

VOTO CONCURRENTE

CONSEJERO ELECTORAL  
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

**VOTO CONCURRENTE QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL  
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA EN RELACIÓN AL ACUERDO DEL  
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL  
QUE SE APRUEBA EL ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO PARA EL  
EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2019 .**

Con fundamento en el artículo 26, numeral 7, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el suscrito emite el presente voto concurrente, pues no obstante haber votado en lo general a favor del sentido del Acuerdo, me aparto de las consideraciones y del contenido mismo del proyecto de Presupuesto relacionadas con la remuneración de las y los consejeros del Consejo General, de los integrantes de la Junta General Ejecutiva y de otros funcionarios electorales, que recibirán una remuneración mayor a la prevista para el Presidente de la República en 2019, lo que desde mi punto de vista viola directamente el artículo 127 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así también para manifestar mi desacuerdo con el monto de presupuesto asignado a diversos proyectos previstos en la Cartera Institucional que, en mi opinión, no son indispensables para el cumplimiento de los fines del Instituto Nacional Electoral y van en contra de una verdadera política de austeridad que reclama la sociedad.

**INCUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE REMUNERACIÓN  
MÁXIMA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL PROYECTO DE  
PRESUPUESTO 2019 DEL INE.**

El proyecto de Presupuesto 2019 del INE no cumple con el principio constitucional de remuneración máxima de los servidores públicos ordenado en el artículo 127 fracción II de la CPEUM que señala que “ningún servidor podrá recibir remuneración ... mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente”, pues no se toman las previsiones necesarias respecto al hecho notorio que el Presidente de la República en 2019 percibirá un salario aproximado de 108 mil pesos mensuales.

La interpretación gramatical, teleológica y sistemática del artículo 127 Constitucional no deja lugar a dudas que el principio de remuneración máxima de los servidores públicos es aplicable en todos sus términos y sin limitación alguna a los organismos autónomos como lo es el INE.

En principio porque el artículo 127 Constitucional expresamente señala que “los servidores públicos de la Federación, ..., así como de sus ... organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración ... que será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes bajo ... (la base, entre otras) que ningún servidor podrá recibir remuneración, ..., por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.”

La letra de la Constitución es muy clara, no admite otro tipo de interpretación ni excepciones a su aplicación: ningún servidor público puede ganar más que el Presidente de la República.

Para quien dude o intente eludir la aplicación de esta norma constitucional, debe recordarse su génesis y las previsiones que la propia Constitución establece para lograr su cumplimiento.

### **Interpretación teleológica.**

El proceso legislativo de la Reforma Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2009 es muy ilustrativo. Las exposiciones de motivos de las 2 iniciativas de reforma constitucional que dieron vida al principio de remuneración máxima de los servidores públicos señalaron:

#### Iniciativa de senadores del PRD, Convergencia y PT:

*La presente iniciativa contiene la propuesta de fijar un sueldo neto máximo para todos los servidores públicos del país, incluidos los funcionarios de organismos, empresas e instituciones de cualquier género.*

*Se propone que el sueldo máximo anual ascienda a treinta y tres mil veces el salario mínimo general diario determinado para el Distrito Federal, es decir, unos 120 mil pesos mensuales...*



Si bien la propuesta de esta iniciativa para señalar directamente una cantidad líquida a la percepción máxima de todos los servidores públicos del país no se integró al texto constitucional, es muy orientadora respecto a la similitud del monto salarial máximo difundido en los medios de comunicación para el Presidente de la

República para 2019: 108 mil pesos mensuales, que es muy cercano a los 120 mil pesos mensuales propuestos en esta iniciativa de reforma constitucional.

Iniciativa del Presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa:

*La Ley que emita el Congreso de la Unión, en la medida en que definirá directamente el sentido y alcance de disposiciones constitucionales, vinculará por igual a todos los órganos públicos, entendiéndose por éstos a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial federales; los órganos constitucionales autónomos; los tres poderes de los estados y equivalentes en el Distrito Federal, incluidos sus órganos autónomos de carácter local; los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y, en general, cualquier órgano que realice funciones de Estado.*

...

*... a efecto de que exista a nivel constitucional un parámetro definido, se propone que ninguna remuneración de los servidores públicos sea superior al monto máximo autorizado en el Presupuesto federal para la remuneración del Jefe del Estado....*

Como se puede ver, el núcleo de las iniciativas constitucionales fue establecer un parámetro máximo del salario aplicable a todos los servidores públicos del país, incluyendo desde luego a los organismos autónomos como el Instituto Nacional Electoral.

Así también, esta postura fue ratificada en forma categórica durante las discusiones de las iniciativas en las Cámaras de Senadores y de Diputados:

Discusión en la Cámara de Senadores del 13 de marzo de 2007:

*Senador Pedro Joaquín Coadwell:*

...

*La reforma que ahora discutimos pretende que todo lo preceptuado abarque a todo el universo de servidores públicos de la Federación, de los estados, de los municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales;*



fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos o cualquier otro ente público.

...

Hay que recordar que se daba el caso de algunos funcionarios municipales, estatales, de poderes de la Unión o de entes autónomos, que se asignaban salarios superiores al del titular del Poder Ejecutivo Federal, e incluso mayores que Jefes de Estado de otras naciones, con lo que se rompía toda noción de proporción y orden ...

Senador José González Morfín:

...

Hay acuerdo aquí hoy, en someter a los funcionarios de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, al mismo régimen de percepción.

En efecto, coincidimos en que el tope máximo general debe ser la retribución líquida que recibe el Presidente de la República, no en su papel de titular del Poder Ejecutivo de la Federación, sino en su papel que le da la Constitución de Jefe del Estado mexicano.

...

Dictamen en la Cámara de Diputados del 31 de marzo de 2009:

Vale la pena enfatizar la extensión que se hace al artículo 127 respecto a quienes aplicará la iniciativa, criterios que según se precisa, valdrán para cualquier función, empleo, cargo o comisión en el servicio público, incluyendo en ello a todo servidor público, funcionario, empleado y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, de la federación, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos y cualquier otro ente público.





*...deberá existir un tope máximo a las remuneraciones de los servidores públicos, que no necesariamente significa que deban de llegar a ese tope máximo los servidores públicos, sino que es sólo un referente que permita hacer operativa la reforma a fin de que no existan simulaciones.*

...

*De ahí que se pretenda con esta reforma fijar un tope máximo a los salarios de todos los servidores públicos y que ninguno de ellos pueda asignarse un salario como producto de su apreciación personal,...*

No puede caber duda entonces que el principio constitucional de remuneración máxima debe ser respetado por todos los servidores públicos del Instituto Nacional Electoral, siendo los consejeros electorales del CG quienes deben dar ejemplo de disposición a acatar la Constitución y la ley.

Sin embargo, a contrapelo del orden constitucional, incluso en forma desafiante, el proyecto de Presupuesto 2019 del INE aprobado por la mayoría de consejeros del Consejo General establece un régimen de excepción inconstitucional que crea un sistema salarial privilegiado para algunos servidores públicos del Instituto, incluyendo desde luego a las y los consejeros del Consejo General, cuyos remuneraciones serán mayores a las que tendrá el Presidente de la República en 2019.

Para ello, el Acuerdo que aprueba el proyecto de Presupuesto 2019 del INE, en forma abundante intenta justificar el establecimiento de este régimen salarial de excepción y eludir el mandato constitucional.

En términos generales, son 4 los argumentos en los que la mayoría fundó el régimen de excepción salarial:

- 1.- Autonomía presupuestal del INE.
- 2.- Defensa de los derechos laborales de los servidores públicos del INE.
- 3.- Especialización de los servidores públicos del INE.
- 4.- Aplicación del artículo 94 Constitucional a las y los consejeros del INE.



## **Sobre la autonomía presupuestal del INE.**

Desde luego que el INE cuenta con autonomía presupuestal, circunstancia que está reconocida constitucionalmente, pero la libertad de la confección de su presupuesto no puede llegar al grado de incumplir otras disposiciones constitucionales y establecer regímenes de excepción paraconstitucionales. La autonomía presupuestal del INE se encuentra acotada por los otros principios y disposiciones que conforman la Constitución. La autonomía presupuestal del INE no significa que el principio de supremacía constitucional no le sea aplicable.

Así por ejemplo, es claro que en la elaboración y ejecución de su presupuesto, el INE debe respetar los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez en el manejo de los recursos públicos señalados en el artículo 134 Constitucional; en aras de su autonomía presupuestal el INE no puede alejarse de esos principios.

De la misma forma, la autonomía presupuestal del INE no permite al INE dejar de observar el principio de remuneración máxima de los servidores públicos que es aplicable a todos los servidores públicos del país, incluyendo a los de los organismos autónomos, como expresamente lo dispone el primer párrafo del artículo 127 Constitucional.

No está de más recordar que otra de las finalidades de establecer a nivel constitucional el principio de remuneración máxima aplicable a todos los servidores públicos fue precisamente para evitar que escudándose en una mal entendida autonomía presupuestal se asignaran, más bien se autoasignaran, salarios exorbitantes. Así se dijo expresamente en la iniciativa de reforma constitucional del Presidente Felipe Calderón Hinojosa:

...

*... a efecto de que exista a nivel constitucional un parámetro definido, se propone que ninguna remuneración de los servidores públicos sea superior al monto máximo autorizado en el Presupuesto federal para la remuneración del Jefe del Estado. Con ello, los distintos órganos públicos contarán con un tope máximo de referencia que evite que, bajo argumentaciones relativas al manejo autónomo de los presupuestos, se adopten sueldos y prestaciones desmedidos.*



Cuestión que fue retomada por el senador González Morfín en la discusión del 13 de marzo de 2007:

...

*Es función de la Constitución establecer un principio de orden, articulado en primera instancia a través de reglas o prohibiciones que de forma directa e imperativa limiten las decisiones presupuestales de todos los ámbitos y niveles de gobierno.*

En este tenor, tampoco puedo estar de acuerdo cuando se señala que "... el establecimiento de la remuneración del Presidente de la República en el presupuesto correspondiente, implicaría una relación de subordinación anual de los demás Poderes de la Unión y de los órganos constitucionales autónomos, como el INE, respecto al Ejecutivo, porque este último poder estaría en aptitud de decidir sobre un aspecto que debe ser decidido por cada Poder u órgano constitucional autónomo ...", pues tal afirmación desconoce que la división de poderes implica necesariamente que esos poderes actúan con libertad pero en el marco de las atribuciones que otorga la Constitución a cada poder u órgano autónomo, de tal forma que la autonomía de un poder no signifique desligarse del orden constitucional. Se olvida que la división de poderes trae consigo un sistema de pesos y contrapesos. Los poderes u órganos autónomos, como incorrectamente lo sugiere el Acuerdo, no pueden ser entes que se autogobiernen sin ningún marco constitucional que deban respetar o sin ningún contrapeso institucional. En palabras lisas y llanas, en función del principio de división de poderes, los órganos autónomos no pueden autoexcepcionarse de mandatos constitucionales que expresamente la Constitución señala les son aplicables.

Por otro lado, conforme a nuestro diseño constitucional, es impropio decir que al considerar la remuneración del Presidente de la República en el presupuesto del INE supone una subordinación del INE al Poder Ejecutivo, no sólo porque ese mandato lo establece la propia Constitución como un parámetro objetivo, sino porque conforme a la propia Constitución quien autoriza el Presupuesto (donde se incluye la remuneración del Presidente de la República) es la Cámara de Diputados, por lo que en la lógica de la mayoría el INE estaría subordinado al Congreso de la Unión no al Poder Ejecutivo.



## **Respecto de la defensa de los derechos laborales de los servidores públicos del INE.**

En el Acuerdo aprobado por la mayoría se dice que el proyecto de Presupuesto para 2019 considera la defensa de los derechos laborales adquiridos de los servidores electorales, cuya remuneración no puede ser disminuida en virtud del principio de progresividad de los derechos humanos y los derechos laborales reconocidos en tratados internacionales.

Es claro que todas las disposiciones constitucionales se limitan y acotan entre sí, por ello al operador jurídico le corresponde ponderar su aplicación en los casos concreto, para ello debe considerar la teleología de la norma y su situación frente a otras normas del mismo rango. Así, cuando una norma o principio constitucional es de carácter restrictivo de un derecho fundamental, tiene el mismo valor constitucional y conforme a la jurisprudencia de nuestra SCJN dicha restricción constitucional debe ser de aplicación estricta (es decir, no permitiendo que por analogía se extiendan esas excepciones).

La fracción II del artículo 127 Constitucional que establece el principio de remuneración máxima de los servidores públicos es claramente una norma de carácter restrictivo del derecho humano a un salario digno y decoroso y también del propio artículo 127 Constitucional que ordena que las remuneraciones de los servidores públicos sean adecuadas, irrenunciables y proporcionales a sus responsabilidades.

Es decir, el sueldo de los servidores públicos debe ser digno, decoroso, adecuado, irrenunciable y proporcional a sus responsabilidades ... pero también no debe rebasar el salario del Presidente de la República, circunstancia que no lleva contradicción alguna (a menos claro está que el salario del Presidente de la República sea tan indigno e indecoroso que no permita que los salarios de los otros servidores públicos tampoco lo sean). Son políticas de Estado en configuración constitucional.

Por tal motivo, no puede válidamente decirse (como lo hace el Acuerdo) que no debe observarse el principio de remuneración máxima ya que atenta contra el principio de progresividad de los derechos humanos, en especial al supuesto derecho adquirido de los servidores públicos a que no se les reduzca sus percepciones, pues ambos principios tienen igual jerarquía y además en el caso del principio de remuneración máxima se trata de una medida constitucional (plenamente razonable) que modula el derecho constitucional a un salario digno y

decoroso, no existiendo ninguna regresión al derecho fundamental al trabajo y a un salario en esa disposición.

Por otra parte, es relevante no olvidar que la propia reforma constitucional de 2009 atajó interpretaciones como la que ahora la mayoría del Consejo General ha aprobado. La reforma constitucional también modificó el apartado B del artículo 123 Constitucional, cuya fracción IV ya permitía desde 1960 que los salarios de los servidores públicos puedan ser disminuidos de un presupuesto a otro, pero no durante la vigencia de un mismo presupuesto. Con la reforma constitucional de 2009, se precisa que “los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y la ley”.

Por si no fuera poco, la propia Constitución, en el régimen transitorio de la reforma constitucional de 2009, en el artículo transitorio segundo del decreto correspondiente, estatuyó categóricamente que las remuneraciones superiores al del Presidente de la República “deberán ser ajustadas o disminuidas en los presupuestos de egresos correspondientes al ejercicio fiscal del año siguiente a aquél en que haya entrado en vigor el presente Decreto”, esto es, la propia Constitución reconoció, más bien ordenó la reducción salarial de aquellos servidores públicos que obtuvieran mayores ingresos al Presidente de la República.

En suma, constitucionalmente hablando, los servidores públicos nunca han tenido una garantía constitucional de salario fijo y permanente, pues depende de las disponibilidades presupuestales y, a partir de la reforma constitucional de 2009, tienen como techo el salario del Presidente de la República.

En cuanto a los tratados internacionales que supuestamente se vulnerarían si se acatara en sus términos el principio de remuneración máxima, la SCJN ya ha establecido que tratándose de restricciones constitucionales a los derechos fundamentales, y su posible contradicción con normas de carácter internacional, debe prevalecer la restricción constitucional sobre la norma convencional, amén que los propios tratados internacionales permiten la existencia de tales restricciones que puedan ser distintas a las normas convencionales, como se desprende de la jurisprudencia 20/2014 y de la tesis CCXXVIII/2015::

DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA

CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUELLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.

RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES AL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES. ADICIONALMENTE A QUE SE TRATEN DE UNA MANIFESTACIÓN EXPRESA DEL CONSTITUYENTE MEXICANO QUE IMPIDE SU ULTERIOR PONDERACIÓN CON OTROS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, TAMBIÉN SE ENCUENTRAN JUSTIFICADAS EN EL TEXTO DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

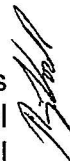
Con base en lo anterior, por mayoría de razón, si se prevé que el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019 contendrá un salario del Presidente de la República menor al del actual titular del Ejecutivo Federal, en cumplimiento del artículo 127 Constitucional y por eficacia refleja de la medida transitoria invocada, para el ejercicio fiscal 2019 el proyecto de Presupuesto del INE debió contemplar la disminución de las remuneraciones de los servidores públicos del INE que actualmente son mayores a 108 mil pesos mensuales.

#### **En cuanto a la especialización de los servidores públicos del INE**

El Acuerdo también excepciona del principio de remuneración máxima a las y los consejeros del Consejo General, a los titulares de las áreas ejecutivas y a los vocales de las juntas locales, sosteniendo que conforme a la fracción III del propio artículo 127 Constitucional, dichos funcionarios realizan un trabajo técnico calificado y especializado.

Es cierto, el trabajo de todos los trabajadores del INE (no solamente de quienes señala el proyecto de Acuerdo) es un trabajo técnico calificado y especializado, sin embargo esa circunstancia no puede ser causa para que se deje de aplicar el principio de remuneración máxima.

La propuesta de Acuerdo confunde distintos supuestos constitucionales y sus consecuencias. Son distintas las bases establecidas en las fracciones II y III del artículo 127 Constitucional que se aplican independientemente una de otra. El principio de máxima remuneración que ordena ningún servidor público gane más que el Presidente de la República es aplicable a todos los servidores públicos, incluso a quienes tengan un trabajo calificado o por especialización de su función.



En cambio, el supuesto de la fracción III que permite que un servidor público obtenga una remuneración mayor a su superior jerárquico es aplicable siempre y cuando se cumpla la base II (que fue el núcleo de la reforma constitucional) de no rebasar el salario del Presidente de la República.

Interpretar como lo hace la propuesta de Acuerdo quitaría sentido al principio de remuneración máxima, pues no existiría parámetro alguno de control de lo que pretende la Constitución.

Por lo demás, es incongruente que se establezca este régimen de excepción salarial sólo para algunos servidores públicos del Instituto y no para todos sus servidores públicos, dado que en todos sus servidores públicos debe reconocerse que hacen un trabajo técnico calificado y especializado. En realidad, se trata de mantener un régimen salarial privilegiado para unos cuantos servidores públicos del INE.

**Con relación a la aplicación del beneficio del artículo 94 Constitucional a las y los consejeros del INE.**

Con base en la disposición contenida en el artículo 94 Constitucional que establece que “La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo”, en el Acuerdo se da un trato similar a las y los consejeros del CG del INE, tratando de eludir la aplicación del principio de remuneración máxima.

Mas allá que la literalidad del artículo 127 Constitucional señala dentro de su ámbito de aplicación a los servidores públicos de todos los Poderes, es pertinente recordar que uno de los puntos de discusión de la reforma constitucional de 2009 fue precisamente el tratamiento que se daría a los funcionarios judiciales, concluyendo que sí están obligados a observar el principio de remuneración máxima.

En la exposición de motivos de la iniciativa del Presidente Felipe Calderón se dijo:

*No escapa a nuestra atención lo previsto en el párrafo noveno del artículo 94 constitucional que dispone que la remuneración que perciban diversos funcionarios judiciales no podrá ser disminuida durante su encargo.*



*Sin embargo, es indudable que la ratio legis de dicho principio constitucional está referida a los poderes constituidos precisamente para evitar cualquier acto de presión que aquellos pudieran intentar en contra de la función jurisdiccional, en otras palabras, el precepto es un instrumento que pretende garantizar la autonomía del Poder Judicial.*

*No obstante, es indiscutible que si el Órgano Reformador de la Constitución dicta un mandato que autoriza, en su caso, la afectación de algunos funcionarios, ello no vulnera lo dispuesto en el citado artículo 94. Además, nuestro máximo tribunal ya ha definido con claridad que sólo el texto constitucional pudiera permitir, en caso de ser necesario, una aplicación retroactiva de la norma.*

*En este contexto, no obstante el perjuicio que se pueda ocasionar a intereses individuales, debe atenderse al bien superior de contar con un régimen de remuneraciones equitativo, igualitario y transparente, que dé certeza al ejercicio del gasto público, con el fin de evitar arbitrariedad y el abuso en la determinación de los ingresos.*

Con lo que se demuestra que la teleología de la norma es precisamente que los funcionarios judiciales sí deben observar el principio de remuneración máxima.

Sobre el particular, debe también destacarse que la iniciativa contenía una disposición que para evitar interpretaciones como la que ahora intenta el proyecto de Acuerdo, daba preeminencia de aplicación a las bases del artículo 127 Constitucional sobre otras normas de la Constitución relacionadas con remuneraciones de los servidores públicos. Dicho tema fue ampliamente discutido en el proceso legislativo, concluyendo que era importante dejar sentado en los artículos transitorios que el principio de remuneración máxima también debe ser observado por los funcionarios judiciales con independencia de lo que estableciera el artículo 94 Constitucional:

Discusión en la Cámara de Senadores del 13 de marzo de 2007:

*Senador Pedro Joaquín Coadwell:*





*Y en cuanto a los integrantes del Poder Judicial Federal, incluidos los Magistrados y los Consejeros del IFE, las remuneraciones nominales excedentes del máximo establecido por la reforma, se mantendrán durante el tiempo que dure su encargo, empero no podrán incrementarse en tanto sean superiores al establecido en el artículo 127.*

*Mantenemos intocable el artículo 94 porque en la doctrina jurídica se considera que es un eje de la división de poderes y una garantía de la sana administración de justicia, ya que impide que los otros dos poderes constituidos puedan atentar contra las remuneraciones de los jueces, y por esta vía ejercer presión sobre la libertad de sus determinaciones, pero vía un artículo transitorio, por esta ocasión, el Poder Constituyente Permanente ordena un ajuste a las de todos los sobresueldos, todos los bonos, todas las compensaciones se eliminarán y se reducirán los salarios de los integrantes del Poder Judicial Federal, a sus retribuciones nominales.*

Dictamen en la Cámara de Diputados del 31 de marzo de 2009:

*Como se reconoció por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial visible con el número 302 en la página 282 del Tomo I del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, de rubro: "RETROACTIVIDAD DE LA LEY, PRECEPTOS CONSTITUCIONALES NO SON IMPUGNABLES POR.", el Poder Revisor de la Constitución puede imprimir a una reforma constitucional el ámbito temporal de validez que estime conveniente e, incluso, puede darle efectos retroactivos. En tal virtud, si de la interpretación de la reforma a un precepto constitucional, mediante la cual se restringe algún derecho de los gobernados, se advierte que fue voluntad de la expresión soberana fijarle un específico ámbito temporal de validez, las autoridades constituidas deben someterse a esa voluntad, con independencia de que ello implique afectar derechos adquiridos o, en el extremo contrario, respetar meras expectativas de derecho, que a juicio del referido poder, deben preservarse; todo ello, en aras de respetar el principio de supremacía constitucional.*

...

*Lo anterior forma parte de la preocupación mostrada por algunos legisladores en el entendido de lo dispuesto por el párrafo noveno del artículo 94 respecto a que la remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los magistrados de Circuito, los jueces de Distrito, los consejeros de la Judicatura Federal, y los magistrados electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo. En este sentido podríamos pensar que existen dos normas constitucionales que se contraponen, sin embargo y en relación a la tesis de jurisprudencia citada en el párrafo anterior consideramos que la presente reforma constitucional no afecta lo dispuesto por dicho artículo 94 y sí en cambio obliga a los servidores públicos del Poder Judicial a recibir una retribución por sus servicios acorde a lo que establecerá la misma Constitución en el artículo 127. En este sentido consideramos que dicha obligación la asuman los órganos administrativos encargados de ajustar los salarios de sus servidores públicos del Poder Judicial federal, los poderes judiciales de los estados, de los organismos constitucionales autónomos, y aquellos a los que la ley otorgue autonomía, así como los órganos autónomos de los estados.*

*En este sentido y para efectos de que se cumpla dicha norma, creemos que la intención de la colegisladora de establecer la preeminencia de lo dispuesto en el artículo 127 (motivo de esta reforma) sobre cualquiera otra, no está de más resaltarla en la exposición de motivos, así como la obligación de aplicarla y respetarla por todos los servidores públicos.*

*...*

*En el transitorio tercero existe una modificación sustancial a la propuesta de la Colegisladora ya que la propuesta original respetaba las remuneraciones totales de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los magistrados de Circuito, los jueces de Distrito, los consejeros de la Judicatura Federal, los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral y los magistrados y jueces de los Poderes Judiciales Estatales, durante el tiempo que dure el encargo. Al respecto, estas comisiones consideramos prudente hacer una modificación al inciso b) de este artículo transitorio, en el sentido de respetar dichas remuneraciones recibidas bajo los conceptos descritos en este inciso b) a los servidores públicos antes mencionados, siempre y cuando no rebasen*



*el tope máximo establecido para el Presidente de la República (fracción II del artículo 127).*

Discusión en la Cámara de Senadores del 28 de abril de 2009:

*Senador Francisco Arroyo Vieyra:*

*Quiero decirles que tuve la tentación de reservarme uno de los transitorios; no lo hago en mérito de que haber tenido éxito, hubiese el dictamen regresado a Cámara de Diputados, y por tanto, puesto en riesgo la bondad y la buena intención de la reforma.*

*Sin embargo, quiero dejar en esta tribuna mi preocupación, porque el hermenéutico posterior, porque el estuudio del proceso legislativo, y porque una eventual controversia pudiese acudir a cierta falta o mora por parte de los legisladores estatales. La quiero dejar a su consideración por si eventualmente hay una segunda iniciativa en un futuro.*

*El artículo transitorio primero de este artículo, deroga de facto artículos de la Constitución. Decía el maestro José Luis Lamadrid, que fue amigo de varios de los que estamos aquí, que había, que había la jiribilla de los tontos en los transitorios, "todo aquello que contravenga el decreto, queda sin efecto"; y lo dice, este transitorio. Nada más que estamos dejando sin efecto el Artículo 94, de la Constitución, en mérito de un transitorio.*

*Pudimos abordarlo, Senador Creel -sé que a usted le interesa el tema- pudieron abordar los diputados desde otra óptica, y derogar el 94, de la Constitución, desde el cuerpo del decreto, pero no. Lo abordamos en un transitorio, y esto puede ser motivo de controversia en un futuro.*

*Me dirán algunos: ya no se puede porque es Constitucional. No, no es Constitucional, porque está en un transitorio, no va a entrar a la Constitución el transitorio, y estamos derogando de facto el 94, le estamos derogando de facto, y vamos a afectar a varios y alguno de ellos puede argüir esta violación, y la verdad es que es un tema tan trascendente e importante que debemos de llevarlo hasta las últimas consecuencias para*

*no incurrir en una demagogia barata y "gatopardiana" que vaya a dejar las cosas en el estado en las que se encuentra.*

*Pudiese haber otra consideración, aquella que habla de que a trabajo igual, salario igual, habrá ministros de la Corte en el futuro que ganen menos que los que están en ejercicio. Ese será otro asunto, motivo de nuestras preocupaciones en una nueva arquitectura constitucional en el futuro, en tanto en el PRI nos congratulamos de aprobar esto, lo hacemos con un enorme sentido de estado y de compromiso social, pero advertimos, de la falta de técnica constitucional que de forma estamos dejando pasar por la nobleza del fondo, y lo advertimos, porque no nos gusta que en el futuro nos digan que fuimos descuidados.*

Por tal razón es por lo que la reforma constitucional de 2009, estableció una disposición que ordena dejar sin efecto las disposiciones que contravengan las nuevas normas y fijó un régimen transitorio aplicable a los miembros del Poder Judicial de la Federación (que por cierto también hizo extensivo a los consejeros del Consejo General el entonces IFE), en el artículo transitorio tercero:

*Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. **Las disposiciones que contravengan el presente Decreto quedarán sin efecto.***

*...*

*Tercero. A partir del ejercicio fiscal del año siguiente a aquél en que haya entrado en vigor el presente Decreto las percepciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los magistrados de Circuito, los jueces de Distrito, los consejeros de la Judicatura Federal, los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral y los magistrados y jueces de los Poderes Judiciales Estatales, que actualmente estén en funciones, se sujetarán a lo siguiente:*

*a) Las retribuciones nominales señaladas en los presupuestos vigentes superiores al monto máximo previsto en la base II del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se mantendrán durante el tiempo que dure su encargo.*

*b) Las remuneraciones adicionales a las nominales, tales como gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones, y cualquier remuneración en dinero o especie, sólo se podrán mantener en la medida en que la remuneración total no exceda el*



*máximo establecido en la base II del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*c) Los incrementos a las retribuciones nominales o adicionales sólo podrán realizarse si la remuneración total no excede el monto máximo antes referido.*

Es inobjetable entonces que las y los consejeros del Consejo General del INE no pueden arrogarse un derecho de los funcionarios judiciales que no existe en el sentido que lo señala el proyecto, ya que fue limitado por el Constituyente al reformar la Constitución en 2009. Desde la óptica de la reforma constitucional, el principio de remuneración máxima es completamente aplicable a los funcionarios judiciales, no pudiendo existir invasión alguna a la independencia judicial; por lo que si el principio de remuneración máxima es aplicable a los funcionarios judiciales, no puede alegar el Consejo General del INE que el principio indicado en el artículo 94 Constitucional también le es aplicable y con ello excluirse de la aplicación del principio de remuneración máxima de los servidores públicos.

Razones por las cuales no se pueden acompañar las consideraciones y el contenido del proyecto de Presupuesto 2019 del INE respecto al monto de las remuneraciones previstas para las y los consejeros del Consejo General y diversos funcionarios electorales, al infringirse en forma directa el artículo 127 fracción II de la Constitución General de República.

## **OBSERVACIONES AL PRESUPUESTO ASIGNADO A DIVERSOS APARTADOS DE LA CARTERA INSTITUCIONAL DE PROYECTOS.**

Por otra parte, el Consejo General aprobó el Anteproyecto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal del año 2019 por un monto de 11 mil 303 millones de pesos, de los cuales mil 206 081.99 millones de pesos son para la cartera de proyectos específicos.

Me aparto de estos montos y considero que deben de disminuirse, debido a que no reflejan la promesa de austeridad defendida en esa sesión y en otros momentos por integrantes de este Consejo General.

Desde mi punto de vista la cartera de proyectos se integra por sumas cuantiosas que en algunos casos resulta indefendible gastarlas cuando los mismos consejeros del Instituto hemos reconocido que el país enfrenta grandes problemas

nacionales y es conveniente hacer un uso cada vez más racional de los recursos presupuestales.

Hay siete proyectos que, por lo menos este año, son innecesarios para el cumplimiento de las funciones vitales del Instituto Nacional Electoral y en otros tres se pueden reducir los montos aprobados aplicando una verdadera política de ahorro.

En primer lugar me referiré al proyecto de Diseño e implementación del Sistema de Gestión de la Calidad (clave D150010), que ejecutará la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, al que se asignan 4.1 millones de pesos. El plan consiste EN certificar los procesos relacionados con el servicio de atención a la ciudadanía durante el trámite y entrega de la credencial para votar en las 32 entidades del país, sin embargo creo que ese tipo de acciones pueden posponerse o ser llevadas a cabo con el mismo personal y recursos existentes.

También propuse en mi intervención en el Consejo General omitir el Proyecto editorial (clave 150020) de la Dirección Ejecutiva de Capacitación y Educación Cívica y con una partida de 17.7 millones de pesos. No se trata de suspender la difusión de las obras, cuya edición tiene programada el Instituto Nacional Electoral, sino de plasmarlas en versión digital, a la que fácilmente se podría acceder vía la página de internet de este órgano electoral.

Otro proyecto que me parece prescindible es el que impulsa la participación ciudadana en procesos electorales locales, cuya partida asciende a un millón de pesos. Expuse que los Organismos Públicos Locales electorales podrían solventar el gasto planteado para generar contenidos y materiales en aras de cumplir con los objetivos trazados en 2019 y 2020

En la Coordinación Nacional de Comunicación Social no comparto que se destinen 6.3 millones de pesos en la elaboración de contenidos y verificación de información (clave D040050), lo que vienen haciendo agentes externos cuando hay personal para ello en el Instituto.

Estoy convencido que tampoco es pertinente destinar 2.6 millones de pesos a la Evaluación de la imagen institucional (clave D040020), siendo que es una tarea que puede hacerse internamente (sin la contratación de un externo) e incluso con erogaciones muy bajas con el uso de herramientas digitales.



La Dirección Ejecutiva de Administración pidió además 17.6 millones de pesos para implementar un Modelo de administración por procesos (clave G160080), que podría esperar y máxime si se considera que definitivamente no concibo que se destinen 3 millones de pesos a la llamada Estrategia Innova INE, que plantea desarrollar un sitio web de un Observatorio y evento de lanzamiento cuando ya contamos con una página de internet y sabemos que resulta innecesario y oneroso hacer actividades protocolarias de este tipo.

Hay otros tres proyectos que, sostengo, que deberían de mantenerse, pero cuyos montos asignados podrían disminuirse. Me refiero a la Estrategia Nacional de Difusión (clave D150010), también a cargo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación y Educación Cívica, en la cual se pretende gastar una cuantiosa cifra: 17.7 millones de pesos. El otro es un plan de fortalecimiento y evaluación de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (clave D150030), con 16 millones de pesos asignados, así como la edición de la Memoria del Proceso Electoral Federal, cuyo número de ejemplarse podría reducirse y en consecuencia, dejar de gastarse un millón 200 mil pesos.

La eliminación de estos siete proyectos mencionados significaría un ahorro de 52.3 millones de pesos mientras que la reducción de los otros tres involucra casi 35 millones de pesos. Son montos que pueden destinarse a otros fines y que sin afectar el adecuado funcionamiento del Instituto Nacional Electoral, representarían otra muestra tangible de que la solidaridad social no se queda en el ámbito discursivo.

Por las razones expresadas no acompaño el sentido de la resolución aprobada por diversos Consejeros y Consejeras Electorales.



**JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA**  
**CONSEJERO ELECTORAL**