup>

114. En consecuencia, esta autonomía, como pilar para la independencia judicial, debe ser observada por los Poderes Ejecutivo y Legislativo en sus actuaciones, de lo contrario, podrían transgredir tanto la división de poderes garantizada por el artículo 116, como la independencia judicial garantizada por el 17, ambos de la Constitución Federal.<sup>34</sup>
115. Ahora bien, para actualizar una violación a la división de poderes, específicamente en relación con los Poderes Judiciales locales, deben darse las siguientes condiciones:<sup>35</sup>
- Que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo;
  - Que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos poderes en la esfera competencial del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él y
  - Que la intromisión, dependencia o subordinación de otro poder, verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial, la inmutabilidad salarial o la autonomía en la gestión presupuestal.

#### **B. Análisis de los artículos 1 y 11 de la Ley de Austeridad local**

116. En sus **conceptos de invalidez primero y sexto**, el actor sostiene que los **artículos 1 y 11** de la Ley de Austeridad local vulneran el principio de división de poderes al establecer que los Poderes Legislativo y Judicial, así como los organismos constitucionales autónomos de la entidad deberán emitir las disposiciones administrativas generales que sean necesarias (artículo 11) para dar cumplimiento al resto de preceptos de la Ley impugnada (artículo 1).<sup>36</sup>
117. Los preceptos impugnados disponen lo siguiente:

**“Artículo 1.** La presente ley es de orden público e interés social, y tiene por objeto regular la aplicación de medidas de austeridad en la planeación, programación, presupuestación, ejecución y control del gasto gubernamental, como política pública en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para cumplir los principios de economía, eficacia, eficiencia, transparencia y honradez en la administración de los recursos económicos de carácter público de que dispone la Entidad, conforme lo establece el artículo 79 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, en concordancia con las prevenciones contenidas en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>33</sup> Véase el criterio derivado de la controversia constitucional 35/2000, contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 83/2004, del Pleno de esta Suprema Corte, de rubro: “PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.” Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187 y registro 180537.

<sup>34</sup> Véase el criterio derivado de la controversia constitucional 4/2005, contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 15/2006, del Pleno de esta Suprema Corte, de rubro: “PODERES JUDICIALES LOCALES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES CON QUE DEBEN CONTAR PARA GARANTIZAR SU INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA.” Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1530 y registro 175858.

<sup>35</sup> Véase el criterio derivado de la controversia constitucional 35/2000, contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 81/2004, del Pleno de esta Suprema Corte, de rubro y texto: “PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS. El principio de división de poderes, con especial referencia a los Poderes Judiciales de las entidades federativas, se viola cuando se incurre en las siguientes conductas: a) que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo; b) que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y c) que la intromisión, dependencia o subordinación de otro poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.” Consultable en la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187 y registro 180538.

<sup>36</sup> Los planteamientos del primer concepto de invalidez relacionados con el artículo 13 de la Ley de Austeridad local serán analizados en un apartado posterior de la sentencia toda vez que se rige por diferentes consideraciones.

Sus disposiciones son aplicables a todas las dependencias, entidades y órganos de los Poderes del Estado de Veracruz, así como a los organismos públicos a los que la Constitución Estatal otorgue autonomía, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Los ahorros y economías obtenidos con motivo de la aplicación de la presente Ley serán destinados a los programas prioritarios de atención a la población y programas sociales con asignación de recursos del Presupuesto de Egresos del Estado y demás leyes aplicables.

[...]

**Artículo 11.** Los Poderes Legislativo y Judicial del Estado, así como los órganos a los que la Constitución Política del Estado concede autonomía, emitirán las disposiciones administrativas generales que sean necesarias para dar cumplimiento a la presente ley”.

118. Así pues, la pregunta que debe contestar este Alto Tribunal es la siguiente: **¿es constitucional que el Poder Legislativo de Veracruz emita una ley en materia de austeridad que obligue al Poder Judicial local a emitir las disposiciones administrativas generales necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones impuestas por aquella?** La respuesta a esta pregunta es afirmativa debido a que el Poder Legislativo sí está facultado para establecer tal obligación. En consecuencia, son **infundados** los conceptos de invalidez —primero y sexto— en virtud de que no existe una vulneración al principio de división de poderes.
119. La Constitución Federal no establece explícita y textualmente la facultad para legislar en materia de “austeridad”. No obstante, a partir de un análisis del párrafo primero del artículo 1 impugnado, se observa que dicho concepto busca regular los principios de economía, eficacia, eficiencia, transparencia y honradez en la administración de los recursos públicos conforme a lo previsto en el artículo 134 de la Constitución Federal.
120. En la acción de inconstitucionalidad 139/2019, se reconoció la validez del artículo 1 de la Ley Federal de Austeridad Republicana, pues a partir de una interpretación sistemática de los artículos 73, fracciones XXIV, XXXI y XXIX-W, y 134 de la Constitución Federal, es posible concluir que el Congreso de la Unión cuenta con la facultad constitucional 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 (artículo 134 constitucional).<sup>37</sup>
121. En este orden de ideas, a partir de una interpretación conjunta de los artículos 124 y 134 de la Constitución Federal,<sup>38</sup> se advierte que la única conclusión congruente es que las legislaturas locales

<sup>37</sup> Resuelto en sesión plenaria de 5 de abril de 2022, véase el tema 2 contenido en los párrafos 69 a 106 de la sentencia. Es menester destacar que en este precedente no se determinó que el Congreso Federal contara con una competencia exclusiva para emitir alguna ley general en materia de austeridad que pudiera implicar una limitación en la competencia originaria de las entidades federativas; sino que la competencia constitucional conferida al Congreso de la Unión se limitaba a regular los supuestos aplicables a los Poderes de la Unión, es decir, una regulación de carácter federal.

<sup>38</sup> **Artículo 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.

[...]

**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.

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.

Los entes públicos ajustarán sus estructuras orgánicas y ocupacionales de conformidad con los principios de racionalidad y austeridad republicana, eliminando todo tipo de duplicidades funcionales u organizacionales, atendiendo a las necesidades de mejora y modernización de la gestión pública.

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.

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.

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.

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

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. 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.”

estén igualmente facultadas para regular en sus respectivos ámbitos de competencia los aspectos necesarios para dar cumplimiento al artículo 134 de la Constitución Federal,<sup>39</sup> a fin de concretar los principios que regulan el gasto público en las entidades federativas.

122. Por lo tanto, derivado de esta competencia para regular los principios de economía, eficacia, eficiencia, transparencia y honradez, el Congreso local podía válidamente otorgar una facultad reglamentaria al Poder Judicial local para que, dentro de su ámbito de competencia, regule la administración de sus recursos públicos a la luz de los mandamientos establecidos por la Ley de Austeridad impugnada<sup>40</sup>.
123. En consecuencia, se debe concluir que el Poder Legislativo del Estado de Veracruz está actuando dentro del margen de sus competencias. Además, la Ley de Austeridad impugnada es deferente con el Poder Judicial actor ya que este cuenta con un margen de acción necesario y suficiente para determinar cómo se implementarán las medidas previstas por la Ley en su ámbito de competencia.
124. Es decir, la emisión de los lineamientos que prescribe la ley impugnada no vulnera la autonomía presupuestal ni la división de poderes al permitir que sea el mismo Poder Judicial local quien determine la forma en que se dará cumplimiento a la Ley de Austeridad impugnada.<sup>41</sup>
125. Por lo tanto, lo dispuesto por los artículos impugnados no representa una arrogación de facultades. Esto es así ya que, conforme a los artículos 124 y 134 de la Constitución Federal y 79 de la Constitución Estatal, el Congreso local es competente para emitir leyes reglamentarias sobre los principios que regulan el gasto público, por lo que no existe una conducta antijurídica que sea imputable al Poder Legislativo del Estado de Veracruz.
126. Además, ambos artículos son respetuosos del principio de división de poderes al otorgar la debida deferencia al Poder Judicial actor para regular su actuar dentro del marco de su competencia.<sup>42</sup> En consecuencia, lo procedente es **reconocer la validez de los artículos 1 y 11** de la Ley de Austeridad impugnada.

### C. Análisis del artículo 2 de la Ley de Austeridad local

127. En el segundo concepto de invalidez el actor argumenta que el artículo 2 de la Ley de Austeridad local resulta inconstitucional al ordenar al Poder Judicial local que realice ajustes a las remuneraciones de sus servidores públicos, transgrediendo el principio de división de poderes, específicamente en su vertiente de autonomía en la gestión presupuestal.
128. El precepto impugnado dispone lo siguiente:

**“Artículo 2.** Las remuneraciones que perciban los servidores públicos deberán ajustarse a lo dispuesto en los artículos 127 de la Constitución Federal, 33, fracción XXVIII y 82 de la Constitución Política para el Estado, así como en las demás disposiciones aplicables, las cuales serán irrenunciables y adecuadas al desempeño de las funciones, empleos, cargos o comisiones y a la responsabilidad que éstos entrañen”.

<sup>39</sup> La “austeridad debe entenderse como una [...] forma de entender las exigencias de esos principios”. Acción de inconstitucionalidad 139/2019, párrafo 85.

<sup>40</sup> Véase el criterio Tesis P./J. 79/2009, de rubro: “FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER JUDICIAL FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.” Consultable en la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, agosto de 2009, página 1067 y registro 166655.

Es válido que las leyes autoricen que disposiciones reglamentarias contengan reglas operativas de observancia general dentro de su propio campo de operación (Tesis 1a. II/2012 (9a.)) o que se emitan disposiciones que precisen las atribuciones de una unidad administrativa (Tesis 1a. XII/2000), pues en ambos casos se está proveyendo en la esfera administrativa la exacta observancia de una ley, por lo que inclusive es constitucionalmente deseable.

<sup>41</sup> Es de resaltar, por ejemplo, que el artículo 94 de la Constitución Federal otorga competencia al Poder Judicial de la Federación para expedir disposiciones generales para el correcto funcionamiento del Poder Judicial. En el mismo sentido, el artículo 100 de la Constitución Federal otorga la facultad al órgano de administración judicial para expedir los acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones. Asimismo, debe tenerse en cuenta que en virtud de la reforma constitucional en materia de simplificación orgánica, publicada el 20 de diciembre de 2024 en el Diario Oficial de la Federación, se adicionó un tercer párrafo al artículo 134 constitucional para señalar que los entes públicos ajustarán sus estructuras orgánicas y ocupacionales de conformidad con los principios de racionalidad y austeridad republicana, eliminando todo tipo de duplicidades funcionales u organizacionales, atendiendo a las necesidades de mejora y modernización de la gestión pública.

<sup>42</sup> Cabe señalar que, en este punto, únicamente se está evaluando la posibilidad de que la Ley de Austeridad local mandate la emisión de lineamientos como una orden genérica. Es decir, si bien, la orden en general no adolece de vicio de inconstitucionalidad alguno y es respetuosa con la división de poderes, eso no implica que los mandamientos específicos contenidos en otros artículos de la Ley sigan el mismo razonamiento, tal y como se analizará más adelante, pues se habrá de verificar en cada caso si más allá de la competencia con la que cuenta el Congreso local la medida de austeridad específica respeta los mandamientos constitucionales para garantizar la autonomía del Poder Judicial actor.

129. El artículo impugnado esencialmente regula que los salarios burocráticos deberán establecerse conforme a los mandamientos del artículo 127 de la Constitución Federal,<sup>43</sup> así como a los artículos 33, fracción XXVIII,<sup>44</sup> y 82 de la Constitución de Veracruz.<sup>45</sup> Seguido, el precepto establece que las remuneraciones serán irrenunciables y adecuadas al desempeño de las funciones y a la responsabilidad que entrañen.
130. Así, la pregunta a responder es si **¿es válido que la Ley de Austeridad local obligue al Poder Judicial actor a ajustar sus remuneraciones conforme a lo previsto por la Constitución Federal y la Constitución local?** En este caso, la respuesta es afirmativa por lo que se declara **infundado** este concepto de invalidez.

<sup>43</sup> **Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

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

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

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

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

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

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

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

<sup>44</sup> **Artículo 33.** Son atribuciones del Congreso:

[...]

**XXVIII.** Señalar y publicar, al aprobar el presupuesto de egresos, la retribución que corresponda a los empleos públicos establecidos por la ley. En caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberá sujetarse a las bases previstas en el artículo 82 de esta Constitución.

Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos autónomos del Estado, deberán incluir, dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone que perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el mismo procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos del estado. Este presupuesto considerará igualmente las partidas necesarias para el desarrollo de las funciones de los organismos autónomos de estado, debiendo estos rendir cuentas anualmente al Congreso del Estado acerca de su ejercicio.

Si al 31 de diciembre no se ha aprobado el presupuesto de egresos para el año siguiente, el gasto público a ejercer en dicho período se limitará a cubrir las partidas correspondientes a las remuneraciones de los servidores públicos y al gasto corriente de los servicios de salud, educación, seguridad pública, procuración e impartición de justicia, funcionamiento del Poder Legislativo, así como para los organismos autónomos de estado, para lo cual se ejercerá en cada mes una doceava parte del último presupuesto aprobado, en tanto se aprueba el nuevo [...]."

<sup>45</sup> **Artículo 82.** Los cargos públicos del Estado durarán el tiempo señalado por las leyes, y los que obtengan no generarán derecho alguno a su favor para conservarlos.

Los servidores públicos del Estado, de sus municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y de cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

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

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

II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la del Presidente de la República, establecidas estas en los presupuestos de egresos correspondientes. Ningún servidor público de la administración pública estatal podrá recibir remuneración mayor a la del Gobernador del Estado.

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

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

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

No podrán reunirse en una sola persona dos o más cargos de carácter remunerado del Estado, de este y la Federación, del Estado y el municipio, y de éste último y la Federación, salvo previa autorización del Congreso o la Diputación Permanente en los términos que señale la ley. Quedan exceptuados de esta disposición los empleos del ramo de la enseñanza y las consejerías o representaciones ante órganos colegiados, así como aquellos cargos que por efectos de un convenio de coordinación o alguna disposición legal, requieran para su ejercicio que el servidor público ostente simultáneamente dos nombramientos de diferentes ámbitos de gobierno. En tal caso, bastará que dicho servidor público informe al Congreso que se encuentra en tal circunstancia y éste podrá disponer la verificación necesaria.

Todos los servidores públicos del Estado y los municipios, al entrar a desempeñar sus cargos, harán la protesta formal de guardar y cumplir con la Constitución Federal, ésta Constitución y las leyes que de ellas emanen."

131. El artículo 2 de la Ley de Austeridad impugnada no impide que el actor pueda elaborar libremente su proyecto de presupuesto de egresos y fijar las remuneraciones que correspondan a sus servidores públicos, sujetándolo únicamente a cumplir con los principios y bases ya establecidos y vinculantes previamente tanto por la Constitución Federal, como por la Constitución local, así como las disposiciones que pudieran resultar eventualmente aplicables en virtud de la legislación local que se emita a nivel local conforme al artículo 127, fracción VI, de la Constitución Federal.
132. En este sentido, como se mencionó con anterioridad, la Ley de Austeridad impugnada pretende reglamentar los principios que regulan el gasto público conforme al artículo 134 de la Constitución Federal, pero no señala que sea reglamentaria también del artículo 127 de la Constitución Federal o de la materia de remuneraciones de los servidores públicos.
133. Es decir, esta legislación no busca desarrollar los parámetros para calcular el salario burocrático a nivel local, sino que únicamente sirve como una norma remisiva que reitera a los entes locales la obligación de cumplir con lo dispuesto en la Constitución Federal y la Constitución local durante la determinación de las remuneraciones de sus servidores públicos en la elaboración de su proyecto de presupuesto de egresos. El artículo impugnado no impone lineamientos novedosos a partir de los cuales el actor se vea constreñido a modificar los salarios de sus funcionarios.
134. En este sentido, la autonomía presupuestaria como parte estructural de la independencia del Poder Judicial actor se ve reflejada en la facultad que tiene de elaborar su proyecto de presupuesto de egresos año con año, incluyendo los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone que perciban sus servidores públicos, conforme al artículo 33, fracción XXVIII, de la Constitución local, así como de administrar libremente su presupuesto, conforme al diverso 60.<sup>46</sup>
135. Así, por un lado, no se viola la autonomía de gestión presupuestaria del Poder Judicial local puesto que los otros poderes no intervienen en la elaboración su proyecto de presupuesto de egresos. Por otro lado, ningún otro poder cuenta con la facultad para decidir el destino de los recursos que le son finalmente otorgados por el Congreso local conforme al artículo 26 de la Constitución local<sup>47</sup>.
136. Por lo tanto, el artículo 2 impugnado no interfiere en la realización del proyecto de presupuesto de egresos, ni establece hipótesis normativas novedosas que obliguen al actor a modificar las remuneraciones de sus servidores públicos, pues únicamente remiten a cuestiones ya previstas con anterioridad tanto en la Constitución Federal, como en la Constitución local.
137. Es decir, aunque aparentemente el artículo impugnado establece límites a la autonomía presupuestaria, estos límites encuentran su origen en el propio texto constitucional y es deber del Poder Judicial actor actuar conforme a ellos, pues la norma impugnada únicamente funciona como una remisión, pero no añade hipótesis novedosas.
138. Cabe aclarar que no se advierte razón alguna para sostener que la Ley de Austeridad local es la normatividad donde el Congreso local debía regular todos los aspectos relativos a las remuneraciones de los servidores públicos, y que resultara perjudiciosa en virtud de una deficiente regulación pues, como se explicó, no es reglamentaria del artículo 127, fracción VI, de la Constitución Federal.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> **Artículo 60.** El Poder Judicial administrará con autonomía su presupuesto, por conducto de su órgano de administración judicial, y destinará, en renglones separados, los recursos para los Tribunales, juzgados y órganos que lo integran, debiendo rendir cuentas anualmente al Congreso acerca de su ejercicio.

El fondo auxiliar para la impartición de justicia será administrado por el órgano de administración judicial, y se integrará con los productos y rendimientos que se generen por las inversiones de los depósitos en dinero o valores que se efectúen ante los Tribunales, y además con los ingresos por el pago de multas, cauciones o por cualquier otra prestación autorizada por la ley, en ejercicio de las atribuciones del Poder Judicial. Dicho fondo será aplicado exclusivamente al mejoramiento de la impartición de justicia.

El órgano de administración judicial elaborará el proyecto de presupuesto del Poder Judicial, el cual será remitido por dicho órgano para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos. El presupuesto para el Poder Judicial podrá ser mayor pero no menor al dos por ciento del total del presupuesto general del Estado, previsto para el ejercicio anual respectivo, y deberá ministrarse conforme al calendario autorizado en los términos que establezca la ley.

En el ámbito del Poder Judicial no podrán crearse ni mantenerse en operación fondos, fideicomisos, mandatos o contratos análogos que no estén previstos en la ley.”

<sup>47</sup> **Artículo 26.** El Congreso tendrá como asuntos de atención preferente:

I. En el primer período de sesiones ordinarias:

a) Examinar, discutir y, en su caso, modificar y aprobar el presupuesto que, en relación con los ingresos y egresos del año siguiente, le sea presentado durante la segunda quincena de octubre por la Gobernadora o el Gobernador del Estado. Cuando sea año de renovación conjunta del Congreso del Estado y de la persona Titular del Poder Ejecutivo, ésta tendrá, a más tardar, hasta el día quince de noviembre para presentar el presupuesto.

[...]

<sup>48</sup> Debe precisarse que contrario a lo sostenido por el Poder Judicial Actor, el artículo 127 constitucional tampoco se encontraba bajo los efectos de una suspensión al momento de emitirse la Ley de Austeridad impugnada, en cambio sí lo estaban diversas disposiciones contenidas en la ley federal reglamentaria de dicho precepto constitucional, suspensión que quedó sin efectos al haberse resuelto la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, y que, en todo caso, no tenían incidencia alguna respecto de la judicatura de Veracruz.

139. Finalmente, en cualquier caso, debe recordarse que a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional en materia de Poder Judicial de quince de septiembre de dos mil veinticuatro, el Poder Judicial del Estado de Veracruz se encuentra tanto protegido por la prerrogativas, como sujeto a cumplir con las obligaciones previstas en la redacción vigente de la fracción III y último párrafo del artículo 116 constitucional,<sup>49</sup> así como con los artículos transitorios séptimo, primer párrafo, y décimo del Decreto de reforma constitucional.<sup>50</sup>
140. Así, dado que no existe intromisión alguna por parte del Poder Legislativo en la autonomía presupuestaria del Poder Judicial y tampoco existe una transgresión al principio de división de poderes, el concepto de invalidez deviene **infundado**. Los límites impuestos por este precepto impugnado emanan del propio marco normativo constitucional que todos los poderes deben acatar al momento de elaborar sus proyectos de presupuesto de egresos y determinar las remuneraciones de sus funcionarios.
141. En consecuencia, **se reconoce la validez del artículo 2** de la Ley de Austeridad local.

#### D. Análisis del artículo 3 de la Ley de Austeridad local

142. El Poder Judicial actor sostiene que el **artículo 3** de la Ley de Austeridad local es inconstitucional ya que prohíbe los haberes de retiro, regímenes especiales de jubilación y pensión y seguros de gastos médicos mayores o de vida, salvo aquellos que correspondan a una función de alto riesgo sin definir adecuadamente quienes son los servidores públicos que tendrán esa calidad.

<sup>49</sup> **Artículo 116.** [...]

I. a II. [...]

III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de las magistradas y los magistrados y juezas y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para su elección por voto directo y secreto de la ciudadanía; la creación de un Tribunal de Disciplina Judicial y de un órgano de administración judicial con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, conforme a las bases establecidas en esta Constitución para el Poder Judicial de la Federación; así como del ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

Las Magistradas y los Magistrados y las juezas y los jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a IV del párrafo segundo del artículo 97 de esta Constitución y los demás que establezcan las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados. No podrán ser Magistradas o Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de titular de Secretaría o su equivalente, Fiscal o Diputada o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la publicación de la convocatoria respectiva por el Congreso local.

Las propuestas de candidaturas y la elección de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales se realizarán conforme a las bases, procedimientos, términos, modalidades y requisitos que señala esta Constitución para el Poder Judicial de la Federación en lo que resulte aplicable, estableciendo mecanismos públicos, abiertos, transparentes, inclusivos, accesibles y paritarios de evaluación y selección que garanticen la participación de personas que cuenten con los conocimientos técnicos necesarios para el desempeño del cargo y se hayan distinguido por su honestidad, buena fama pública, competencia y antecedentes profesionales y académicos en el ejercicio de la actividad jurídica.

Las y los magistrados y las y los jueces durarán en el ejercicio de su encargo nueve años, podrán ser reelectos y, si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

Las magistradas y los magistrados y las juezas y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser mayor a la establecida para la persona titular de la Presidencia de la República en el presupuesto correspondiente y no será disminuida durante su encargo.

IV. a X. [...]

En el ámbito de los Poderes Judiciales de los Estados, no podrán crearse ni mantenerse en operación fondos, fideicomisos, mandatos o contratos análogos que no estén previstos en la ley."

<sup>50</sup> **Séptimo.**- Las remuneraciones de las personas servidoras públicas del Poder Judicial de la Federación y de los Poderes Judiciales de las entidades federativas y de la Ciudad de México que estén en funciones al momento de la entrada en vigor del presente Decreto no podrán ser mayores a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente, por lo que deberán ajustarse a los parámetros establecidos en el artículo 127 de esta Constitución en los casos que corresponda, sin responsabilidad para los Poderes Judiciales. [...]

**Décimo.**- Los derechos laborales de las personas trabajadoras del Poder Judicial de la Federación y de las entidades federativas serán respetados en su totalidad. Los presupuestos de egresos del ejercicio fiscal que corresponda considerarán los recursos necesarios para el pago de pensiones complementarias, apoyos médicos y otras obligaciones de carácter laboral, en los términos que establezcan las leyes o las condiciones generales de trabajo aplicables. Las Magistradas y Magistrados de Circuito y Juezas y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación que concluyan su encargo por haber declinado su candidatura o no resultar electas por la ciudadanía para un nuevo periodo conforme al segundo párrafo del artículo Segundo transitorio de este Decreto, serán acreedoras al pago de un importe equivalente a tres meses de salario integrado y de veinte días de salario por cada año de servicio prestado, así como a las demás prestaciones a que tengan derecho, mismas que serán cubiertas con los recursos federales a que se refiere el párrafo siguiente al momento de su retiro.

Los órganos del Poder Judicial de la Federación y, en su caso, de las entidades federativas, llevarán a cabo los actos y procesos necesarios para extinguir los fondos, fideicomisos, mandatos o contratos análogos que no se encuentren previstos en una ley secundaria, por lo que tendrán un plazo máximo de noventa días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto para enterar la totalidad de los recursos remanentes en dichos instrumentos, así como los productos y aprovechamientos derivados de los mismos, a la Tesorería de la Federación o de las entidades federativas, según corresponda.

Los recursos federales a que se refiere el párrafo anterior deberán ser concentrados por concepto de aprovechamientos en la Tesorería de la Federación y se destinarán por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la implementación del presente Decreto y a los demás fines que esta determine."

143. El artículo impugnado dispone lo siguiente:

**“Artículo 3.** Los servidores públicos de la entidad recibirán los beneficios del sistema público de seguridad social correspondiente.

Queda prohibido establecer o cubrir con recursos públicos haberes de retiro o regímenes especiales de jubilación o pensión, así como la contratación de seguros privados de gastos médicos, de vida o de separación individualizada o colectiva por parte de los entes públicos locales para beneficio de cualquier servidor público, con excepción de aquellos necesarios por corresponder a una función de alto riesgo, conforme a lo establecido en la ley”.

144. La pregunta que se plantea a este Tribunal Pleno es si **¿es válido que la Ley de Austeridad local prohíba establecer y cubrir con recursos públicos haberes de retiro, regímenes especiales de jubilación y pensión y seguros de gastos médicos mayores, de vida o de separación, salvo para aquellos servidores públicos que ejerzan funciones de alto riesgo?** En este caso, la respuesta es negativa por lo que se declara **fundado** este concepto de invalidez.

145. Conforme al artículo 127, fracción IV, de la Constitución Federal, serán concedidas y cubiertas las jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, liquidaciones, préstamos y créditos, que estén asignadas por ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo.<sup>51</sup> Una regla idéntica también se prevé en el artículo 82, fracción IV, de la Constitución de Veracruz.<sup>52</sup>

146. Esta Suprema Corte ha determinado en diversos precedentes que cuando ha sido establecido en una entidad federativa el haber de retiro para la magistratura local, éste pasa a formar parte de la garantía constitucional de la función jurisdiccional relativa a la estabilidad e inamovilidad en el cargo, la cual no puede estar condicionada o limitada de ninguna manera al ser parte de los atributos inherentes al ejercicio del cargo de la magistratura<sup>53</sup>.

147. Así, la estabilidad e inamovilidad son garantías de independencia en el ejercicio de la magistratura porque es necesario que los titulares tengan asegurada una condición de previsibilidad en términos de su permanencia en el cargo, de modo que no exista amenaza o temor de ser separado o afectado en el ejercicio de sus funciones, de manera arbitraria, como represalia por las decisiones jurisdiccionales que deben adoptar.<sup>54</sup>

148. En el presente caso, el haber de retiro para jueces y magistrados, así como los esquemas de jubilación y pensiones para los servidores públicos del actor, se encuentran asignados expresamente en los artículos 17, 103 y 141 de la Ley Orgánica del Poder Judicial local<sup>55</sup>.

<sup>51</sup> “Artículo 127. [...]”

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

<sup>52</sup> “Artículo 82. [...]”

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

<sup>53</sup> Cabe señalar que, a diferencia de la garantía de estabilidad e inamovilidad en el cargo, el principio de inmutabilidad salarial no protege los haberes de retiro, dado que en términos del artículo 127, fracción IV, de la Constitución Federal el *haber de retiro* no forma parte del concepto de *remuneración*, y, por lo tanto, dicho principio no es extensivo directamente.

<sup>54</sup> Controversia constitucional 81/2010, resuelta el 6 de diciembre de 2011, págs. 96 a 98 y 112 a 114. Asimismo, véase la controversia constitucional 18/2016, resuelta el 3 de julio de 2017, párrafo 74.

<sup>55</sup> “Artículo 17. El Pleno del Tribunal Superior de Justicia tendrá las atribuciones siguientes:

[...]”

**XXII.** Asignar el haber de retiro de los magistrados del Poder Judicial que así lo soliciten, el que surtirá sus efectos a partir del día siguiente a su cese de funciones

El haber de retiro será de hasta treinta por ciento de las percepciones que reciba un magistrado en activo sin incluir bonos, vales especiales o servicios personales, de acuerdo al dictamen de la comisión instructora será otorgado únicamente durante un periodo idéntico al que fungió como Magistrado;

[...]”

“Artículo 103. El Consejo de la Judicatura tendrá las siguientes atribuciones:

[...]”

**XXXVIII.** Acordar el haber de retiro que a petición de parte soliciten los jueces titulares que tengan más de veinte años de antigüedad en el cargo y más de cincuenta años de edad cumplidos.

El haber de retiro para jueces será por el monto que comprenda el 25% de las percepciones de un juez titular en activo sin comprender las prestaciones asignadas para el ejercicio de su función.

Podrá suspenderse en caso de que el servidor judicial realice labores remuneradas distintas a la docencia.

Será otorgado únicamente durante un periodo idéntico al que fungió como Juez. [...]”

149. Lo anterior, significa que existe fundamento normativo suficiente para cumplir con lo previsto por el artículo 127, fracción IV, de la Constitución Federal dado que estas prestaciones están permitidas al haber sido concedidas por medio de una ley.
150. A pesar de esto, el artículo impugnado prohíbe en su totalidad el establecimiento de haberes de retiro o regímenes especiales de jubilación o pensión, así como la contratación de seguros privados de gastos médicos, de vida o de separación individualizada o colectiva, permitiendo solamente una excepción: los necesarios por corresponder a una función de alto riesgo.
151. En este sentido, en primer lugar, se contraviene lo dispuesto en el artículo 127, fracción IV, de la Constitución Federal pues, mientras éste permite la asignación de haberes de retiro, jubilaciones y pensiones siempre y cuando estén establecidas en diversos instrumentos jurídicos; la norma impugnada los prohíbe en su totalidad, independientemente de su origen, haciendo una única excepción para las funciones de alto riesgo, que no es acorde con la previsión constitucional. Esta situación en detrimento de los servidores públicos que pudieran tener garantizadas estas prestaciones en virtud de los instrumentos permitidos por la Constitución Federal.
152. En segundo lugar, la norma impugnada tampoco toma en consideración que el mismo marco normativo estatal regula prestaciones en favor del Poder Judicial actor respecto de las cuales debió hacer una excepción, a fin de preservar la garantía de independencia judicial y el principio de división de poderes. Esto, dado que una vez establecido el haber de retiro en la Ley Orgánica del Poder Judicial local como parte de los elementos y componentes de la estabilidad e inamovilidad de los magistrados y jueces locales, éste se constituye como parte de la garantía constitucional de independencia judicial.
153. De una interpretación sistemática del marco normativo constitucional, está claro que el haber de retiro, las pensiones y las jubilaciones o cualquier otro elemento que garantice la estabilidad, inamovilidad e independencia judicial, no están a la libre disposición del legislador local. Por lo tanto, una vez que existen normas que prescriben mecanismos, parámetros y facultades que ya forman parte de la independencia judicial, únicamente son admisibles cambios justificados que no perjudiquen el equilibrio entre poderes y su autonomía.<sup>56</sup> Esta situación no fue recogida por la norma impugnada.
154. Finalmente, en tercer lugar, debe señalarse que la porción normativa *funciones de alto riesgo* genera inseguridad jurídica, dado que ni la Ley de Austeridad impugnada, ni la Ley Orgánica del Poder Judicial de Veracruz, ni la Constitución local definen o dan luz sobre qué debe entenderse dentro de este concepto. Por lo tanto, tampoco podría sostenerse que dicha excepción permite cubrir los haberes de retiro, jubilaciones y pensiones garantizados en favor de los funcionarios locales dedicados a la impartición de justicia.<sup>57</sup>
155. A la luz de lo anterior, además de contravenir y limitar directamente los supuestos previstos en el artículo 127, fracción IV, de la Constitución Federal; el artículo 3 impugnado implica una subordinación del Poder Judicial local dado que se afecta su independencia y autonomía, específicamente la garantía de estabilidad e inamovilidad en el cargo y, por consecuente, se actualiza una violación al principio de división de poderes.
156. En este orden de ideas, este Alto Tribunal considera que es fundado el tercer concepto de invalidez y **se declara la invalidez del artículo 3** de la Ley de Austeridad local.

---

“**Artículo 141.** El Comité Técnico, para disponer de recursos que se destinarán al retiro de servidores públicos del Poder Judicial, atenderá las bases que al efecto establezca el Consejo de la Judicatura, conforme con los principios siguientes:

I. El servidor público jubilado o el incapacitado en forma permanente total, con más de quince años de servicio en el Poder Judicial, recibirá el correspondiente beneficio por el término de diez años, contado a partir de la fecha en que surta efectos su jubilación o aparezca la incapacidad. El fallecimiento del jubilado o del incapacitado extinguirá tal beneficio;

II. El beneficio de que se trata se ajustará en forma trimestral, conforme a los recursos existentes en el fondo para el retiro, pero en ningún caso podrá ser menor del diez por ciento ni superior al cincuenta por ciento mensual del importe de la pensión que, como ex trabajador del Poder Judicial, perciba cada jubilado o incapacitado; y

III. El Comité Técnico reconstituirá o incrementará el fondo de retiro con las aportaciones anuales que al efecto autorice el Pleno del Consejo, tomando en consideración los recursos propios existentes y la viabilidad financiera del Fondo Auxiliar para la Impartición de Justicia.”

<sup>56</sup> Debe tenerse en cuenta que respecto de las garantías judiciales previstas constitucionalmente opera un principio de no regresividad. Las reformas que disminuyen los parámetros de protección establecidos previamente respecto de la autonomía e independencia judiciales significan en sí mismas un menoscabo a la garantía que se tutela. Al respecto, véase la controversia constitucional 81/2010, pág. 120.

<sup>57</sup> Cabe destacar, por ejemplo, que el artículo 5 de la Ley de Austeridad impugnada sí prevé una excepción a los funcionarios con alta responsabilidad en materia de *impartición de justicia* respecto de la prohibición en los rubros de servicios de escolta, blindaje automotriz y gastos relativos a la protección. La validez de este precepto es analizada más adelante en esta sentencia, pero se menciona únicamente para ilustrar que el propio Congreso local no tuvo la intención de exceptuar al Poder Judicial local en la prohibición del artículo 3 impugnado, por lo que una interpretación en ese sentido podría carecer de lógica sistémica.

**E. Análisis de los artículos 4, 5, 6, 8 y 9 de la Ley de Austeridad local**

157. El Poder Judicial local sostiene que los artículos 4, 5, 6, 8 y 9 son inconstitucionales dado que limitan su autonomía de gestión presupuestal porque le imponen diversas prohibiciones y directrices sobre el manejo de sus recursos humanos, materiales y financieros. Esto, en transgresión de la independencia y autonomía del actor, garantizada por el principio de división de poderes.

158. Los artículos impugnados prescriben textualmente lo siguiente:

**“Artículo 4.** Durante el ejercicio fiscal no se crearán plazas adicionales a las autorizadas en el Presupuesto de Egresos del Estado, ni se asignarán previsiones adicionales para tal efecto.

La contratación de servicios personales por honorarios sólo procederá en casos excepcionales y plenamente justificados. Las contraprestaciones de dichos contratos no podrán ser diversas a las establecidas para los servidores públicos con iguales o similares responsabilidades. Los contratos garantizarán los derechos en materia de seguridad social y el respectivo cumplimiento de las obligaciones fiscales.

**Artículo 5.** Sólo los servidores públicos con alta responsabilidad en materia de seguridad, procuración e impartición de justicia podrán disponer, con cargo al erario, de servicios de escolta. En ningún otro caso se autorizará la erogación de recursos de los respectivos presupuestos ni el establecimiento de plazas para funciones de escolta.

El mismo principio aplicará para la erogación de recursos para blindaje automotriz y cualquier otro gasto relativo a la protección de servidores públicos.

**Artículo 6.** Los vehículos oficiales sólo podrán destinarse a actividades prioritarias y a la prestación de servicios directos a la población. Queda prohibido cualquier uso distinto de los vehículos, salvo los que tengan carácter oficial y los de escoltas, que autoricen las autoridades competentes.

Los vehículos oficiales que se adquieran serán económicos y preferentemente que generen menos daños ambientales.

**Artículo 8.** Sólo se autorizarán, los viajes oficiales que resulten estrictamente indispensables, en atención a las necesidades del servicio público.

Queda prohibida la adquisición de boletos de viajes aéreos en servicio de primera clase o equivalente, así como la contratación de servicios privados de aerotransporte.

Sólo se adquirirán servicios de transporte, hospedaje y alimentación del servidor público comisionado, cuyo monto será determinado por los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de Finanzas y Planeación, los cuales se ajustarán a criterios de racionalidad, eficiencia y austeridad.

En todos los casos, los servidores públicos que efectúen viajes oficiales deberán elaborar un informe del propósito del viaje y remitirlo con la documentación comprobatoria de los gastos efectuados y los resultados obtenidos dentro del plazo de treinta días hábiles, una vez concluido, al área correspondiente. Dicha información será pública, en términos de la legislación de la materia.

**Artículo 9.** En tanto no se autoricen nuevos programas o se amplíen las metas de los existentes, los gastos por servicios de telefonía, fotocopiado y energía eléctrica; combustibles, arrendamientos, viáticos, honorarios, alimentación, mobiliario, remodelación de oficinas, equipo de telecomunicaciones, bienes informáticos, pasajes, congresos, convenciones, exposiciones, seminarios, estudios e investigaciones, no podrán exceder de los montos erogados en el ejercicio presupuestal inmediato anterior, una vez considerados los incrementos en precios y tarifas oficiales o la inflación, conforme a las disposiciones de esta Ley.

La adquisición y contratación de bienes y servicios de uso generalizado de los entes públicos se llevarán a cabo de manera consolidada con el objeto de obtener las mejores condiciones en relación con precio, calidad y oportunidad. La Secretaría de Finanzas y Planeación emitirá los lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del Poder Ejecutivo del Estado, acorde con las leyes de la materia.

159. Por lo tanto, la pregunta que debe responder este Tribunal Pleno es si **¿es constitucional que los artículos 4, 5, 6, 8 y 9 impugnados limiten la gestión autónoma del Poder Judicial local respecto de sus recursos humanos, materiales y financieros?** En este caso, la respuesta dependerá de lo dispuesto específicamente por cada precepto como se desarrollará a continuación.

160. En primer lugar, cabe resaltar que, en virtud del principio de división de poderes, la independencia judicial abarca, entre otros aspectos, la autonomía para gestionar su presupuesto, incluyendo la posibilidad de decidir libremente sobre la administración de sus recursos humanos, materiales y financieros, únicamente sujeto a los mandamientos previstos tanto en la Constitución Federal, como en la Constitución local y la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de Veracruz.
161. En el proyecto sometido a consideración del Tribunal Pleno, se proponía declarar la invalidez del artículo 4 de la Ley de Austeridad local al considerar que las prohibiciones de crear plazas adicionales a las que hubiera incluido el actor en su proyecto de presupuesto de egresos, redirigir sus propios recursos para tales efectos, y de contratar servicios personales por honorarios, constituirían mandamientos que incidían directamente en la garantía de independencia del Poder Judicial actor, vulnerando la autonomía en la gestión presupuestal y transgrediendo el principio de división de poderes, así como el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal.
162. Sometida a votación la propuesta relativa a declarar la invalidez del artículo 4 impugnado, se obtuvieron los resultados siguientes.
163. Se expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf con precisiones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto de declarar la invalidez del artículo 4, párrafo primero, impugnado. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Batres Guadarrama y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra.
164. Se expresó una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf con precisiones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto de declarar la invalidez del artículo 4, párrafo segundo, impugnado. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Batres Guadarrama, el señor Ministro Pérez Dayán y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra.
165. Dados los resultados obtenidos, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
166. Tratándose del artículo 9 impugnado, resulta inconstitucional derivado de que impone diversas prohibiciones al actor para decidir libremente sobre la gestión de sus recursos materiales y financieros, especialmente en diversos aspectos que pueden trascender directamente en el adecuado funcionamiento de los órganos judiciales. Así, el primer párrafo de este precepto, limita los gastos por servicios de telefonía, fotocopiado, energía eléctrica, combustibles, arrendamientos, viáticos, honorarios, alimentación, mobiliario, remodelación de oficinas, equipo de telecomunicaciones, bienes informáticos, pasajes, congresos, convenciones, exposiciones, seminarios, estudio e investigaciones; señalando que en dichos conceptos no se podrán realizar incrementos respecto del ejercicio presupuestal anterior, más allá del incremento en precios y tarifas oficiales o la inflación.
167. Lo anterior, limita la gestión autónoma del presupuesto por parte del Poder Judicial al delimitar las cantidades máximas que podrá erogar en diversos materiales y servicios que son esenciales para el cumplimiento de sus funciones y respecto de los cuales goza de total libertad. En consecuencia, procede declarar la **invalidez del artículo 9, primer párrafo**, de la Ley de Austeridad local.
168. Cabe aclarar que, en este punto, el segundo párrafo del artículo 9 no sigue la misma línea de razonamiento ya que deja en libertad al Poder Judicial actor para que sea este quien decida sobre la adquisición y contratación de bienes y servicios de uso generalizado, solamente estableciendo que esto deberá llevarlo a cabo de manera consolidada para obtener las mejores condiciones. Tal enunciado es congruente con el artículo 134 de la Constitución Federal. Por su parte, el segundo enunciado de este segundo párrafo únicamente es aplicable para el ámbito competencial del Poder Ejecutivo Estatal. Así, debe reconocerse la **validez del segundo párrafo del artículo 9**.
169. Este Tribunal Pleno considera que el artículo 9, primer párrafo, es violatorio de la autonomía e independencia del Poder Judicial actor dado que se establecen limitantes no previstas en el marco normativo constitucional, lo que se traduce en una subordinación de la magistratura de Veracruz frente al Congreso local. En consecuencia, se invade la esfera competencial del Poder Judicial local y se vulnera el principio de división de poderes.

170. Es decir, se trata de una norma que tiene como fin regular la gestión presupuestal de quienes se encuentran bajo su imperio, estableciendo parámetros específicos y limitaciones concisas en rubros propios de la administración interna del ente público judicial, sin que le permita tomar un curso de acción distinto.
171. En suma, el artículo 9, primer párrafo, establece limitantes que debe atender el Poder Judicial actor en la elaboración de su proyecto de presupuesto de egresos y en la gestión de sus recursos humanos, materiales y financieros que no están previstas en el marco normativo constitucional. Lo anterior subordina al actor frente al Congreso local, en transgresión al principio de división de poderes, especialmente, por lo que hace a la autonomía de gestión.
172. En otra línea de pensamiento, por lo que hace al artículo 5, este Alto Tribunal considera que, si bien establece que solamente los servidores públicos con alta responsabilidad en materia de seguridad, procuración e impartición de justicia podrán disponer de servicios de escolta, blindaje automotriz y gastos relativos a la protección, con cargo al erario; lo cierto es que sí es congruente con el principio de división de poderes y la independencia y autonomía del actor, en tanto que prevé expresamente una excepción para el caso de la *impartición de justicia*,<sup>58</sup> lo que otorga un margen de acción suficiente para que sea el propio Poder Judicial actor quien determine los casos en que será aplicable otorgar servicios de protección a sus servidores públicos, así como los supuestos de alta responsabilidad.
173. En este sentido, el artículo 5 interpretado sistemáticamente con el artículo 11 de la Ley de Austeridad local, otorga una amplia libertad para que el poder judicial determine mediante disposiciones generales cuáles serán los casos en los que procederá otorgar servicios de escolta, blindaje automotriz o cualquier otro gasto relativo a la protección de servidores públicos. Por lo tanto, se reconoce la **validez del artículo 5** impugnado.
174. Un razonamiento idéntico resulta aplicable al artículo 6 impugnado, pues si bien establece que los vehículos oficiales sólo podrán destinarse a actividades prioritarias y a la prestación de servicios directos a la población, reconoce una excepción para el caso de los que tengan carácter oficial o de escoltas, conforme lo autoricen las autoridades competentes. En este sentido, la porción normativa *que autoricen las autoridades competentes* permite preservar un adecuado margen para que el actor pueda decidir como aplicará dicha disposición en su ámbito competencial y autorizar las excepciones que considere pertinentes en atención a sus funciones. Por lo tanto, se reconoce la **validez del artículo 6** impugnado.
175. Tratándose del artículo 8 impugnado, debe señalarse que, por una lado, los párrafos primero, segundo y cuarto, que establecen diversas directrices en materia de viajes oficiales, permiten un margen de acción suficiente para que el Poder Judicial actor pueda determinar mediante disposiciones generales cuáles serán aquellos viajes que resulten estrictamente indispensables para cumplir con sus funciones. Por lo que estos párrafos solamente representan un límite al gasto excesivo, como podría ser la adquisición de boletos de primera clase o de servicios privados de aerotransporte, que representan medidas de austeridad. Además, la obligación de elaborar un informe a propósito de la comisión y remitir la documentación comprobatoria de los gastos al área correspondiente que determine el Poder Judicial, también le otorga la libertad de ser el mismo quien supervise y evalúe el cumplimiento de la medida.
176. Por su parte, el párrafo tercero del artículo 8 impugnado ciertamente señala que los montos para los servicios de transporte, hospedaje y alimentación serán determinados por los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, lo que en un primer momento podría entenderse en el sentido de que el Poder Judicial actor debe acatar tales lineamientos. Sin embargo, una interpretación sistemática conduce a concluir que el párrafo tercero del artículo 8 impugnado, y en específico, la obligación de ajustarse a los lineamientos emitidos por la Secretaría de Finanzas estatal para la adquisición de servicios de transporte, hospedaje y alimentación sólo vincula a los servidores públicos de la Administración Pública local y no así al resto de poderes y organismos constitucionales autónomos de la entidad.
177. Para llegar a tal conclusión, hay que recordar que el artículo 11 de la Ley de Austeridad local, antes analizado, faculta a los Poderes Legislativo y Judicial para emitir sus propias disposiciones administrativas, en virtud de su autonomía. Además, el propio artículo 8, en su párrafo cuarto, señala “En todos los casos”, marcando con ello, un contraste con el párrafo previo que puede ser interpretado, entonces, en el sentido de que **sólo rige el actuar de los servidores públicos de la Administración**

<sup>58</sup> Conforme al artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Federal: [t]oda persona tiene derecho a que se le *administre justicia* por tribunales que estarán expeditos para *impartirla* en los plazos y términos que fijen las leyes [...].

**Pública.** Finalmente, tiene sentido presumir que los lineamientos administrativos emitidos por una Secretaría del Poder Ejecutivo local, sólo vinculen a esos servidores públicos, como refiere de forma expresa, el artículo 9, párrafo segundo,<sup>59</sup> de la Ley de Austeridad local.

178. Por eso, la interpretación sistemática seguida es congruente con el principio de división de poderes e implica que el párrafo tercero del artículo 8 de la Ley de Austeridad de Veracruz sólo es vinculante para el ámbito competencial del Poder Ejecutivo Estatal. En consecuencia, se reconoce la **validez del artículo 8** impugnado, en el caso del **párrafo tercero**.
179. En suma, en este apartado, por un lado, se reconoce la **validez de los artículos 5, 6, 8 y 9, segundo párrafo**, de la Ley de Austeridad. Por otro lado, se declara la **invalidez del artículo 9, primer párrafo**, impugnado.

#### **F. Análisis del artículo 7 de la Ley de Austeridad local**

180. El Poder Judicial actor sostiene la inconstitucionalidad del artículo 7 de la Ley de Austeridad local dado que le impone directrices respecto de la difusión de propaganda oficial.
181. El artículo 7 impugnado señala lo siguiente:

**“Artículo 7.** El gasto neto total asignado anualmente a la difusión de propaganda oficial por los entes públicos del Estado, se sujetará a los montos máximos que para el efecto fije la autoridad competente en disposiciones generales, mismos que se ajustarán a lo estrictamente indispensable para dar cumplimiento a los fines informativos, educativos o de orientación social cuya difusión se determine necesaria.

Las asignaciones dispuestas en el párrafo anterior no podrán ser objeto de incrementos durante el ejercicio fiscal correspondiente.

En cualquier caso, la difusión de propaganda oficial por parte de los entes públicos locales en radio y televisión deberá priorizar el uso de los tiempos oficiales. Únicamente cuando éstos no estén disponibles o sean insuficientes, procederá la aplicación de gasto en tiempos comerciales, conforme a lo establecido en la ley de la materia.

La difusión de propaganda oficial por parte del Poder Ejecutivo Local deberá realizarse por conducto de la dependencia que señale la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”.

182. La pregunta por resolver es: **¿resulta válido que el artículo impugnado establezca ciertas directrices respecto de la propaganda oficial de los entes públicos estatales?** La respuesta a esta pregunta es afirmativa, por lo que resulta infundado el concepto de invalidez planteado.
183. Por un lado, se advierte que el párrafo primero del artículo impugnado se limita a señalar que el gasto asignado a la difusión de propaganda oficial se deberá sujetar al máximo que determine la autoridad competente mediante disposiciones generales, lo cual se ajustará a lo indispensable para cumplir con los fines informativos educativos o de orientación social. Lo anterior, implica que se le otorga un amplio margen de acción al propio Poder Judicial actor para que como *autoridad competente* emita, en ejercicio del artículo 11 de la misma Ley de Austeridad, las disposiciones generales necesarias. Además, la limitante de que la propaganda oficial tenga fines informativos, educativos o de orientación social, es congruente con lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal,<sup>60</sup> así como con el artículo 79, segundo párrafo, de la Constitución local.<sup>61</sup>
184. Ahora bien, por lo que hace a los párrafos segundo y tercero, se limitan los incrementos en el rubro de propaganda oficial durante el ejercicio fiscal correspondiente y se prioriza el uso de tiempos oficiales respecto de los comerciales. Esto además de ser congruente con lo dispuesto en los artículos 18,

<sup>59</sup> **“Artículo 9.** [...]”

La adquisición y contratación de bienes y servicios de uso generalizado de los entes públicos se llevarán a cabo de manera consolidada con el objeto de obtener las mejores condiciones en relación con precio, calidad y oportunidad. **La Secretaría de Finanzas y Planeación emitirá los lineamientos** en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios **del Poder Ejecutivo del Estado**, acorde con las leyes de la materia.” [énfasis añadido]

<sup>60</sup> **“Artículo 134.** [...] 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. [...]”

<sup>61</sup> **“Artículo 79.** [...] La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difunda como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública del Estado y de los municipios, 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. [...]”

primer párrafo, y 19 de la Ley General de Comunicación Social,<sup>62</sup> no impide que el actor pueda presupuestar adecuadamente y determinar libremente sus gastos en materia de propaganda oficial año con año.

185. Por último, el cuarto párrafo del artículo 7 impugnado refiere únicamente a la difusión de propaganda oficial por parte del Poder Ejecutivo local, situación que en nada afecta la esfera competencial del Poder actor.
186. En consecuencia, se reconoce la **validez del artículo 7** impugnado de la Ley de Austeridad de Veracruz.

**Tema 2. Planteamientos relacionados con las responsabilidades administrativas de los servidores públicos (análisis del artículo 13 de la Ley de Austeridad local)**

187. En el séptimo concepto de invalidez, esencialmente, el actor sostiene la inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ley de Austeridad local dado que genera inseguridad jurídica al no establecer claramente cuáles serán las conductas consideradas faltas administrativas graves y remitir a la Ley de Responsabilidades Administrativas local y demás ordenamientos aplicables. Además, también sostiene que considerar cualquier incumplimiento de la Ley impugnada como falta administrativa grave transgrede el artículo 22 de la Constitución Federal y el principio de proporcionalidad de las penas.
188. El precepto impugnado señala lo siguiente:
- “Artículo 13.** El incumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente Ley constituirá falta administrativa grave y se sancionará en términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y demás ordenamientos aplicables”.
189. Así pues, la pregunta que debe contestar este Alto Tribunal es si **¿el artículo 13 impugnado genera inseguridad jurídica al distorsionar lo previsto por el parámetro constitucional en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos?** La respuesta a esta interrogante es afirmativa, por lo que resulta **fundado** el concepto de invalidez planteado<sup>63</sup>.
190. En primer lugar, es necesario mencionar que derivado de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción se modificaron diversos preceptos de la Constitución Federal con el objetivo de establecer medidas institucionales tendientes a prevenir, detectar y sancionar las conductas relacionadas con actos de corrupción en los diversos ámbitos de gobierno<sup>64</sup>.
191. Dicha reforma constitucional ha sido materia de análisis por parte de esta Suprema Corte en diversas acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucional relacionadas con el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos<sup>65</sup>.
192. A partir de esta reforma, el Congreso de la Unión expidió, entre otras, la Ley General de Responsabilidades Administrativas en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal y el segundo transitorio de la citada reforma<sup>66</sup>.

<sup>62</sup> **Artículo 18.-** Los Entes Públicos Federales, podrán destinar recursos presupuestarios para Tiempos Comerciales, siempre y cuando, hayan solicitado los Tiempos Oficiales, y dichos tiempos no estuvieran disponibles en los espacios y tiempos solicitados. [...].

**Artículo 19.-** Las contrataciones de Tiempos Comerciales que realicen los Entes Públicos con los Medios de Comunicación para la difusión de Campañas de Comunicación Social, deberá apegarse a la legislación y normatividad en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios que les sea aplicable.”

<sup>63</sup> En este punto, se retoman diversas consideraciones sostenidas por este Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 210/2019, en sesión de 8 de abril de 2021, págs. 62 a 74.

<sup>64</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 27 de mayo de 2015.

<sup>65</sup> En la controversia mencionada *supra*, se precisa que dichos precedentes se conforman por las **acciones de inconstitucionalidad** 30/2016 y su acumulada 31/2016, resuelta el 17 de noviembre de 2016; 56/2016 y 58/2016, resueltas el 5 de septiembre de 2016; 53/2017 y su acumulada 57/2017, resuelta el 29 de agosto de 2017; 78/2017 y su acumulada 79/2017, resuelta el 28 de septiembre del mismo año; 119/2017 resuelta el 14 de enero de 2020; 115/2017, resuelta el día 23 de enero de ese año y 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, resuelta el 1 de marzo de 2021. Asimismo, por las **controversias constitucionales** 76/2015 y 12/2016 resueltas el 29 de mayo de 2017; 182/2019, 183/2019, 184/2019 y 185/2019 resueltas el 28 de mayo de 2020 y 169/2017 resuelta el 1 de septiembre del mismo año. Asimismo, con posterioridad a la resolución de la controversia constitucional 210/2019 también debe tenerse en cuenta la acción de inconstitucionalidad 139/2019, resuelta el 5 de abril de 2022.

<sup>66</sup> **Artículo 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.”

**Segundo.** El Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de esta Constitución, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho artículo. Asimismo, deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente Decreto y en las leyes que derivan del mismo”.

193. El artículo 3 de dicha Ley General definió las faltas administrativas de los servidores públicos, las cuales clasificó como no graves y graves,<sup>67</sup> siguiendo la distinción del artículo 109 constitucional,<sup>68</sup> precisando que las primeras serán investigadas, substanciadas y resueltas por los órganos de control correspondientes;<sup>69</sup> mientras que la investigación y substanciación de las segundas se llevará a cabo por el órgano superior de fiscalización correspondiente o los órganos internos de control y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que corresponda.<sup>70</sup>
194. Ahora bien, en relación con el tema de establecimiento de faltas administrativas, resalta que, al resolver la acción de inconstitucionalidad 115/2017, este Tribunal Pleno destacó que las legislaturas locales no pueden modificar aspectos relacionados íntimamente con la competencia y, por tanto, no deben prever un catálogo o supuestos diversos de faltas administrativas no graves al ya previsto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en tanto que esto podría trastocar las competencias de los órganos dentro del sistema, pues, como se mencionó, incide directamente en las autoridades competentes para investigar, substanciar y resolver el procedimiento<sup>71</sup>.
195. Además, se señaló que:
- “la regulación de los aspectos inherentes como los sujetos obligados, las autoridades competentes, las infracciones administrativas, las sanciones, y los procedimientos de investigación, sustanciación y sanción, son competencia exclusiva del Congreso de la Unión mediante la emisión de la ley general, en el caso específico, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, siendo facultad del legislador local poder replicar, adaptar, o parafrasear su contenido en la norma propia, sin posibilidad de modificarla y, aun menos, contrariarla”<sup>72</sup>.
196. Así, la Ley General de Responsabilidades Administrativas solamente preserva una competencia residual muy limitada para las legislaturas locales, en tanto que dicho ordenamiento, en esencia, contiene todo lo necesario para operar a nivel nacional un sistema homogéneo de responsabilidades administrativas, sin mayores espacios para disminuir, modificar o ampliar los alcances de las previsiones sustantivas y procedimentales contenidas<sup>73</sup>.
197. Así, a partir de esto, debe concluirse que el Congreso de Veracruz no podía establecer como supuestos de faltas administrativas graves el incumplimiento de cualquier disposición a la Ley de Austeridad local pues, con ello, trastoca el sistema de competencias asignado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que tiene como eje la diferencia entre faltas administrativas graves y no graves.

---

<sup>67</sup> **Artículo 3.** Para efectos de esta Ley se entenderá por:

[...]

**XV.** Falta administrativa no grave: Las faltas administrativas de los Servidores Públicos en los términos de la presente Ley, cuya sanción corresponde a las Secretarías y a los Órganos internos de control;

**XVI.** Falta administrativa grave: Las faltas administrativas de los Servidores Públicos catalogadas como graves en los términos de la presente Ley, cuya sanción corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas [...].”

<sup>68</sup> Entre las disposiciones que fueron modificadas con motivo de la reforma mencionada se encuentra el artículo 109 de la Constitución Federal, en cuya nueva formulación destaca que: (i) a los servidores públicos que con sus actos u omisiones afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en sus cargos, se les aplicarán sanciones administrativas, cuyos procedimientos serán establecidos por la ley; (ii) aquellas faltas administrativas que sean graves, serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o bien, por sus homólogos en los Estados, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa competente, y (iii) aquellas faltas que no sean graves, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

<sup>69</sup> **Artículo 10.** Las Secretarías y los Órganos internos de control, y sus homólogas en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las faltas administrativas.

Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como Faltas administrativas no graves, las Secretarías y los Órganos internos de control serán competentes para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en esta Ley.

En el supuesto de que las autoridades investigadoras determinen en su calificación la existencia de faltas administrativas, así como la presunta responsabilidad del infractor, deberán elaborar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y presentarlo a la Autoridad substanciadora para que proceda en los términos previstos en esta Ley.

Además de las atribuciones señaladas con anterioridad, los Órganos internos de control serán competentes para:

[...].”

<sup>70</sup> **Artículo 12.** Los Tribunales, además de las facultades y atribuciones conferidas en su legislación orgánica y demás normatividad aplicable, estarán facultados para resolver la imposición de sanciones por la comisión de Faltas administrativas graves y de Faltas de particulares, conforme a los procedimientos previstos en esta Ley”.

<sup>71</sup> Véanse las páginas 39 a 47 de la sentencia, resuelta por este Tribunal Pleno el 23 de enero de 2020.

<sup>72</sup> Acción de inconstitucionalidad 115/2015, pág. 136. En el mismo sentido, véase el párrafo 135 de la acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019.

<sup>73</sup> Acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, párr. 91.

198. En consecuencia, el artículo 13 impugnado de la Ley de Austeridad local, al establecer que el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones de dicha ley constituirá una falta administrativa grave, representa una transgresión al parámetro de regularidad previsto por la Constitución Federal y la Ley General de Responsabilidades Administrativas<sup>74</sup>.
199. Aunado a lo anterior, el artículo 13 impugnado es tan amplio que genera incertidumbre respecto de los sujetos responsables y las conductas ilícitas sancionables. Este precepto, al catalogar diversas conductas como faltas administrativas graves de los servidores públicos, forma parte del derecho administrativo sancionador por lo que debe estar ajustado al principio de taxatividad, como ejercicio de la potestad punitiva del Estado<sup>75</sup>.
200. Respecto del **sujeto responsable** de la falta administrativa, no está precisado qué servidores públicos pueden ser responsables de la transgresión a las diversas disposiciones de la Ley de Austeridad. Esta imprecisión genera incertidumbre jurídica en los servidores públicos ya que según sea la interpretación que se dé a cada uno de los artículos es que podrían incurrir o no en una falta administrativa grave. Así pues, el artículo 13 impugnado abre un espacio para la arbitrariedad, situación que vulnera el derecho a la seguridad jurídica.
201. Además, la Ley de Austeridad local prescribe como **conducta ilícita** el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones establecidas en la legislación impugnada. Sin embargo, existen indeterminaciones y una brecha interpretativa que únicamente pueden ser superadas por medio de la interpretación por parte de los destinatarios de la norma. Es decir, la norma impugnada exige que a fin de integrar adecuadamente los supuestos que darán lugar a una infracción administrativa, no basta con atender a un remisión directa a conductas específicas, sino que es necesario realizar diversos ejercicios interpretativos, inadmisibles al estar frente a supuestos de derecho administrativo sancionador, a fin de desentrañar cuales son las conductas específicas que el legislador pretendió prohibir, así como las que en caso de incumplimiento efectivamente podrían constituir un supuesto de infracción.
202. A partir de los razonamientos anteriores, este Tribunal Pleno declara la **invalidez del artículo 13, únicamente en su porción normativa “grave”**, de la Ley de Austeridad de Veracruz.

<sup>74</sup> No pasa inadvertido que, al resolver el tema 6 de la acción de inconstitucionalidad 139/2019, en sesión de 5 de abril de 2022, este Tribunal Pleno reconoció la validez de los artículos 16, párrafos primero, en la porción normativa *de manera enunciativa y no limitativa*, y segundo, en la porción normativa *puediendo ampliar los supuestos regulados en este artículo*, y 26 de la Ley Federal de Austeridad Republicana toda vez que dichos preceptos, a pesar de prever un catálogo enunciativo y no limitativo de medidas de austeridad republicana que podía dar lugar a la responsabilidades administrativas, no transgredían el principio de taxatividad. Lo anterior, pues conforme a los artículos 7, fracciones I y IV, y 49, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se preveía claramente como falta administrativa no grave el incumplimiento de los servidores públicos de sus atribuciones, funciones o encomiendas, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, incluyendo la administración de los recursos bajo su responsabilidad en términos de los principios previstos por el artículo 134 de la Constitución Federal.

Esto es, en dicho precedente, las normas impugnadas resultaban complementarias de las infracciones administrativas ya previstas por la Ley General de Responsabilidades Administrativas en la medida que los preceptos impugnados establecían un catálogo de medidas de austeridad, lo que debía entenderse como aquellas disposiciones que deben observar los funcionarios en el ejercicio de su cargo. Además, la facultad otorgada para definir otras medidas de austeridad que pudieran ser aplicables a nivel reglamentario se consideró congruente siempre y cuando las medidas estuvieran expresadas con suficiente claridad, no sean retroactivas y se publiquen de forma previa a su aplicación (facultad que, por cierto, no había sido ejercida).

En consecuencia, se reconoció la validez de los preceptos mencionados, ya que la ampliación del catálogo de medidas de austeridad resultaba únicamente complementario de las normas de la Ley General de Responsabilidades Administrativas que prevén los supuestos de infracción administrativa, específicamente la falta administrativa no grave consistente en el deber de los servidores públicos de cumplir con sus funciones observado las disposiciones que lo rijan, incluyendo aquellas relativas al ejercicio de los recursos públicos conforme a los principios de austeridad.

En contraste con lo resuelto en este precedente, en el caso bajo análisis, el artículo 13 de la Ley de Austeridad de Veracruz no establece un catálogo de medidas de austeridad que permita complementar y dar contenido a supuestos de faltas administrativas ya reguladas previamente en la Ley General o en la Ley local en materia de responsabilidades administrativas. Por el contrario, el artículo 13 directamente califica y establece como hipótesis de faltas administrativas graves, por sí mismas, todas las disposiciones de la Ley de Austeridad local.

De lo anterior, se advierte que en el precedente mencionado la litis versó sobre la facultad del Congreso local para establecer un catálogo enunciativo y no limitativo de medidas de austeridad, pero no versó sobre supuestos de faltas administrativas graves o no graves. Mientras tanto, en el presente caso, es claro que el artículo 13 impugnado no prevé un catálogo de medidas de austeridad, ni señala que las medidas de austeridad previstas en la ley podrán dar lugar al procedimiento que corresponda en materia de responsabilidades administrativas; sino el artículo 13 directamente genera un catálogo de faltas administrativas graves adicionales a las previstas por la Ley local y la Ley General en la materia, remitiendo únicamente para investigación, substanciación y resolución a lo previsto en tales ordenamientos.

Así, la diferencia fundamental radica en que, en el caso de la Ley de Austeridad de Veracruz, el legislador local no pretendió establecer una norma integradora que permitiera complementar hipótesis de faltas administrativas prevista por la ley local o general en la materia, sino que calificó como supuestos adicionales todas las disposiciones contenidas, pero sin precisar las conductas específicamente prohibidas ni los sujetos vinculados.

<sup>75</sup> Tesis 2a/J. 124/2018 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 60, Tomo II, Noviembre de 2018, página 897, con número de registro 2018501, de rubro, “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 ese sentido, véase la jurisprudencia P.J. 99/2006, de rubro: “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”. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIV, agosto de 2006, página 1565, registro 174488.

**IX. EFECTOS**

203. En suma, por un lado, se reconoce la **validez** de los artículos 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9, párrafo segundo, y 11 de la Ley de Austeridad local.
204. Por otro lado, se declara la **invalidez** de los artículos 3, 9, párrafo primero, y 13, en su porción normativa “grave”, de la Ley de Austeridad impugnada. Estas declaraciones de invalidez surtirán sus efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso local.
205. De acuerdo con lo establecido en el artículo 105, fracción I, antepenúltimo párrafo, de la Constitución Federal, los efectos de la declaratoria de invalidez serán generales al versar sobre disposiciones generales del Estado de Veracruz cuestionadas en términos del inciso h) de dicho precepto.
206. Por lo expuesto y fundado, se

**RESUELVE:**

**PRIMERO.** Es **parcialmente procedente y parcialmente fundada** la presente controversia constitucional.

**SEGUNDO.** Se **sobresee** la presente controversia constitucional respecto del oficio SFP/189/2019, emitido por el titular de la Secretaría de Finanzas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

**TERCERO.** Se **desestima** en la presente controversia constitucional respecto del artículo 4 de la Ley Número 11 de Austeridad para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho.

**CUARTO.** Se reconoce la **validez** de los artículos 1, 2, del 5 al 8, 9, párrafo segundo, y 11 de la referida Ley Número 11 de Austeridad para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

**QUINTO.** Se declara la **invalidez** de los artículos 3, 9, párrafo primero, y 13, en su porción normativa ‘grave’, de la citada Ley Número 11 de Austeridad para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la cual surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de dicho Estado.

**SEXTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 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 los puntos resolutivos primero y segundo:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al VII relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva, a las causales de improcedencia (sobreseer, de oficio, respecto del oficio SFP/189/2019, emitido por la Secretaría de Finanzas y Planeación de dicho Estado) y a la precisión de las normas impugnadas.

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

Se expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf con precisiones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado “Planteamientos relacionados con el principio de división de poderes”, en su subtema E, consistente en declarar la invalidez del artículo 4, párrafo primero, de la Ley Número 11 de Austeridad para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Batres Guadarrama y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra.

Se expresó una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf con precisiones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado “Planteamientos relacionados con el principio de división de poderes”, en su subtema E, consistente en declarar la invalidez del artículo 4, párrafo segundo, de la Ley Número 11 de Austeridad para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Batres Guadarrama, el señor Ministro Pérez Dayán y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra.

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

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Planteamientos relacionados con el principio de división de poderes", en su subtema A, intitulado "Parámetro de regularidad en relación con el principio de división de poderes y su configuración en las entidades federativas". La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de las consideraciones, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Planteamientos relacionados con el principio de división de poderes", en su subtema C, consistente en reconocer la validez del artículo 2 de la Ley Número 11 de Austeridad para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Planteamientos relacionados con el principio de división de poderes", en su subtema B, consistente en reconocer la validez de los artículos 1 y 11 de la Ley Número 11 de Austeridad para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con precisiones, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Planteamientos relacionados con el principio de división de poderes", en su subtema E, consistente en reconocer la validez de los artículos 5 y 9, párrafo segundo, de la Ley Número 11 de Austeridad para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra.

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 con precisiones, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Planteamientos relacionados con el principio de división de poderes", en su subtema E, consistente en reconocer la validez de los artículos 6 y 8 de la Ley Número 11 de Austeridad para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Planteamientos relacionados con el principio de división de poderes", en su subtema F, consistente en reconocer la validez del artículo 7 de la Ley Número 11 de Austeridad para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

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

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de las consideraciones, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones y por razones adicionales, Batres Guadarrama separándose de los párrafos 140, 144, 146, 147 y 149, Ríos Farjat con matices en las consideraciones, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Planteamientos relacionados con el principio de división de poderes", en su subtema D, consistente en declarar la invalidez del artículo 3, párrafo primero, de la Ley Número 11 de Austeridad para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de las consideraciones, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones y por razones adicionales, Batres Guadarrama separándose de los párrafos 140, 144, 146, 147 y 149, Ríos Farjat con matices en las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de las consideraciones y por razones adicionales, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado “Planteamientos relacionados con el principio de división de poderes”, en su subtema D, consistente en declarar la invalidez del artículo 3, párrafo segundo, de la Ley Número 11 de Austeridad para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf con precisiones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado “Planteamientos relacionados con el principio de división de poderes”, en su subtema E, consistente en declarar la invalidez del artículo 9, párrafo primero, de la Ley Número 11 de Austeridad para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Batres Guadarrama votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez de todo el precepto, González Alcántara Carrancá por la invalidez de todo el precepto, Esquivel Mossa por la invalidez de todo el precepto, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo por la invalidez de todo el precepto, Ríos Farjat por la invalidez de todo el precepto y con algunas consideraciones adicionales, Laynez Potisek por la invalidez de todo el precepto, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por la invalidez de todo el precepto y separándose de los párrafos del 199 al 201, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado “Planteamientos relacionados con las responsabilidades administrativas de los servidores públicos”, consistente en declarar la invalidez del artículo 13, en su porción normativa “grave”, de la Ley Número 11 de Austeridad para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. La señora Ministra Batres Guadarrama votó en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 2) determinar que la invalidez sea general, al versar sobre disposiciones generales del Estado. La señora Ministra Batres Guadarrama votó en contra.

#### **En relación con el punto resolutive sexto:**

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

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

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

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

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 treinta y ocho fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 24/2019, promovida por el Poder Judicial del Estado de Veracruz, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su sesión del veintisiete de enero de dos mil veinticinco. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México a dos de junio de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA PRESIDENTA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 24/2019, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE VEINTISIETE DE ENERO DE DOS MIL VEINTICINCO.**

El Tribunal Pleno se pronunció sobre la constitucionalidad de diversos artículos de Ley Número 11 de Austeridad para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. En general, estuve a favor del proyecto, salvo por dos temas.

**Razones del voto concurrente:**

**1. Sobre el análisis de los artículos 1 y 11 de la Ley de Austeridad para el Estado de Veracruz.**

En este punto, tengo las siguientes razones adicionales a las de la sentencia:

Primeramente, considero que los conceptos de invalidez formulados contra los artículos 1 y 11 impugnados son infundados. Dichas normas conceden una facultad para que el Poder Judicial del Estado de Veracruz reglamente en su ámbito de competencia las disposiciones de la Ley de Austeridad, la cual por sí mismo no es inconstitucional, ya que lejos de limitar la autonomía de este Poder, la fortalecen, pues el legislador expresamente le confirió la atribución de decidir cómo implementar la ley tomando en cuenta sus necesidades propias y sin la intervención de algún otro poder.

En segundo lugar, la validez de esta facultad reglamentaria no puede depender de la constitucionalidad de las obligaciones y límites específicos que contiene la Ley de Austeridad para el Estado de Veracruz; es decir, si algún otro artículo de la ley referida es contrario a las normas constitucionales, ese sería el precepto que en todo caso pudiera invalidarse, pero ello no puede llevar a considerar que la facultad concedida para "*emitir las disposiciones administrativas generales que sean necesarias para dar cumplimiento a la ley*", atente contra la división de poderes o la autonomía del Poder Judicial.

En tercer lugar, si bien me parece acertado partir de las consideraciones de la **acción de inconstitucionalidad 139/2019**, para señalar que en términos del artículo 124 constitucional, los Congresos locales tienen una facultad semejante para regular el gasto público local y reglamentar en el ámbito de su competencia los principios de austeridad previstos en el artículo 134 constitucional; atendiendo a los conceptos de invalidez –que plantean una violación a la división de poderes– considero que también se deben retomar aquellas consideraciones del precedente, en las que se analizó precisamente si la Ley Federal de Austeridad Republicana, en general, vulneraba la división de poderes y la independencia judicial.

**2. Sobre el análisis del artículo 3 de la Ley de Austeridad para el Estado de Veracruz.**

En relación con este tema, yo me pronuncié a favor de declarar la invalidez **únicamente** del párrafo segundo, separándome de consideraciones y con consideraciones adicionales, por los siguientes motivos:

En primer lugar, considero que era relevante distinguir que el párrafo primero del artículo 3 de la Ley de Austeridad para el Estado de Veracruz, únicamente señala que los servidores públicos del Estado tienen derecho a recibir los beneficios del sistema público de seguridad social correspondiente, consecuentemente, yo no advierto que ese párrafo contenga algún vicio de constitucionalidad, además no fue controvertido por el actor, por lo que no advierto motivo para declarar su invalidez.

Por otro lado, se declaró la invalidez del párrafo segundo del precepto impugnado, partiendo de una interpretación que no comparto del artículo 127, fracción IV, de la Constitución Federal. Desde mi perspectiva, dicho precepto constitucional no reconoce un derecho a recibir jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, liquidaciones, préstamos y créditos.<sup>1</sup> Lo que ese precepto establece es la prohibición de pagar tales conceptos cuando no estén previstos por ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo.

A *contrario sensu*, el artículo 127, fracción IV, de la Constitución General permite cubrir esas prestaciones cuando estén previstas en alguno de esos instrumentos, pero el que no las contemplen, no los hace inconstitucionales.

En esa línea, también advierto que se declaró la invalidez de todo el artículo 3 impugnado, a raíz del análisis de la prohibición de cubrir con recursos públicos un haber de retiro o jubilación a los servidores públicos. Sin embargo, el párrafo segundo de ese precepto también contiene una prohibición de contratar seguros privados de gastos médicos, de vida o de separación individualizada o colectiva por parte de los entes públicos locales para beneficio de cualquier servidor público, que son conceptos de naturaleza distinta respecto de los cuales no pueden aplicar los mismos razonamientos.

A pesar de lo anterior, mi voto fue a favor de declarar la invalidez del párrafo segundo del artículo 3 de la Ley de Austeridad para el Estado de Veracruz por lo siguiente:

- a) **La prohibición de pagar, establecer o cubrir con recursos públicos haberes de retiro o regímenes especiales de jubilación o pensión, es inválida ya que transgrede la garantía de estabilidad en el cargo y, consecuentemente, el principio de independencia judicial.**

Al respecto, se debe retomar el criterio contenido en la **controversia constitucional 18/2016**,<sup>2</sup> en la que el Tribunal Pleno determinó que las legislaturas locales deben respetar la estabilidad en el cargo y asegurar la independencia judicial, para lo cual se han de observar, entre otros: a) el establecimiento de un periodo razonable para el ejercicio del cargo de jueces y magistrados, con posibilidad de ratificación que garantice la estabilidad de los juzgadores en sus cargos, y **b) si ese periodo no es vitalicio, a su término debe preverse un haber de retiro**.<sup>3</sup>

Incluso, se estableció que, si el marco jurídico legal que aplica en el Estado no prevé el haber de retiro para los juzgadores, ello constituye una omisión legislativa en competencias de ejercicio obligatorio que es inconstitucional y, por lo tanto, el Congreso local debe legislar para garantizarlo.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> En la fracción referida del artículo 127 en realidad no establece un derecho, sino una prohibición:

"Artículo 127...

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

<sup>2</sup> Fallada el tres de julio de dos mil diecisiete, en este asunto además se retomaron las consideraciones sostenidas en las CC 9/2004 y 25/2008.

<sup>3</sup> "ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE PODERES JUDICIALES LOCALES. PARÁMETROS PARA RESPETARLA, Y SU INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LOS SISTEMAS DE NOMBRAMIENTO Y RATIFICACIÓN. Conforme al artículo 116, fracción III, antepenúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados gozan de autonomía para decidir sobre la integración y funcionamiento de sus Poderes Judiciales, lo que implica una amplia libertad de configuración de los sistemas de nombramiento y ratificación de los Magistrados que los integran, siempre y cuando respeten la estabilidad en el cargo y aseguren la independencia judicial, lo que puede concretarse con los parámetros siguientes: a) Que se establezca un periodo razonable para el ejercicio del cargo, tomando en cuenta un solo periodo de ejercicio o uno de primer nombramiento y posterior ratificación, que garantice la estabilidad de los juzgadores en sus cargos, el cual puede ser variable atendiendo a la realidad de cada Estado; b) Que en caso de que el periodo no sea vitalicio, al final de éste pueda otorgarse un haber de retiro determinado por los propios Congresos Locales; c) Que la valoración sobre la duración de los periodos sólo pueda ser inconstitucional cuando sea manifiestamente incompatible con el desarrollo de la actividad jurisdiccional o cuando se advierta que a través de la limitación de los periodos pretende subyugarse al Poder Judicial; y d) Que los Magistrados no sean removidos sin causa justificada". (Registro: 172,525, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, mayo de 2007, Jurisprudencia P./J. 44/2007, página: 1641).

<sup>4</sup> "MAGISTRADOS DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE JALISCO. LA AUSENCIA DE NORMAS QUE REGULEN EL HABER POR RETIRO, REFERIDO EN EL ARTÍCULO 61 DE LA CONSTITUCIÓN DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, ES CONTRARIA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Del penúltimo párrafo del artículo 61 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como del numeral 9o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial local, se advierte que los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia tendrán derecho a un haber por retiro, no obstante, si bien es cierto que el referido artículo 61 establece que la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado fijará el haber a que tendrán derecho los Magistrados que se retiren forzosa o voluntariamente, también lo es que ni la Ley Orgánica del Poder Judicial ni alguna otra ley local fijan las bases, mecanismo y periodicidad para su otorgamiento, lo que vulnera el artículo 116, fracción III, párrafo antepenúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto no se respeta la estabilidad en el cargo ni se asegura la independencia judicial, pues al término del plazo de 17 años, los Magistrados que culminen su encargo constitucional no tienen la certeza de cuál es ese haber por retiro ni del momento en el cual lo recibirán". (Registro: 163,090, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, enero de 2011, Jurisprudencia P./J. 112/2010, página 2815)

En la diversa **controversia constitucional 81/2010**,<sup>5</sup> el Tribunal Pleno sostuvo que el haber de retiro es un componente de las garantías de la función jurisdiccional porque: *“Esa estabilidad e inamovilidad de los magistrados, ya sea por una designación vitalicia o por la seguridad de un haber de retiro en caso de designaciones temporales, es en realidad, la expresión de una garantía a favor de la sociedad, para que el Poder Judicial se integre con juzgadores profesionales, dedicados de forma exclusiva a su labor, despreocupados de su futuro a corto, mediano, e incluso largo plazo, y sujetos únicamente a los principios y exigencias propias de la institución judicial. La estabilidad de los titulares es indispensable para la estabilidad de la jurisdicción y condición para la independencia y autonomía judicial.”*

De esa forma, ya se ha determinado que el haber de retiro es un elemento de las garantías de estabilidad e inamovilidad judicial, por lo que, la prohibición de entregar ese tipo de percepciones a los integrantes del Poder Judicial es inconstitucional, por contravenir el artículo 116, fracción III, de la Constitución General, sin mayor justificación o explicación.

**b) La prohibición de contratar seguros privados de gastos médicos, de vida o de separación individualizada o colectiva por parte de los entes públicos locales para beneficio de los servidores públicos, resulta inválida ya que constituye una intromisión en la autonomía de gestión presupuestal del Poder Judicial local.**

A diferencia de lo que ocurre con los haberes de retiro, los seguros que se otorgan a los servidores públicos sí pueden considerarse como parte de su remuneración, ya que en términos del artículo 127 constitucional constituyen una percepción en especie.<sup>6</sup>

En esa línea, esta prohibición en casos concretos en que ya se hayan otorgado estas prestaciones, pudiera transgredir la garantía de irreductibilidad salarial de los juzgadores; pero en abstracto no transgrede el referido principio, ya que los montos erogados en esas prestaciones pueden ser compensados mediante el incremento del sueldo o de otras formas.

Sin embargo, al establecer una prohibición absoluta de contratar este tipo de prestaciones, considero que existe una transgresión a la división de poderes, pues constituye una intromisión en la autonomía de gestión presupuestaria del Poder Judicial.<sup>7</sup> Al respecto, me parece relevante recordar que en la **controversia constitucional 35/2000** se sostuvo lo siguiente:

---

<sup>5</sup> Fallada el 6 de diciembre de 2011, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, reservándose el derecho para revisar el engrose y, en su caso, formular voto concurrente; Cossío Díaz, reservándose el derecho para revisar el engrose y, en su caso, formular voto concurrente; Luna Ramos, reservándose el derecho para revisar el engrose y, en su caso, formular voto concurrente; Franco González Salas, apartándose de diversas consideraciones, reservándose el derecho para revisar el engrose y, en su caso, formular voto concurrente; Zaldívar Lelo de Larrea, sin compartir las consideraciones en los términos mencionados en su última intervención por el Señor Ministro ponente; Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, sin compartir las consideraciones en los términos mencionados en su última intervención por el Señor Ministro ponente; Valls Hernández, sin compartir las consideraciones en los términos mencionados en su última intervención por el Señor Ministro ponente; Sánchez Cordero de García Villegas, sin compartir las consideraciones en los términos mencionados en su última intervención por el Señor Ministro ponente; Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

<sup>6</sup> Ver jurisprudencia PC.I.L. J/23 L (10a.) del Pleno en Materia de Trabajo del primer Circuito: Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto: **“SEGURO DE SEPARACIÓN INDIVIDUALIZADO. EL MONTO ENTREGADO POR EL PATRÓN A NOMBRE DEL TRABAJADOR AL SERVICIO DEL ESTADO A LA INSTITUCIÓN DE SEGUROS POR ESE CONCEPTO, NO FORMA PARTE DEL SUELDO O SALARIO DE ÉSTE, PARA EFECTO DE CUANTIFICAR LAS PRESTACIONES A QUE TUVIERE DERECHO. Conforme al Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, el seguro de separación individualizado es una prestación de naturaleza laboral otorgada a los trabajadores ...”** visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo III, página 2124. Registro digital: 2012609.

<sup>7</sup> La intromisión es el grado más bajo de transgresión de la división de poderes, pues basta con que uno de los poderes se inmiscuya o se entremeta en una cuestión que, por ser propia de otro, le sea ajena; Como se dijo en la referida **controversia constitucional 35/2000**: *“La intromisión, empero, no implica que el poder que se entremete en los asuntos de otro pueda incidir de manera determinante en la toma de decisiones o que genere algún tipo de sumisión o relación jerárquica. Este primer límite del principio de división de poderes es, podría decirse, tenue, pues marca la frontera entre la violación y la no violación de tal principio. Debido a ese carácter, el juzgador constitucional debe analizar cuidadosamente, en cada caso concreto, el modo en que se lleva a cabo la relación normativa entre diversos poderes u órganos, ello con el fin de no confundir la intromisión con la colaboración en la realización de ciertas funciones normativas.”*

- La esfera reservada a los Poderes Judiciales locales implica la inamovilidad, la inmutabilidad salarial (que se refiere a la remuneración adecuada y no disminuable) y la carrera judicial de los juzgadores; mientras que la autonomía de la gestión presupuestal viene a ser una condición necesaria para que los poderes judiciales locales puedan ejercer sus funciones jurisdiccionales con plena independencia.
- Sin aquélla, se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuable), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores. Por ser una circunstancia que condiciona la independencia judicial, la autonomía de la gestión presupuestal debe sumarse a la remuneración adecuada y no disminuable, carrera judicial e inmovilidad de los juzgadores, como principios fundamentales.
- Así, si se tiene en cuenta que la autonomía de la gestión presupuestal tiene el carácter de principio fundamental de la independencia de los Poderes Judiciales locales, es claro que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello conllevaría, a la violación del principio de división de poderes que garantiza el artículo 116 constitucional.
- Por lo demás, este principio de autonomía en la gestión presupuestal tiene fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en él se estatuye la garantía de expeditéz en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales; cuestiones éstas que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal.

A partir de lo anterior, estimo que la prohibición absoluta de contratar seguros para sus servidores públicos representa una intromisión del Poder Legislativo en la autonomía de gestión presupuestaria del Poder Judicial del Estado de Veracruz, ya que le impide decidir cuál es la mejor manera de organizar y cubrir las remuneraciones de los servidores públicos adscritos a ese poder, además de que este tipo de prestaciones tienen la finalidad captar los mejores perfiles profesionales para el desempeño la función pública de impartición de justicia (al hacerla competitiva y atractiva en el mercado laboral), en atención a los principios de objetividad, imparcialidad, independencia, profesionalismo o excelencia que se busca en los servidores públicos del Poder Judicial.

La prohibición a la que me refiero implica que el Congreso se inmiscuya en la forma en que el Poder Judicial podría establecer condiciones competitivas para atraer a los mejores perfiles para laborar en esa institución, con lo cual interfiere en la autonomía del Poder Judicial para decidir la forma en que cubrirá las remuneraciones de sus servidores públicos, que está relacionada, precisamente con la forma de conseguir esos principios de excelencia y profesionalismo.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **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 cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en relación con la sentencia del veintisiete de enero de dos mil veinticinco, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la controversia constitucional 24/2019, promovida por el Poder Judicial del Estado de Veracruz. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México a dos de junio de dos mil veinticinco.- Rúbrica.