

¿Absolutismo constitucional?

Sergio Salvador Aguirre Anguiano

Ministro en Retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)



D.A.

¿Absolutismo constitucional?

Sergio Salvador Aguirre Anguiano

Ministro en Retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)

Se terminó de imprimir en noviembre de 2018 en Grupo Creativo SC
Aldama No. 75, Col. Buenavista, Alcaldía de Cuauhtémoc, CP 06350,
Ciudad de México.

ÍNDICE

I.- Introducción.....	1
II.- El artículo 127 constitucional.....	17
1.- Antecedentes	17
1.1.- La honrosa medianía	18
1.2.- La iniciativa de reforma al artículo 127 constitucional de 2007.....	25
1.3.- El texto actual del artículo 127 constitucional	38
2.- La vulneración de la independencia legislativa	41
2.1.- La remuneración de los legisladores.....	44
3.- La garantía de irreductibilidad de las remuneraciones de los funcionarios judiciales	47
3.1.- La remuneración de los integrantes del Poder Judicial en el Constituyente mexicano	47
3.2.- La remuneración de los funcionarios en la Constitución de los Estados Unidos de América	66
4.- La estrategia para el sometimiento y la vulneración de la Independencia del Poder Judicial	81
5.- Los medios de defensa	85
Conclusiones	87
Bibliografía	89

I.- INTRODUCCIÓN.

El proceso electoral llevado a cabo en México en el año 2018, trajo de nuevo a las primeras planas y al centro del debate (entre otros muchos temas) la regulación de las remuneraciones de los servidores públicos y, en particular, las pensiones que disfrutaban los ex presidentes de la República y los sueldos de algunos servidores públicos federales como lo son los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, y los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Así, las remuneraciones de los servidores públicos vuelven a ser objeto de discusión y propuestas de reformas, aun cuando ya habían sido objeto de una profunda transformación en el año 2009.

Lo anterior se explica porque el candidato que resultó electo había expresado una y otra vez, que los servidores públicos debían vivir en la “honrosa medianía” del concepto juarista y que ningún servidor público debería ganar más que el Presidente de la República.

Se trata pues de una vieja promesa de campaña política disputada entre el hoy presidente electo López Obrador y el expresidente Felipe Calderón Hinojosa. Este último siendo diputado, en el año de 2002, formuló una iniciativa que, en esencia, apuntaba a ese principio y el hoy presidente electo, lo esgrimió una y otra vez en sus campañas electorales.

Dado que el señor Felipe Calderón llegó primero a la presidencia de la República y a fin de “arrebatarle una bandera” a su contrincante López Obrador, formuló una iniciativa para reformar el artículo 127 de la Constitución Federal, y regular las remuneraciones de todos los servidores públicos.

La iniciativa prosperó y en el año 2009 se transformó de manera radical el régimen de remuneraciones de los servidores públicos, bajo el principio avieso y engañoso de que nadie puede ganar más que el Presidente de la República.

Se trata de un principio que parece políticamente correcto.

Es lo primero, porque lleva en sí la falacia de que el presidente de la República es el servidor público de máximo nivel; y parece políticamente correcto para frenar los abusos que dieron origen a esa tendencia y en que incurrieron Presidentes Municipales, al asignarse sueldos estratosféricos que rebasaban, por mucho, los de otros servidores públicos.

Y es también un apotegma, porque simulando ser una impecable regla moral lleva la idea de que el presidente de la República es el Jefe de todos los servidores públicos, trátase de quien se trate; o sea, que es “Jefe”, del archivista o del director, del subsecretario o del Senador, del Juez o del Ministro.

Además implica que el presidente es el mejor servidor público y debe ser el referente de remuneración, y eso es una muestra de un presidencialismo exacerbado. De ahí a la dictadura hay un solo paso, porque quien se asume como jefe de todos los servidores públicos no reconoce uno de los principios fundamentales de nuestra organización política, que es la división de poderes y el sistema de contrapesos.

Y la muestra de que el presidente Calderón solo cristalizó una promesa de campaña estriba en que, si bien se llevó a cabo la reforma constitucional, no se generó la ley secundaria en una clara omisión legislativa; y aunque hubo límites o techos salariales se incurrió en la simulación en todos los poderes, pues la realidad demostró que se trataba de una propuesta demagógica y que tendría que llevar su administración con lo que pudiera encontrar en el mercado laboral con los pagos que proponía.

Esa manifestación de la realidad llevó a caer en la simulación, pues nunca quedó en claro cuál era el sueldo real del presidente de la República, que no se componía sólo del salario bruto que se le asignaba en el presupuesto de Egresos, sino que ya debía incluir conforme con el artículo 127 constitucional todas las prestaciones en especie que recibía el Titular del Ejecutivo Federal, esto es, habitación, alimentación, vestuario, transportación, vacaciones, casas de descanso, colegiaturas, menaje de casa, etcétera, que le proporcionaba el Estado Mayor Presidencial, sin incluir los servicios de seguridad y vigilancia que ya no entraban en el concepto de remuneración, según la reforma a ese precepto de la Constitución.

La verdad es que ningún servidor público ganaba más que el Presidente de la República, si se tomaban en cuenta dentro del concepto de remuneraciones todo aquello que percibía, distinto al numerario.

Pero como el texto constitucional ya imponía un techo objetivo en el aspecto salarial, para hacer atractivo el servicio público, se mantuvieron bajo el concepto genérico de apoyos muchas prestaciones en especie y, con ello, se lograba captar dentro de mercado laboral a profesionistas capacitados, o mantener en él a los ya existentes.

Un servicio público austero no es necesariamente el más capacitado; ni el servicio público más caro, es *per se* el más idóneo. Por ello, es importante tanto la existencia de un servicio profesional de carrera, como el que las retribuciones sean competitivas frente al mercado laboral privado.

Un ejemplo de ello lo dio la Ley Orgánica del Banco de México, cuando en su artículo 49 determinó que para fijar la remuneración del gobernador del Banco y la de los subgobernadores, debían considerarse las existentes en el propio banco y la evolución de las remuneraciones en el sistema financiero del país, teniendo como criterio rector las condiciones del mercado laboral y que el banco pudiera contratar y conservar personal debidamente calificado.

El estado de excepción que ha guardado el banco central ha permitido que ni siquiera tengan que publicar los tabuladores desglosados de sus remuneraciones, como lo exige el artículo 75 constitucional para los demás poderes y para los otros órganos constitucionalmente autónomos, pues el Banco de México no ejerce recursos presupuestales.

Más adelante, ya con la reforma constitucional de 2013 y la creación de las denominadas empresas productivas del Estado, se dio paso a un régimen diferenciado en materia de remuneraciones, pues en el artículo 25 constitucional se estableció que las empresas productivas del Estado tendrían un régimen especial en esa materia.

En consecuencia, la Ley de Petróleos Mexicanos, bajo el argumento de crear un régimen especial determinó en el artículo 72 que esa empresa y sus subsidiarias cuentan con régimen de remuneraciones especial y distinto del previsto por el artículo 127 constitucional; y en el numeral 73, se estableció que las remuneraciones para el personal se calcularán de manera equivalente a las existentes en la industria o actividad de que se trate, teniendo como criterio rector las condiciones en el mercado laboral, nacional e internacional.

Lo mismo sucede con las remuneraciones para el personal de la Comisión Federal de Electricidad, en los artículos 74 y 75 de su ley.

Si bien se pretendió crear empresas con perfil privado y denominarlas empresas productivas del Estado, lo cierto es que sólo se dio lugar a entes híbridos que comparten algunos esquemas de servicio público y otros del sector privado.

Y sobre esas empresas productivas del Estado se encuentran sus órganos reguladores, lo que produce un esquema en el que formalmente, el Secretario de Energía ganará menos que el Director de Petróleos Mexicanos, o de un Consejero de la Comisión Federal de Electricidad, siendo éste un evidente contrasentido, pues las remuneraciones del primero no tendrán vinculación con el mercado laboral, sino con la voluntad exclusiva del Presidente de la República y de lo que quiera ganar, pues es su techo salarial; en tanto que las remuneraciones de los otros se regirán por las reglas del mercado.

Lo anterior nos lleva a cuestionar si realmente existirá equidad y todos los servidores públicos, aun cuando se encuentren en ese ente híbrido denominado empresa productiva del Estado o en un órgano constitucional autónomo como lo es el Banco de México, ganarán lo mismo y tendrán como techo salarial el del Presidente de la República o se continuará con las simulaciones, o con servidores públicos de primera y segunda o tercera clase.

Además, tampoco se ha pronunciado el candidato ganador específicamente sobre las remuneraciones de Alto Mando y Mandos superiores de las fuerzas armadas.

Por cuanto a las pensiones de los expresidentes el tema ha adquirido notoriedad, pues a partir de los resultados obtenidos se ha estigmatizado la función presidencial y es un tema redituable en la campaña política y que ha manejado desde hace años el hoy candidato ganador.

Con la reforma constitucional de 2009, no se llevó al texto constitucional específicamente el caso de la pensión de los expresidentes, pero sí se incluyó de manera un tanto en cuanto encubierta. En este sentido, puede afirmarse que la remuneración en pesos y centavos de los expresidentes, así como su servicio de seguridad, estrictamente para ellos, tiene un soporte constitucional, pero no así las prestaciones en especie que reciben por la vía de los servicios que les presta el Estado Mayor Presidencial.

Para explicar lo anterior, es conveniente citar el estudio que realizaron los doctores Hilda Nucci y Ernesto Villanueva, y que fue publicado la revista de la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México, Rc et Ratio.¹

“El fundamento jurídico para el otorgamiento de las pensiones expresidentiales son básicamente los siguientes: Acuerdo Presidencial número 7637, de fecha 25 de noviembre de 1976; Acuerdo Presidencial número 2763 bis, de 1978; Reglamento del Estado Mayor Presidencial, de fecha 16 de enero de 2004M y el Presupuesto de Egresos de la Federación. Cabe mencionar que ni el Acuerdo 7637 ni 2763 bis están firmados por el Presidente de la República, en consecuencia, violan lo que dispone el artículo tercero del Código Civil Federal, que señala:

“Que todo acuerdo, decreto o ley debe estar tanto firmada como publicada en el Diario Oficial de la Federación” (). Al respecto, estos acuerdos nunca se publicaron en el que los hace totalmente inconstitucionales, y sólo cuentan con la firma de los oficiales mayores y de los secretarios de Estado”.

“Dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, el ‘Ramo Administrativo 02 Presidencia de la República’, establece que un expresidente percibirá por concepto exclusivo de pensión, la cantidad de 205 mil 122 pesos al mes, correspondiente a lo que recibía, en su momento, un Secretario de Estado (dado que se modificaron estas percepciones). Es cierto que señala el salario, pero no así cuáles serán los apoyos adicionales que tendrá un presidente la dejar el cargo”.

De esta interesante investigación que después se transformó en un libro, se advierte que las pensiones de los expresidentes fueron sustentadas en dos Acuerdos Presidenciales, en el Reglamento del Estado Mayor Presidencial y en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

¹ Consultable en: http://www.contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/pdf/RC_ET_RATIO_NO_6.pdf. Páginas 41 y 42

Es claro, como lo concluyen los autores citados, que en los términos del artículo 127 constitucional, reformado en 2009, los Acuerdos presidenciales y el Reglamento del Estado Mayor, no pueden sustentar legalmente las pensiones de los expresidentes. Pero, sí las pueden sustentar el decreto de Presupuesto de Egresos.

Lo anterior es así, porque el artículo 127 constitucional establece en su fracción IV, que no se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, si éstas no se encuentran asignadas por la ley, Decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo.

En esa misma fracción se establece que esas jubilaciones o pensiones no forman parte de la remuneración y que están excluidos los servicios de seguridad que requieren los servidores públicos por razón del cargo desempeñado. Ahí se dibuja claramente la situación de los expresidentes y revela cómo se protegieron sus pensiones.

Como se dijo anteriormente, los Acuerdos presidenciales no pueden sustentar las pensiones de los expresidentes ni tampoco el Reglamento del Estado Mayor Presidencial, porque no quedan comprendidos en el catálogo de ley, decreto legislativo, contrato colectivo, o condiciones generales de trabajo. Pero el presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal sí constituye un decreto legislativo y si en él se prevé la remuneración para los expresidentes, éstas tienen un sustento.

El artículo 70 de la Constitución Federal señala que toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto, y aunque aquí se refiere al Congreso en general, esto es, a ambas Cámaras, de conformidad con el 74 es facultad exclusiva de la de Diputados aprobar el presupuesto de egresos de la Federación; y la Corte ha señalado en diversas tesis que se trata de un decreto.

Por esa razón, la pensión de los expresidentes, en numerario, que se haya incluido en los presupuestos de egresos tiene un sustento constitucional, no así las prestaciones en especie que se les hayan otorgado desde la entrada en vigor de la reforma al artículo 127 constitucional.

Y para suprimir esa pensión a los expresidentes, desde el punto de vista estrictamente legal, no se requiere otra cosa que excluir la partida correspondiente del presupuesto de egresos para el siguiente año fiscal.

El proyecto de presupuesto de egresos para el año fiscal 2019, deberá enviarlo el nuevo presidente de la República, a más tardar el 15 de diciembre de este año.

En este orden de ideas cabe cuestionar:

Si las remuneraciones de los servidores públicos ya están regidas desde

2009 por el principio (demagógico) de que ningún servidor público debe ganar más que el presidente de la República y, por consecuencia, los Jueces y Magistrados no ganan más que el presidente; y los Ministros, Consejeros y Magistrados Electorales, están regidos también por esa regla, ¿cómo se explica el fuerte embate en contra de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación y la proliferación de iniciativas tendentes a minar su independencia y autonomía?

La explicación proviene del entorno político.

El triunfo indiscutible del candidato ganador tiene un efecto avasallador, pues la enorme mayoría adquirida confirió a su partido una enorme capacidad de maniobra sobre el Congreso de la Unión.

No es aventurado decir que esa mayoría ha provocado, en los hechos, que dos Poderes de la Nación se reúnan en una sola persona: el Ejecutivo y el Legislativo. De facto, el presidente electo está gobernando aún sin haber rendido la protesta de ley y dicta la agenda pública que el Congreso sigue sin reparo alguno. El mismo tema de las remuneraciones prueba la sumisión del Legislativo pues a éste es a quien corresponde fijar las remuneraciones de los servidores públicos, incluida, por supuesto, la del presidente de la República. Pero no es la Cámara de Diputados la que lo determinará, dado que el presidente electo ya ha fijado su remuneración. Si la Cámara de Diputados lo positiviza así en el decreto correspondiente probará, con su abdicación, la sumisión al electo y dará paso a un acto inconstitucional por infringir el artículo 49 de la Constitución que prohíbe que dos poderes se reúnan en una sola persona.

De tal manera, si ya existe un pleno control sobre dos Poderes de la Unión, es claro que la tendencia es sujetar o dominar al Poder restante, que es el que cuenta con facultades para servir de contrapeso y garantizar el orden constitucional; y para hacerlo se recurre a minar su autonomía e independencia.

Se trata de las tensiones entre las ramas de que habla Aharon Barak al decir:

"A. LA RELACIÓN ENTRE EL PODER JUDICIAL Y LAS OTRAS RAMAS

1.- La tensión entre las ramas.

Siempre hay tensión en las relaciones entre el tribunal constitucional y las otras ramas del Estado, una tensión que nace de los diferentes tipos de papeles de las ramas. El papel del Judicial es revisar las acciones de las otras ramas y evaluar si están actuando de manera correcta y legal. Esta función, naturalmente se encuentra en oposición con las otras ramas, particularmente cuando el Judicial, por sus reglas, frustra las metas políticas que las otras partes del gobierno persiguen. En tales

circunstancias, muchos argumentan que un cuerpo que no sea sujeto de rendición de cuentas para la gente, no debe poder frustrar la voluntad de la gente. Entre máspreciado sea el acto nulificado para los corazones de las autoridades políticas, mayor será la crítica, ampliada a través de todos los medios. El tribunal tiene acceso limitado a esos medios. Como resultado, la tensión entre éste y las otras ramas se incrementa, y llega a un pináculo cuando las otras ramas tratan de usar sus poderes para cambiar la composición o jurisdicción del tribunal. En estas situaciones, un tribunal imparcial examina el uso de estos poderes por otras ramas con la misma objetividad que por lo general presenta, ya que el tribunal no busca proteger su propia composición o jurisdicción sino más bien proteger los valores de la democracia. El tribunal puede determinar, por lo tanto, que algunos de estos medios sean legales. En caso de que el tribunal tome tal determinación, la composición o jurisdicción de él puede conservarse sólo con la ayuda de fuerzas sociales que busquen proteger la democracia y el tribunal. En este ejemplo, la confianza pública en el tribunal juega un papel central.

La tensión entre el tribunal y las otras ramas es natural y, en mi opinión, también es deseable. Si los fallos del tribunal siempre fueran satisfactorios para las otras ramas, levantaría sospechas de que el tribunal no estuviera cumpliendo adecuadamente con su papel en la democracia. Así, la crítica de los fallos del tribunal es algo adecuado y benéfico para él mismo, ya que la crítica ayuda a vigilar a los guardianes. Los asuntos comienzan a deteriorarse cuando la crítica pierde objetividad y se transforma en un ataque artero. La confianza pública en los tribunales puede dañarse y el equilibrio que caracteriza la separación de poderes puede verse mermado. Cuando ataques subjetivos afectan la composición o jurisdicción del tribunal, se llega al punto de crisis. Esta condición puede indicar el comienzo del fin de la democracia.

¿Qué deben hacer los Ministros de los tribunales constitucionales cuando se encuentran en este nivel de tensión? No mucho. Deben permanecer fieles a su aproximación judicial; deben darse cuenta de su visión del papel judicial. Deben estar conscientes de esta tensión, pero no ceder ante ella. En efecto, cada Juez aprende, con el paso de los años, a vivir con esta tensión. La experiencia fortalece al Juez. Muchos factores afectan la intensidad de la tensión entre el tribunal y las otras ramas del gobierno. En las páginas siguientes, quisiera considerar dos factores: la actitud hacia el Estado, y la comprensión que tiene el Poder Judicial y las otras ramas del principio de división de poderes”.²

La opinión del Juez es muy interesante y bajo su óptica, las reformas tendientes a mejorar el servicio, a que se pretende someter al Poder Judicial

² Barak, Aharon. “Un juez reflexiona sobre su labor: el papel de un tribunal constitucional en una democracia”. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, 2009. Pp.133-135

de la Federación pueden ser pertinentes y necesarias y lo deseable sería que se escuchara al operador antes de aprobarlas.

Pero cuando la pretensión de controlar al Poder Judicial se ha anunciado como “darle una sacudida” afectando la autonomía e independencia de un Poder, lo menos que puede hacerse es convocar al diálogo y al respeto.

La pretendida sacudida es preocupante porque revela una intención de control. No hay mejor forma de someter a un servidor público que controlando su remuneración; y si esa remuneración queda a la voluntad de una persona ésta se erige como el superior a todos.

Y la intención puede verse muy claramente porque afecta dos preceptos de la Constitución Federal: el 127 y el 94.

No es impensable considerar que el artículo 127 es el más antidemocrático de los artículos albergados por el texto constitucional.

Estamos ante un panorama fáctico en el que un individuo se entromete “a placer” en las finanzas de los tres órdenes de gobierno, incluyendo – por supuesto- a los tribunales de todo el país, tanto en nivel estatal como federal, organismos autónomos constitucionales - en algunos de los cuales no puede intervenir en términos expresos del artículo 75 constitucional- como lo es el Banco de México, porque éste no presenta presupuesto de egresos ante la Cámara de Diputados, utilizando al Ejecutivo Federal como correo.

El equilibrio de poderes, entonces, se fractura dramáticamente, no hay independencia entre los tres poderes y todos los demás órganos de gobierno. Sí es recomendable una sana colaboración, pero este no es un acto de colaboración, es un acto de verdadera intromisión impuesta, sin soslayar que el gobierno queda supeditado a la voluntad del titular del ejecutivo.

El barón de Montesquieu en su obra “El espíritu de las leyes” de 1748, con tino señaló:

Cuando los poderes legislativo y ejecutivo se hallan reunidos en una misma persona o corporación, entonces no hay libertad, porque es de temer que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas para ejecutarlas del mismo modo.

[...]

En el Estado en que un hombre solo, o una sola corporación de próceres, o de nobles, o del pueblo administrase los tres poderes, y tuviese la facultad de hacer las leyes, de ejecutar las resoluciones públicas y de juzgar los crímenes y contiendas de los particulares, todo se perdería enteramente.

Así, podemos afirmar que el equilibrio de poderes resulta indispensable para que ningún poder, particularmente el ejecutivo, se convierta en el “todopoderoso”, aprovechándose del dominio que pueda ejercer sobre el legislativo y al amparo de sus facultades contempladas en la Constitución general traduciéndose, el ejercicio del poder, en un absolutismo constitucional bajo el único parámetro de su voluntad.

La reforma que dio origen en el año de 2009 al nuevo texto del artículo 127 constitucional no derogó, con toda razón, la porción normativa del numeral 94 que consagra la garantía (derecho humano) de irreductibilidad de las remuneraciones pues es parte del trípode en que se sostiene la independencia judicial: la irreductibilidad de las remuneraciones; la inamovilidad; y la inmunidad relativa.

Hoy, esas tres bases se están minando y ya existe una iniciativa que pretende suprimir de plano la irreductibilidad de las remuneraciones como parte de la estrategia de sometimiento.

En este documento se analizará la reforma al artículo 127 y los derechos que derivan del numeral 94, ambos de la Constitución Federal, para demostrar que las propuestas *sacudidoras* alteran el orden constitucional y pueden dañar no solo la independencia y autonomía de un Poder de la Unión, sino también –y acaso con mayor gravedad- afectar severamente la economía de nuestro país.

El desarrollo económico que nuestro país precisa, requiere de un sistema jurídico independiente, autónomo, profesional e imparcial.

La necesidad está a la vista. Aun sin ser todavía gobierno, los actores políticos están generando ya una serie de cambios que terminarán discutiéndose ante los tribunales, ante los Poderes Judiciales federal y locales. Y lo que la Nación espera y merece son jueces imparciales, profesionales, independientes y autónomos que materialicen la justicia.

Por ello debe defenderse la independencia y autonomía de los jueces.

II.- EL ARTÍCULO 127 CONSTITUCIONAL.

1.- Antecedentes.

El texto original del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispuso:

“ARTÍCULO 127.- El Presidente de la República, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los Diputados y Senadores, y demás funcionarios públicos de la Federación, de nombramiento popular, recibirán una compensación por sus servicios que será determinada por la ley y pagada por el Tesorero Federal. Esta compensación no es renunciable, y la ley que la aumente o disminuya no podrá tener efecto durante el periodo en que un funcionario ejerce el cargo.”³

Dicho precepto fue reformado en el año de 1987 para quedar en los siguientes términos:

“Artículo 127.- El Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egreso de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.”

Como puede advertirse, la Constitución establecía como derecho de los servidores públicos ahí enunciados, el de una remuneración que debía reunir las siguientes características: ser adecuada, irrenunciable, equitativa y determinada anualmente.

El tema de la remuneración de los servidores públicos está fuertemente inspirado en el principio que se atribuye al Presidente Benito Juárez relativo a la honrosa medianía; es decir, a la de una remuneración decorosa sin ser excesiva.

1.1. La Honrosa Medianía.

En un estudio elaborado respecto de la honrosa medianía y cuyo autor no se identifica, se concluyó:

“INGRESOS DEL BENEMÉRITO DE LAS AMÉRICAS COMO PRESIDENTE DE MÉXICO

El salario de los presidentes de la República fue definido originalmente

³ Cámara de Diputados. “Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones”. Ed. Miguel Ángel Porrúa, 4ª ed. México. 1994, Tomo XII, p. 1036

por la ley publicada el 13 de septiembre de 1824, en el que se fijaba en un monto de \$36,000.00 anuales.

Al abrir el primer Periodo de Sesiones Ordinarias a la X Legislatura del congreso de Oaxaca, Benito Juárez, entonces Gobernador del Estado señaló que: "Bajo el sistema federativo los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad; no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes; no pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, resignándose a vivir en la honrosa medianía que proporciona la retribución que la ley haya señalado." (1. Benito Juárez, Documentos, Discursos y Correspondencia. Sección y notas de Jorge L. Tamayo.) Sobre esta premisa, Benito Juárez se hizo acreedor al salario anual de 36,000 pesos como Presidente de la República. La primera vez que esto ocurre es en enero de 1858, cuando Ignacio Comonfort se adhirió al Plan de Tacubaya que lo desconoce a él mismo como presidente (autogolpe de Estado). Entonces, Benito Juárez, como Presidente de la Suprema Corte de Justicia emite un Manifiesto el 21 de enero de 1858 en el que señala que asume el cargo de Presidente de la República conforme el artículo 79 de la Constitución de 1857. Esta acción es cuestionable ya que Juárez tomó posesión del cargo de Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 1 de diciembre de 1857, solicitando ese mismo día licencia para ocupar la Secretaría de Gobernación. Entonces ocupaba dos cargos federales, siendo que el de Presidente de la Suprema Corte solamente lo ejerció durante 48 horas y se encontraba de licencia al momento de asumir la Presidencia de la República. (2. Al respecto véase VÁZQUEZ RAMÍREZ, Reynaldo Amadeo. "Juárez: de Ministro de la Suprema Corte de Justicia a Presidente de la República". Alegatos No. 91, México. Septiembre/Diciembre de 2015. Pág. 531.) La adopción del Plan de Tacubaya catalizó el estallido de la Guerra de Reforma, la cual duró hasta la entrada triunfal de Juárez a la ciudad de México el Primero de Enero de 1861. Cabe destacar que a pesar de la guerra civil interna y de la inestabilidad de su gobierno, Juárez no dejó de recibir sus emolumentos. Así se observa en la liquidación que hace Matías Romero en Veracruz el 30 de noviembre de 1859, en plena Guerra de Reforma:

Liquidación de los sueldos del presidente Juárez.

Veracruz, noviembre 30 de 1859.

Cuenta de la cantidad de que ha vencido y recibido el ciudadano señor Presidente constitucional de la República, Lic. don Benito Juárez, desde el 19 de enero de 1858, hasta la fecha, y de las cuales han sido sacadas por el que suscribe las ministradas por la jefatura de Hacienda del estado. Vencido Por su sueldo del 19 al 31 de enero de 1858, ambos días inclusive \$1,224.69

Por id, id de un año transcurrido del 1º de febrero de 1858 al 31 de enero de 1859, ambas fechas inclusive 36,000.00.

Por id. fd. de 10 meses transcurridos del 1º de febrero de 1859 a la fecha 30.000.00

(SUBTOTAL)_____ \$67,224.69

Recibido

En Guanajuato \$4,000.00

En Guadalajara 100.00

“ “ del Sr. Aguilar 100.00

“ “ del Sr. Parrodi...480.00

“ “para el viaje de Colima 160.00

Entregado en oro a bordo del Stephens 958.00

Pasaje del Manzanillo a Nueva Orleans 227.50

Por cuatro mesadas de \$200.00 cada una ministradas en Oaxaca en los meses de junio, julio, agosto y septiembre de 1858 a la señora del Excmo. señor Presidente, según oficio del Excmo. señor gobernador de aquel estado, fecha 22 del mismo septiembre 800.00

En Veracruz del Sr. Garmendia 356.00

“..” de la jefatura de Hacienda el 31 de mayo de 1858 1,000.00

“..” 30 de junio de 1858 1,000.00

“..” 24 de julio de 1858 350.00

“..” 18 de diciembre de 1858 100.00

“..” 24 de diciembre de 1858 350.00

(SUBTOTAL)_____ \$9,981.50

En Veracruz de la jefatura de Hacienda el 31 de enero de un libranza sobre Nueva Orleans \$165.38

“..” la misma oficina el 28 de febrero de 1859 3,000.00

“..” 31 de mayo de 1859 2,000.00

“..” 30 de junio de 1859 3,000.00

“..” 30 de julio de 1859 3,100.00

“..” 31 de agosto de 1859 3,000.00

“..” 30 de septiembre de 1859 2,500.00

“..” 31 de octubre de 1859 3,100.00

“..” 30 de noviembre de 1859 2,800.00

(SUBTOTAL)_____ \$38,177.81

Veracruz, noviembre 30 de 1859.

Matías Romero (3. Benito Juárez, Documentos, Discursos y Correspondencia. Selección y notas de Jorge L. Tamayo. Edición digital coordinada por Héctor Cuauhtémoc Hernández Silva. Versión electrónica para su consulta: Aurelio López López. CD editado por la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. Primera edición electrónica. México, 2006.)

Ese mismo año, el Presidente Juárez emitió el Decreto 5296 del 6 de abril de 1861 (4. Consultable en la página 140 de la Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas expedidas desde la independencia de la República. Ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano. Edición Oficial. Tomo X, 1878), por medio del cual, en su artículo único reduce su asignación anual, que había estado disfrutando, a 30,000 pesos.

El 11 de junio de 1861, Juárez es electo Presidente de la República.

El mismo año se declara la suspensión de pagos a acreedores, lo que da origen a la segunda intervención francesa y al establecimiento del Segundo Imperio en México. El encargo de Juárez terminaba en 1865; no obstante, al encontrarse en plena intervención francesa, extiende unilateralmente su nombramiento hasta el cese del conflicto en 1867. En este año es nuevamente electo presidente de la República para el período 1867-1871. Situación que se repetiría en 1871 para el período 1871-1875, a pesar de protestas de Porfirio Díaz quien reclamaba la existencia de fraude electoral.

Al reinstaurarse la República, Juárez manda publicar el Decreto 6361 de 17 de Junio de 1868, que contiene el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal que debe regir para el ejercicio del año fiscal que comenzará el 1º de Julio del presente y terminará el 30 de Junio de 1869 (5. Consultable en la página 337 de la Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas expedidas desde la independencia de la República. Ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano. Edición Oficial. Tomo X, 1878), De la lectura de este documento, se alcanza a leer que la Partida 2ª referente al Poder Ejecutivo, señala que el salario del Presidente debe ser de 30,000 pesos anuales.

De la misma manera, el 31 de Mayo de 1869, se publica la Ley del Congreso expidiendo el presupuesto de gastos para el año económico de Julio de 1869 a Junio de 1870, en la que nuevamente la Partida 2ª referente al Poder Ejecutivo, dispone que el salario del Presidente debe ser de 30,000 pesos anuales (6. Ibídem. P. 610).

Igualmente, el 31 de Mayo de 1870, se publica el Decreto del Congreso General, en el que nuevamente se advierte que la Partida 2ª referente al Poder Ejecutivo, indica que el salario del Presidente debe ser de 30,000 pesos anuales (7. Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas expedidas desde la independencia de la República. Ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano. Edición Oficial. Tomo XI, 1878, Pág. 51).

El 1º de junio de 1871 se emitió una circular del Ministro de Hacienda sobre Previsiones sobre la Ley de Presupuestos. En ella se señala que el Congreso de la Unión decidió decretar que para el año económico de 1 de Julio de 1871 al 30 de Junio de 1872, subsistiera el presupuesto aprobado para el ejercicio anterior. Esto es, el Presidente continuaba recibiendo un salario de 30,000 pesos anuales (8. Ibídem. pág. 511).

Finalmente, el 31 de Mayo de 1872 se publicó la Ley de Presupuestos de ingresos y egresos de la federación en el año económico 48 que comenzará el 1º de Julio de 1872 y terminará el 30 de Junio de 1873, y disposiciones que en la misma ley se citen (9. Ibídem. pág. 206). En ella se determina de manera global un gasto de 48,172.40 pesos en el Poder Ejecutivo; sin embargo, se puede inferir fácilmente que el sueldo del Presidente permaneció inalterado, ya que el importe de 48,172.4 coincide exactamente con el importe global de los años anteriores e incluso con el de 1873 (10. Ibídem. pág. 469), en los cuales el salario del Presidente era de 30,000 pesos anuales.

De esta breve narrativa, podemos advertir que Benito Juárez, como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, era acreedor a una suma de 36,000 pesos anuales durante el periodo de 1858 al de abril de 1861, y de 30,000 pesos anuales por el periodo del 7 de abril de 1861 hasta su muerte el 18 de Julio de 1872. Igualmente, podemos concluir que desde 1861 a su muerte, don Benito Juárez recibía un salario de 2,500 pesos mensuales.

Para entender el valor actual de esta cantidad, lo ideal sería tomar en consideración el ajuste inflacionario. Lamentablemente, en nuestro país no contamos con mediciones exactas de este ajuste sino hasta 1969. Por ello, es necesario utilizar otros métodos para estimar aproximadamente el valor actual de 2,500 pesos de mediados del siglo XIX.

Para la conversión de 2,500 pesos de México en el año de 1857 a pesos mexicanos de 2009, se procede a lo siguiente:

1. Se considera un tipo de cambio de 0.929 pesos por dólar (11. Estadísticas históricas de México, 1985. INEGI, p 810. Esta publicación cita a su vez como referencia el Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, para los años de 1821 a 1941, Banco de México), 2,500 pesos de México para el año 1857 correspondían a 2,691.07 dólares de los Estados Unidos de América.
2. 2,691.07 dólares de EUA se convierte a dólares de 2009 utilizando un IPC de dicho país (12. Historical Statics of the United States from 1857 to 1913 and Bureau of Labor Statistics from 1913 to 2009). De esta manera, 2,691.07 dólares de 1857 corresponden a 59,008.40 dólares en 2009 (13. Aplicando un factor de IPC en Estados Unidos promedio de 1857 a 1913 de 21.926466).
3. Para convertir 59,008.40 dólares de febrero de 2009 a pesos mexicanos en 2009, se consideran tres tipos de cambio
 - a. Tipo de cambio fix fin de 27 de febrero de 15.07 = 889,256.588
 - b. Tipo de cambio fix promedio de febrero de 14.6 = 861,522.64
 - c. Tipo de cambio fix de 23 de marzo de 14.32 = 845,000.288
4. El promedio de estos tres resultados es 865,259.839.
5. Para actualizar esta cantidad a Junio de 2018, tomamos en cuenta el INPC en México de la siguiente manera:

Periodo	INPC reciente	INPC anterior	Factor Act.	Importe a actualizar	Importe actualizado
Feb. 2009	92.6586	-----	----	---	-----
Dic. 2009	95.37	92.6586	1.031	865,259.84	892,082.89
Dic. 2010	99.7421	95.37	1.044	892,082.89	931,334.54
Dic. 2011	103.551	99.7421	1.0381	931,334.54	966,818.39
Dic. 2012	107.246	103.551	1.0356	966,818.39	1,001,237.12
Dic. 2013	111.508	107.246	1.0397	1,001,237.12	1,040,986.23
Dic. 2014	116.059	111.508	1.0408	1,040,986.23	1,083,458.47
Dic. 2015	118.532	116.059	1.0213	1,083,458.47	1,106,536.14
Dic. 2016	122.515	118.532	1.0336	1,106,536.14	1,143,715.75
Dic. 2017	130.813	122.515	1.0677	1,143,715.75	1,221,145.31
Jun. 2018	132.282	130.813	1.0112	1,221,145.31	1,234,822.14

6. El resultado de estos cálculos es que 2.500 pesos de 1857, equivalen a 1,234.822.14 pesos de junio de 2018 (14. Fuente: INEGI. DISPONIBLE EN <http://www.inegi.org.mx/sistemas/indiceprecios/CalculadoraInflacion.aspx>, Fecha de consulta 31 de julio de 2018).

Entonces, podemos concluir que actualizado al día de hoy el salario mensual de Benito Juárez como Presidente de México, era de Un millón, doscientos treinta y cuatro mil ochocientos veintidós pesos 14/100. M.N. Existen métodos alternos para considerar el valor presente del sueldo de Don Benito Juárez. Sin embargo, presentan algunas inconsistencias que restan exactitud a su cálculo:

Método del valor de la plata

En este método aplicamos el siguiente procedimiento:

1. Analizamos el valor de la plata en peso de 1867.

2. Analizamos el valor del mismo gramaje en la actualidad.

3. Aplicamos el cambio a la cantidad que queremos convertir.

En 1867, el peso realmente correspondía al valor de la plata que lo acuñaba, lo que daba fortaleza a nuestra moneda (15. Incluso se le llegó a llamar honest dollar o peso honrado en virtud de que el peso de la moneda reflejaba finalmente el valor del metal que la contenía. Al respecto véase MUÑOS, L. Miguel. "La Moneda llamada un peso".

Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. No. 16. Página 179). El 28 de noviembre de 1867, el Ministro de Fomento publicó el Decreto de Reforma a la Moneda, en el que establecía que el peso de plata debía pesar 27.074 gramos de plata (16. Consultable en la página 165 de la Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas expedidas desde la independencia de la República. Ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano. Edición Oficial. Op. Cit.). Entonces, un peso de 1867 equivalía a 27.074 gramos de plata, esto es a 0.954971972 onzas de plata. Hoy, el valor de una onza de plata es de 356.61 pesos (17. Valor al 1 de junio de 2018, dato obtenido del Sistema de Información Económica de BANXICO. Disponible en <http://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=6&accion=consultarCuadro&idCuadro=CF336&locale=es>.

Fecha de consulta 30 de julio de 2018).

Entonces, el equivalente de 2,500 pesos de 1867 en términos de su valor en plata al 1º de Junio de 2018 se obtiene con la siguiente operación:

$2500 (0.954971972)(356.61) = 2387.42993 (356.61) = \mathbf{851,381.38}$

No obstante, este método no resulta exacto en virtud de que actualmente, la plata se vende por debajo de su valor real (18. Algunas transacciones de plata estipulan que se entregue solamente dos terceras partes del producto comercializado). Ello debido a diversos factores entre los que se encuentran la oferta y demanda de metales preciosos, fluctuación de las divisas, especulación comercial, así como la oferta y demanda de otros productos (petróleo y dólares) (19. Como referencia véase <https://www.apmex.com/spotprices/silver-prices>). De hecho, la caída en el precio de la plata de 1904, obligó a nuestro país a pasar de un sistema monetario bimetálico de facto a uno de patrón oro. Aunado a lo anterior, la calidad y

pureza de la plata que se vende en los mercados es diferente al valor de la plata utilizada para la acuñación de monedas hace más de 150 años (20. La onza de Plata de la serie Libertad emitida por Banxico difiere de las monedas acuñadas en 1867). Por ello, se considera que esta operación no refleja adecuadamente el valor actual del peso de 1867.

Método del precio de un producto básico

Nuestro tercer procedimiento para actualizar el valor del salario del Presidente Juárez consiste en comparar su poder adquisitivo de un producto básico en su época con ese poder en la actualidad. Por cuestiones históricas, geográficas y culturales, el maíz y sus derivados han formado parte de la canasta básica de alimentos de los mexicanos. Por ello, nos enfocamos en el precio de la masa de maíz en su época y en la nuestra. Entonces, teníamos que seis libras de masa se vendían en un real (21. Información obtenida del periódico La Sociedad de 22 de agosto de 1866. Página 4. Hemeroteca Digital. UNAM). El real era una forma alternativa de referirse al peso, usando un sistema octal en lugar de decimal; por ello, 8 reales equivalían a un peso (22. MUÑOZ, L. Miguel. “La Moneda llamada un peso” Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. No. 16. página 179). En consecuencia, con 8 reales, esto es, un peso, se podían adquirir 48 libras de masa, o lo que es lo mismo 21.7724 kg de masa.

Sobre esta información 2,500 pesos equivalían a 54,431 kilogramos de masa. Hoy, un kilo de masa tiene un precio promedio de 13.90 pesos (23. Valor consultado en diversas tiendas de supermercados [Walmart, Comercial Mexicana, Superama] al 30 de julio de 2018, en relación con la harina para hacer maíz). Por tanto, 54,431 gramos de masa equivalen a \$756,590.1 pesos mexicanos.

Este método tampoco resulta exacto, ya que el precio del producto no estaba ni está estandarizado, varía en relación con la oferta y la demanda; lo anterior, sin contar que actualmente se ha abaratado su costo en virtud del proceso de industrialización, lo que implica que comparativamente hoy es más barata. Además, el precio también varía en cuanto al lugar de venta y presentación del producto. Mientras en el siglo XIX se comercializaba con masa, actualmente se comercializa harina en polvo a la que se debe añadir agua para obtener el mismo producto.

Por estas razones, no podemos utilizar un producto básico como referencia para poder actualizar el sueldo del Presidente.

*Sobre esta base, confirmamos que el método más adecuado para actualizar 2,500 pesos mexicanos de 1857 a la fecha, es a través de su conversión a dólares y el seguimiento a su ajuste inflacionario. Utilizando este método, el resultado obtenido es de **Un millón, doscientos treinta y cuatro mil veintiocho mil ochocientos veintidós pesos 14/100. M.N. M.N.**; el cual consistiría en el salario del Presidente Benito Juárez si viviera en nuestra época.*

Finalmente, cabe destacar que el Benemérito de las Américas no pagaba impuestos sobre su sueldo. Esto se debe a que durante el siglo XIX existieron impuestos que afectaban solamente a ciertas industrias como lo

son las de hilados y tejidos, tabacos y alcoholes; además de impuestos que gravaban el comercio exterior y el comercio interior mediante las alcabalas. En contraste, los principales impuestos que en 2018 pagan los servidores públicos se originaron en el Siglo XX. El impuesto sobre la renta en 1924 y el Impuesto al Valor Agregado en 1980.

1.2. La iniciativa de reforma al artículo 127 Constitucional de 2007.

Expuesto ese interesante análisis para poner en perspectiva el concepto juarista, a continuación, nos referimos a la iniciativa que dio origen al actual artículo 127 constitucional, sometiéndola a un ejercicio que corroborará lo señalado en la introducción, es decir, que la iniciativa sólo fue una ocurrencia de campaña que violentó la independencia y autonomía de los Poderes no sólo del Judicial.

A los veintitrés días del mes de enero de dos mil siete! (sic) el Ciudadano Presidente de los Estados Unidos Mexicanos dirigió al Presidente de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, una iniciativa de **“DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 73 FRACCIÓN I, Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”**, cuyo artículo único señala que se reforman los artículos 73, fracción XI, y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esa iniciativa, en su exposición de motivos, invocó al Presidente Benito Juárez cuando señala que los servidores públicos deben vivir en la *“honrosa medianía”* que proporciona la retribución que la Ley les señala.

En este documento daremos cuenta de cómo la iniciativa de mérito, en realidad protegió el secreto de las percepciones del titular del Ejecutivo, y vulneró la independencia de los poderes Legislativo y Judicial. Además, se demostrará que el Presidente no vive en la *“honrosa medianía”* del concepto Juarista de la adecuada remuneración de los servidores públicos.

Para demostrar esa conclusión partiremos de señalar y demostrar las inconsistencias y graves defectos legislativos y jurídicos de la iniciativa presidencial. A continuación, se dará cuenta de los fundamentos constitucionales de las remuneraciones de Legisladores y Jueces; y de los principios en que se sustenta su autonomía.

Con ese sustento teórico legislativo se advertirá cómo, a través de la iniciativa de reforma constitucional, se afectó la autonomía de los Poderes Legislativo y Judicial y los sometió a sus determinaciones reviviendo un Presidencialismo superado ya con grandes esfuerzos por nuestra Nación.

El texto de la iniciativa fue el siguiente:

**“DIPUTADO JORGE ZERMEÑO INFANTE,
Ciudadano Presidente de la Comisión Permanente del Honorable
Congreso de la Unión.
Presente.**

El Presidente Benito Juárez, al referirse a la función que desempeñan los servidores públicos señalaba que: “...bajo el sistema federativo no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes. No pueden improvisar fortunas, ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir en la honrosa medianía que proporciona la retribución que la ley les señala”.

Hoy los mexicanos demandan a los servidores públicos el eficaz cumplimiento de los principios a los que aludía el Benemérito de las Américas. El país debe contar con servidores públicos competentes, profesionales y honestos que desempeñen sus funciones con alto grado de responsabilidad y eficiencia. Para ello, es imprescindible que se prevean remuneraciones adecuadas y dignas, dentro de las posibilidades presupuestarias del gobierno y en orden a la realidad socioeconómica nacional.

El servicio público debe ser remunerado de manera tal que el Estado se asegure de que en el desempeño de los cargos públicos se cuente con ciudadanos preparados, capaces y honestos, y que puedan ejercer con eficacia y profesionalismo las responsabilidades que les han sido confiadas, al tiempo que, quien presta el servicio público, pueda obtener también un ingreso digno.

Es por ello que, al asumir el cargo de Presidente de la República, manifesté que el Gobierno de México debe demostrar con acciones que realiza un esfuerzo significativo para usar de manera eficiente y transparente los recursos de los ciudadanos, y que el esfuerzo que hace la población para salir adelante reclama criterios de elemental eficiencia y austeridad por parte de la autoridad. Igualmente, me comprometí a establecer normas claras que regulen de manera objetiva y justa el pago de los servidores públicos.

En este contexto, al presentar el programa de austeridad del Gobierno Federal me pronuncié por enviar al Constituyente permanente una iniciativa que regule y transparente las percepciones de los servidores públicos en los tres Poderes de la Unión, los organismos constitucionales autónomos y los tres órdenes de gobierno.

Hoy doy cumplimiento a este compromiso al presentar esta iniciativa al Constituyente Permanente.

Este proyecto pretende ajustar el marco constitucional que sustenta las remuneraciones de todos los servidores públicos del país -en los ámbitos federal, estatal y municipal-, a fin de crear un justo y verdadero equilibrio entre la realidad económica que viven los gobernados y el eficiente desempeño del cargo con la remuneración que reciben sus gobernantes.

El Ejecutivo Federal a mi cargo está consciente del imperativo de que los servidores públicos dispongan de una remuneración adecuada y suficiente que les permita cubrir sus propias necesidades y las de sus

familias. Pero al mismo tiempo debemos reconocer que la función pública debe estar orientada por un principio de vocación de servicio hacia la Nación y, por ello, las remuneraciones por el trabajo desempeñado deben mantenerse ajenas a todo exceso. Es en este contexto que se inscribe la presente iniciativa.

Contenido de la iniciativa

En primer lugar, se propone reformar el artículo 73, fracción XI, de la Constitución para facultar al Congreso de la Unión para establecer, por medio de una ley, las bases generales a las que debe ajustarse toda percepción pública a nivel nacional. Ello, con sujeción a los criterios y principios que se proponen para el artículo 127 también de la Constitución.

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.

La atribución que se otorga al Poder Legislativo Federal tiene como objetivo establecer bases uniformes para la fijación de remuneraciones, sin violentar la autonomía de las entidades federativas y municipios.

Por otra parte, se propone también modificar de manera substancial el artículo 127 de la propia Constitución.

No hay que olvidar que uno de los asuntos que mayormente indigna a la población está asociado con los ingresos extremadamente elevados y desproporcionados que se asignan a ciertos servidores públicos en algunos ámbitos de gobierno. Sobre todo tratándose de regiones en las que se viven condiciones de verdadera miseria y en donde la carencia de servicios públicos para diversos sectores es abrumadora.

Por ello, en la iniciativa se recoge, por un lado, el actual principio de que los servidores públicos percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función; pero, por otro lado, se establece que los límites mínimos y máximos de tales remuneraciones se deberán precisar, año con año, en los respectivos presupuestos de egresos.

Adicionalmente se elevan a rango constitucional los principios a los que habrá de sujetarse la asignación de remuneraciones, como lo serían, la equidad, igualdad, desempeño, fiscalización, rendición de cuentas y transparencia. Al efecto, en la iniciativa de ley, se desarrollan y se otorga de un contenido concreto a cada uno de tales principios.

Cabe señalar que el establecimiento de los criterios que definan los rangos sobre los cuales debe determinarse la remuneración en el artículo 127 de la Constitución es un paso de innegable importancia en el proceso de transparencia en el ejercicio del poder. Dichas regulaciones permitirán a los órganos encargados de fiscalizar el gasto y a los ciudadanos

en general, tener conocimiento de los parámetros dentro de los cuales oscilan los ingresos de sus servidores.

Una parte fundamental de la propuesta de reforma consiste en que existan comités de expertos, tanto en el ámbito federal, como en el ámbito local; que participen en la fijación de las remuneraciones de los servidores públicos y los tabuladores que deben regularlos. Esto tiene como finalidad permitir la participación de la sociedad en un tema que le es particularmente sensible y, al mismo tiempo, contar con criterios técnicos en la elaboración de los manuales de remuneraciones, que incluyen los tabuladores de los trabajadores al servicio del Estado.

Por último y 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.

Régimen transitorio

Tomando en consideración que los límites que, de aprobarse la iniciativa se establecerían en nuestra Carta Magna, debe ser respetados por todos los servidores públicos, aún por aquéllos que se encuentran actualmente en funciones, se prevé incorporar un artículo transitorio que permita ajustar las remuneraciones que rebasen los límites de referencia, a más tardar al inicio del ejercicio fiscal 2008.

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.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 71, fracción I, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del órgano reformador de la Constitución, la siguiente iniciativa de

DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN I (SIC), Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo Único.- *Se reforman los artículos 73, fracción XI, y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:*

"Artículo 73.- ...

I. a X

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación, así como para expedir la ley que establezca las bases para fijar las remuneraciones de los servidores públicos de cada uno de los poderes constitucionales, órganos constitucionales autónomos y cualquier otro órgano o entidad de carácter público, en los ámbitos federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, en los términos previstos por el artículo 127;

XII. A XXX

Artículo 127.- *Los servidores públicos de la Federación, de los estados, de los municipios y del Distrito Federal recibirán remuneraciones adecuadas e irrenunciables por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, conforme a las siguientes bases:*

A. Remuneración es la contraprestación, en dinero o en especie, que reciba el servidor público con motivo del ejercicio de su empleo, cargo o comisión. En ningún caso, la remuneración comprenderá los apoyos o beneficios inherentes a la función;

B. Ningún servidor público podrá recibir una remuneración superior a la autorizada en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el titular del Poder Ejecutivo Federal;

C. Ningún servidor público podrá percibir una remuneración mayor a la establecida para su superior jerárquico inmediato;

D. Los montos mínimos y máximos de remuneraciones serán determinados anualmente en los presupuestos de egresos que correspondan, con base en la ley de la materia, atendiendo a los principios de equidad, igualdad, desempeño, fiscalización, rendición de cuentas y transparencia;

E. Las remuneraciones deberán especificar y diferenciar la totalidad de las contraprestaciones tanto en efectivo como en especie;

F. Los tabuladores y remuneraciones serán públicos;

G. Las remuneraciones deberán ser proporcionales a la función y responsabilidad que deriven del cargo, y

Para la fijación de los tabuladores se establecerán órganos colegiados integrados por servidores públicos y expertos independientes."

TRANSITORIOS

PRIMERO.- *El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

SEGUNDO.- *Las remuneraciones de los servidores públicos que, a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto rebasen aquéllas correspondientes al Presidente de la República o las de su superior jerárquico, deberán ajustarse a lo dispuesto en el artículo 127 de este Decreto, a más tardar al inicio del ejercicio fiscal 2008.*

TERCERO. - *El Ejecutivo Federal llevará a cabo un estudio a nivel nacional de las remuneraciones de los servidores públicos, a fin de contar con un marco de referencia y definir la metodología para la valuación de puestos y recomendaciones en cuanto a los esquemas de remuneraciones.*

Para tales efectos, los órganos públicos entregarán la información que les sea requerida por el Ejecutivo Federal.

Palacio Nacional, a los veintitrés días del mes de enero de dos mil siete!

**SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN
EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
RÚBRICA
FELIPE CALDERÓN HINOJOSA.”**

En la iniciativa de Ley se invocó al Presidente Benito Juárez y su conocida máxima de que los servidores públicos deben vivir en la “honrosa medianía” que proporciona la retribución que las leyes señalan. Luego dice que hoy los mexicanos demandan a los servidores públicos el eficaz cumplimiento de sus principios.

A continuación, la iniciativa repitió verdades, al decir que el país debe contar con servidores públicos, competentes, profesionales y que deben preverse remuneraciones adecuadas y dignas; y luego señaló que demostraría de manera “transparente” el uso de los recursos de los ciudadanos, destacando que en su programa de austeridad, se pronunció por enviar al Constituyente Permanente una iniciativa para regular y transparentar las percepciones de los servidores públicos en los tres Poderes de la Unión, en los organismos constitucionales autónomos y en los tres órdenes de gobierno.

Como puede advertirse, la iniciativa quería regular los sueldos, incluso de, las tres esferas competenciales de gobierno.

Dijo el autor de la iniciativa que pretendía ajustar el marco constitucional a fin de crear un justo y verdadero equilibrio entre la realidad económica que viven los gobernados y el eficiente desempeño del cargo con la remuneración que reciben los gobernantes.

Sin embargo, se propuso la creación de comités de “expertos” tanto en el ámbito federal como en el ámbito local, que fijaran las remuneraciones de los servidores públicos y los tabuladores que debían regularlos; es decir, más burocracia y más gasto público.

Es plausible que la iniciativa de ley pretendió regular los excesos, pero la regulación propuesta se enfocó más a lograr el control de los Poderes Legislativo y Judicial, por lo menos, en el ámbito Federal. Para ello se arrogó la facultad al Ejecutivo, en el transitorio tercero, de llevar a cabo estudios a nivel nacional de las remuneraciones de los servidores públicos para establecer el marco de referencia y definir la metodología para la valuación de

puestos y recomendaciones en cuanto a los esquemas de remuneraciones y facultarse, incluso, para requerir a todos los órganos públicos la información que le interesara.

La iniciativa proponía reformar el artículo 73, fracción XI, de la Constitución para facultar al Congreso de la Unión para establecer, por medio de una ley, las bases generales a las que debe sujetarse toda percepción pública a nivel nacional. Hasta aquí esto parece correcto, pues sería precisamente el órgano legislativo el encargado, por su función natural, de establecer esas bases. Sin embargo, lo verdaderamente relevante viene cuando dice “ello, con sujeción a los criterios y principios que se proponen para el artículo 127 también de la Constitución.”

Si se lee la propuesta de reforma de ese artículo 127 se apreciará que, sin técnica legislativa, constitucional ni jurídica, se pretendió que nuestra Carta Magna se convirtiera en un catálogo de conceptos, al definir lo que es una remuneración y establecer determinados principios que corresponden más bien a las leyes secundarias y no a una ley cimera.

A continuación, analicemos cada uno de ellos.

En el apartado A se propuso que se definiera en la Constitución que remuneración es la contraprestación en dinero, o en especie, que recibiera el servidor público con motivo del ejercicio cargo o comisión; y a continuación, contradiciendo lo anterior decía *“en ningún caso, la remuneración comprenderá los apoyos o beneficios inherentes a la función.”*

Seguramente al hablar de los apoyos o beneficios inherentes a la función, se tuvieron en mente todas aquellas contraprestaciones en especie, apoyos y beneficios, inherentes a la función del cargo de Presidente de la República, porque bajo este esquema no serían “remuneración” las casas, oficinas, alimentación, vestidos, servicios de informática, comunicación celular, de radio, de sistemas de televisión, de radio localización, transportes aéreos, marítimos y terrestres sin limitación, las casas de descanso, el menaje de esas casas, libros, obras de arte, objetos decorativos, joyas, el personal de mantenimiento, de servicio y de seguridad de que disfrutaban él y sus familiares, así como todos los servicios y beneficios que le prestaba el Estado Mayor Presidencial, todos los que derivan de su cargo como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas Mexicanas y todos aquellos que derivaban de su función como representante del Estado Mexicano, etcétera; contraprestaciones apoyos y beneficios que no quedarían comprendidos dentro del concepto remuneraciones.

Por ello, a continuación en el apartado B, se propuso que el texto constitucional dijera: *“Ningún Servidor Público podrá percibir una remuneración superior a la autorizada en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Titular del Poder Ejecutivo Federal.”*

Véase cómo se evadió el concepto Juarista de la “honrosa medianía” que pregonó la iniciativa. Ello, porque al excluir de esa remuneración todos los apoyos y beneficios que recibía el titular del Ejecutivo por el desempeño de su encargo, en estricto sentido, podría disminuirse el sueldo hasta quedar en un 10 o 15% de lo que percibía, pues nada de su sueldo tendría que erogar.

Además de lo anterior, es particularmente preocupante la maniobra contemplada en el apartado F, en relación con el apartado A, de la exposición de motivos que se comenta, porque todos esos apoyos o beneficios inherentes a la función, al no quedar comprendidos en el concepto de remuneración no serían públicos y, por tanto, no se tendría la obligación de informarlos, contraviniendo gravemente todos los avances y normas establecidos para la transparencia en el ejercicio del gasto público, e incluso el propósito de la propia iniciativa de transparentar las percepciones de los servidores públicos. Es decir, la iniciativa quiso revivir aquellas, “partidas secretas” del viejo presidencialismo y excluir de la información pública todos los apoyos.

Como dato relevante es de destacar que el entonces Presidente de la República, en el año dos mil dos, cuando fue diputado, formuló una iniciativa para reformar entre otros, el artículo 127 constitucional, y determinar que ninguna remuneración sería superior a la que percibiera el Presidente de la República. Pero en dicha iniciativa no propuso excluir del concepto “remuneración” los apoyos o beneficios inherentes a la función.

Esto nos demuestra que es incorrecto e inequitativo pretender establecer el sueldo del Presidente de la República como marco de referencia o tope para regular los sueldos de los demás servidores públicos. No puede tratarse igual a quienes son por esencia desiguales. No es igual la actividad del Presidente de la República, que la de los Legisladores o la de los Jueces y, por ello, no es correcto tratar de equipararlas y tasarlas de igual forma.

Más adelante daremos cuenta de cómo esa reforma, además de proteger las percepciones del Presidente de la República, constituye también un medio de control para los restantes poderes.

A continuación, el apartado C de la iniciativa llevó a nuestra Constitución Federal conceptos no propios de ella. La ausencia de técnica legislativa condujo a desatinos, tal como pretender establecer en la ley cimera que ningún servidor público podría percibir una remuneración mayor a la establecida para su superior jerárquico inmediato.

La inutilidad e impertinencia de llevar al texto constitucional ese principio es más que evidente. Si algún exceso se cometió en el mundo de los hechos, ello constituye una infracción a las normas presupuestales relativas, pero no amerita que uno u otro caso aislado y similar se lleve a un principio constitucional. Es innecesario abundar en este aspecto.

En los apartados E, F y G se propuso que principios simples de la regulación presupuestal fueran llevados al texto constitucional. Hoy día, es obvio que esos principios deben cumplirse. Nótese además como, bajo lo previsto en el apartado E, en relación con lo previsto en el apartado A nunca se especificaría cuáles son los apoyos o beneficios que recibe el Presidente de la República como inherentes a su función, porque estos estarían excluidos del concepto remuneraciones.

Finalmente, en el apartado H, se quiso aumentar la burocracia estableciendo en el texto constitucional la creación de “órganos colegiados integrados por servidores públicos y expertos independientes” para la fijación de los tabuladores.

Con ello se demuestra que todas las declaratorias contenidas en la exposición de motivos no revelan los verdaderos propósitos de la iniciativa que son: proteger las remuneraciones del Presidente de la República y vulnerar la autonomía de los demás poderes públicos.

Demostrando también una mala técnica legislativa o una ausencia total de ella, dijo la exposición de motivos, por lo que atañe al régimen transitorio, que se preveía incorporar un artículo que permitiera ajustar las remuneraciones que rebasaran los límites, a más tardar al inicio del ejercicio fiscal dos mil ocho.

No obstante, si se ve el contenido de esos artículos transitorios, el primero disponía que el Decreto entraría en vigor el día siguiente al de su publicación, lo que automáticamente llevaría a que entraran en vigor el concepto de remuneración, las obligaciones de especificar y diferenciar las contraprestaciones en efectivo y en especie, así como la proporcionalidad de éstas con la responsabilidad y función que deriven del cargo, y que los tabuladores serían fijados por órganos colegiados; es decir, que todas esas normas por ser constitucionales serían de inmediata aplicación y lo que se pretende con el transitorio segundo es sólo reducir todas aquellas que rebasan las remuneraciones del Presidente de la República (remuneraciones que, evidentemente, no contemplan todos sus apoyos y beneficios del cargo porque él mismo los está excluyendo). Esto es, mientras que todas las normas operativas entrarían en vigor inmediatamente, sólo el ajuste o reducción salarial se produciría hasta el ejercicio fiscal de dos mil ocho, lo que indica que se daba por sentada la aprobación de esa reforma.

Pero, con congruencia, se propuso que sería a partir de que entrara el vigor el decreto cuando el ejecutivo federal llevaría a cabo un estudio a nivel nacional de las remuneraciones de los servidores públicos, a fin de contar con un marco de referencia y definir la metodología para la evaluación de puestos y remuneraciones “en cuanto a los esquemas de remuneraciones” (sic). Es decir, primero aplicaría los ajustes y luego estudiaría cuáles son las remuneraciones adecuadas.

Fue evidente la contradicción con normas constitucionales; y ello sea advierte más aún cuando la iniciativa 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 aquéllos pudieran intentar en contra de la función jurisdiccional, en otras palabras, el precepto es un instrumento que pretende garantizar la autonomía del poder judicial”*. Hasta aquí la iniciativa se fundó en una norma constitucional sustento de la independencia judicial y manifestó abiertamente conocer que la remuneración de determinados funcionarios no podría ser disminuida durante su encargo.

Pero a continuación declaró:

“No obstante, es indiscutible que si el Órgano Reformador de la Constitución (sic) dicta un mandato que autoriza, en su caso, la afectación de algunos funcionarios, ello no vulnera 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”. Es decir, para la iniciativa no habría ningún vicio de aplicación retroactiva porque la afectación se produjo por un texto constitucional. Pero la técnica legislativa exige que las normas constitucionales sean congruentes entre sí y no basta, por tanto, propugnar o declarar simplemente que no habrá aplicación retroactiva porque se trata de un texto constitucional.

Más adelante, cuando se mencionen los principios constitucionales que rigen la remuneración de los juzgadores, se pondrá de manifiesto la simpleza del pronunciamiento de la iniciativa y la verdadera intención de vulnerar la independencia y autonomía en los poderes legislativo y judicial.

1.3 El texto actual del artículo 27 Constitucional.

Luego del correspondiente proceso legislativo, el artículo constitucional quedó así:

“Artículo 127. Los servidores públicos 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, 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, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 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.”

Más adelante se reformó de nuevo el artículo 127 en su primer párrafo y en su fracción VI para quedar como sigue:

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

“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 públi-

cos, 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.”

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

“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.”

Lo anterior, desde luego, para hacer congruente el texto constitucional con la reforma a la Ciudad de México.

De acuerdo con lo anterior, la Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, y las legislaturas locales en su caso, deben determinar o fijar la retribución de los servidores públicos. Nótese que es obligación de la Cámara que, de no cumplirse, puede generar problemas de legalidad.

Y debe fijar esas remuneraciones atendiendo a los siguientes principios: adecuación; proporcionalidad; equidad; y anualidad. Y ello bajo el principio de que ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico.

Así el silogismo es, por desgracia para el sistema democrático, contundente: a) Nadie puede ganar más que el *Presidente de la República*; b) Ningún servidor público puede ganar más que *su superior jerárquico*; c). *Por tanto, el Presidente de la República es el superior jerárquico de los servidores públicos.*

Esa es la prueba irrefutable de que la reforma al artículo 127 constitucional solo tuvo como pretensión minar la independencia de los poderes de la Unión.

2. LA VULNERACIÓN DE LA INDEPENDENCIA LEGISLATIVA.

Lo expuesto en los apartados anteriores demostró, a través de un simple análisis, aquello que se anunció desde la introducción de este documento, es decir, que la iniciativa presidencial, lejos de pretender evitar los excesos y dar orden a las remuneraciones de los servidores públicos en todas las esferas de gobierno, en realidad, lo que persiguió fue privar de transparencia a las remuneraciones del Presidente de la República y vulnerar la independencia y autonomía de los restantes poderes.

Lo anterior es así por lo siguiente. Como se ha visto, la iniciativa, siguiendo un criterio simplista e inequitativo, fijó como tope para las remuneraciones de los servidores públicos la autorizada en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el titular del Poder Ejecutivo Federal; es decir, en términos llanos que nadie debe ganar más que el Presidente de la República.

Sin embargo, el parámetro es simplista porque primero propone la existencia del mismo y luego se reconoció que deben realizarse estudios sobre las remuneraciones adecuadas; y es inequitativa porque no se cumple el principio constitucional relativo a que, a trabajo igual debe corresponder salario igual, contenido en el artículo 123 constitucional, porque se perdió de vista que es muy distinta la labor que se desarrolla en las tres esferas de gobierno.

La iniciativa también es inequitativa, porque expresamente excluye del concepto de remuneraciones todos los apoyos y beneficios inherentes a la función que constituyen el grueso de las prestaciones en efectivo y en especie que perciben no sólo el Presidente de la República, sino incluso sus familiares.

El Presidente de la República no precisa del salario del que disfruta porque nada de él le resulta necesario erogar, dado que recibe desde los satisfactores básicos (casa, comida, vestido) hasta los que le garantizan su descanso, su protección, la de sus familiares, etcétera.

Por ello, el salario del Presidente de la República no puede servir como parámetro para regular los sueldos de los servidores públicos, porque no hay una cuantificación precisa del mismo. Más aún, cuando tendenciosamente se suprimen del concepto “remuneraciones” los apoyos y beneficios inherentes a la función que constituyen el grueso de los satisfactores.

Si a lo anterior se suma, que en las actuales condiciones el Presidente de la República electo, por contar con una abrumadora mayoría en el Congreso de la Unión, de facto e inconstitucionalmente, puede por sí y ante sí disminuir su salario, nada impide que lo haga para afectar la independencia judicial y la legislativa e incluso de las demás esferas competenciales de gobierno, quienes no disfrutaban de los mismos “apoyos y beneficios” inherentes a la función del Presidente de la República.

De tal manera, el Presidente de la República se convierte en el regulador de las percepciones de los demás servidores públicos. Bastará entonces que el titular del Ejecutivo decida disminuir su salario para que esto constituya una presión inmediata en contra de la autonomía de los restantes poderes.

No hay mayor violación a la independencia de las personas que encarnan los entes públicos que la vulneración de su independencia económica y, frente a ello, los medios de defensa son verdaderamente pobres.

Por ello, como se dijo la remuneración del Presidente de la República no puede constituir el parámetro válido para la regulación de los sueldos de los servidores públicos.

2.1 Las remuneraciones de los legisladores.

El artículo 64 constitucional dispone lo siguiente: *“Los diputados y senadores que no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.”*

Esa es la referencia que la Constitución Federal hace a las dietas de los legisladores.

¿Por qué las dietas de los legisladores no tienen igual regulación que los sueldos de los juzgadores?

Porque su permanencia en el cargo es distinta; y no corre, en el sistema hasta ahora previsto por la Carta Magna, el riesgo de ver afectadas sus remuneraciones por los otros Poderes de la Unión. La base es clara y simple: es el legislativo el que dispone la asignación de los recursos para sufragar los gastos públicos.

El trato diferente respecto a la función de los legisladores con la función de los juzgadores, tiene una explicación, ya que mientras estos últimos, por disposición constitucional, sí están obligados a dedicarse únicamente a la función judicial, los legisladores sólo tienen prohibido desempeñar comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, a menos de que cuenten con la licencia previa de la Cámara respectiva.

Así lo consigna el artículo 62 constitucional, que establece:

“Artículo. 62.- Los diputados y senadores propietarios durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.”

Del citado artículo se desprende que los legisladores pueden desempeñar una comisión o empleo de la Federación, bastando para ello que soliciten licencia a la Cámara correspondiente, la que, al ser autorizada, hará que cesen en sus funciones mientras transcurra la nueva ocupación, esto es, el nuevo cargo.

Por tanto, en el período en el que desempeñen su cargo pueden solicitar una licencia y desempeñar otro, y al concluir éste, se reincorporan al ejercicio de la función legislativa.

Lo anterior, significa que no tienen que esperar dos años para desempeñar otro encargo y, durante el mismo, sí pueden realizar otra actividad, claro, siempre y cuando cuenten con una “licencia”.

Además, el artículo 61 de la Constitución dispone:

“Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”.

Pero la iniciativa de reforma constitucional objeto de este análisis, también vulnera esta base de inmunidad legislativa pues basta que el presidente y su mayoría decidan disminuir su remuneración para que el efecto negativo se produzca y se avasalle a las minorías; y contra ello no cabe argumentar que es el efecto de la democracia, pues la remuneración es un derecho humano y el legislador debe sujetarse a los principios constitucionales que le obligan a fijar las remuneraciones bajo los principios ya indicados. Si no se hace de esa manera seguramente las controversias arribarán al seno del Poder Judicial, donde se decidirá sobre la constitucionalidad de esos actos. Y parece poco probable que se pueda alegar que el amparo es improcedente contra actos de las autoridades legislativas, pues no se trata de un acto de naturaleza política, sino de violación a derechos humanos.

3.- LA GARANTÍA DE IRREDUCTIBILIDAD DE LAS REMUNERACIONES DE LOS FUNCIONARIOS JUDICIALES.

3.1 LA REMUNERACIÓN DE LOS INTEGRANTES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL CONSTITUYENTE MEXICANO.

El artículo 94 constitucional en su texto vigente dispone en su noveno párrafo lo siguiente:

“Artículo 94-

[...]

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. “

Ese precepto, en su porción destacada, constituye lo que se ha llamado garantía de **irreductibilidad** de la remuneración y es, junto con la inamovilidad y la inmunidad relativa, la base en que se sustenta la independencia judicial.

A partir de las ideas de Locke y Montesquieu, en los siglos XVII y XVIII, la teoría de la división de poderes se constituyó como un pilar de los sistemas constitucionales contemporáneos. La división que se realiza del poder en los órganos legislativo, ejecutivo y judicial presupone precisamente que, a través de un sistema de controles y contrapesos, el ejercicio del poder garantice a la vez, el respeto a las libertades de los gobernados.

En los regímenes democráticos la aplicación de esta teoría es signo indispensable de seguridad jurídica.

En congruencia con lo anterior, en un régimen democrático, la independencia judicial no es un fin, sino el medio hacia un fin. Es la médula del Estado de Derecho que da a la ciudadanía la confianza en que las leyes se aplicarán justa e igualmente.

La independencia judicial es la que hace posible que los jueces adopten decisiones con mano firme, aun cuando sean poco populares o incluso, contrarias a otras ramas del gobierno, para garantizar el pleno respeto a los derechos no solo de las mayorías, sino también y, principalmente, de las minorías.

Es la fuerza y el escudo del juez, que le permite afrontar con el sólo apoyo de la letra de la ley, las decisiones de los otros Poderes Constituidos y salvaguardar el Estado de Derecho.

El artículo 94 constitucional que se pretende reformar, constituye la llamada garantía a la remuneración o a la irreductibilidad de la remuneración de determinados servidores públicos; esa garantía presupone, por un lado, la inhibición de posibles presiones y, por otro, la seguridad de un trabajo que debe ser bien remunerado.

Esa garantía permite además, formar y atraer al seno del Poder Judicial de la Federación profesionistas del derecho de excelencia quienes deben dedicarse, única y exclusivamente, a la función jurisdiccional. En ese sentido debe repararse en que, por virtud de lo dispuesto por el artículo 101 de la Constitución Federal, los Ministros, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y sus respectivos secretarios, así como los Consejeros de la Judicatura Federal y los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias, o de beneficencia.

La citada garantía de remuneración no debe ser afectada porque con ello se rompe el sistema de pesos y contrapesos diseñado por la Constitución, y de profunda raíz histórica, no sólo en nuestra Nación sino a nivel internacional inclusive.

Al respecto, debe tenerse presente que la garantía de irreductibilidad a favor de los juzgadores fue establecida desde la Constitución de 1857, en cuyo artículo 120 se señalaba que: *“El presidente de la República, los individuos de la suprema corte de justicia, los diputados y demás funcionarios públicos de la federación, de nombramiento popular, recibirán una compensación por sus servicios, que será determinada por la ley y pagada por el tesoro federal. Esta compensación no es renunciable, y la ley que la aumente o la disminuya, no podrá tener efecto durante el período en que un funcionario ejerce el cargo.”*

En relación con este punto, cabe mencionar que en la sesión de 18 de noviembre de 1856, en que se puso a discusión dicho artículo, la votación fue dividida en tres partes: la primera, hasta las palabras tesoro federal, fue aprobada por unanimidad de los 81 diputados presentes; la segunda, hasta la palabra renunciable, fue aprobada por 57 votos contra 23, y la tercera, por 74 votos contra 5.

Cuando el Congreso Constituyente de mil novecientos diecisiete discutió el tema relativo a la institución de la Suprema Corte de Justicia, el debate correspondiente se ocupó de tres temas principales: El número de ministros que integrarían la Corte, la forma de elección de sus integrantes y la duración del encargo; es decir, en esa ocasión, el Constituyente no se ocupó de manera expresa o directa de analizar, en relación con los ministros, el tema de la remuneración por sus servicios. El texto aprobado en el Constituyente del artículo 94 constitucional fue el siguiente:

“Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia y en tribunales de circuito y de distrito, cuyo número y atribuciones fijará la ley. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once ministros y funcionará siempre en Tribunal Pleno, siendo sus audiencias públicas, excepción hecha de los casos en que la moral o el interés público así lo exigieren, debiendo celebrar sus sesiones en los periodos y términos que establezca la ley. Para que haya sesión en la Corte se necesita que concurran, cuando menos dos terceras partes del número total de sus miembros, y las resoluciones se tomarán por mayoría absoluta de votos. “Cada uno de los ministros de la Suprema Corte designados para integrar ese poder en las próximas elecciones, durará en su encargo dos años; los que fueren electos al terminar este primer periodo durarán cuatro años y, a partir del año de 1923, los ministros de la corte, los magistrados de circuito y los jueces de distrito sólo podrán ser removidos cuando observen mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que los magistrados o jueces sean promovidos a grado superior. “El mismo precepto regirá en lo que fuere aplicable dentro de los periodos de dos y cuatro años a que hace referencia este artículo”⁴

En ese sentido, el tema relativo a la remuneración de los ministros no quedó reflejado en el texto constitucional de 1917, sino que fue materia de reforma al artículo 94 en épocas posteriores.

Sin embargo, a pesar de la omisión del Constituyente de legislar expresamente sobre el particular, lo cierto es que en los debates legislativos es factible advertir alusiones al tema de la remuneración en los términos siguientes.

En la 52ª sesión ordinaria celebrada el 20 de enero de 1917, el diputado Lizardi señaló:

“ ... Un magistrado, si es económico, es posible que realice, que llegue a hacer una pequeña fortuna que le permita estar a salvo de la miseria con posterioridad; pero en caso de que se vea en la necesidad de gastar todo lo que tenga durante su periodo, entonces, al finalizar dicho periodo, se encontraría con que ya le faltaban facultades, con que ya había agotado sus energías, y recurriría a muchísimos sistemas y a muchas intrigas para asegurarse mientras estuviera en el puesto, aunque fuera vendiéndose, una fortuna respetable ... Por la moral, por la buena administración de justicia y por decoro de la nación, un magistrado de la Suprema Corte de Justicia no debe tener un sueldo inferior al que un secretario de Estado, y una Suprema Corte de Justicia numerosa significaría una gran

⁴ Cámara de Diputados. “Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones”. Ed. Miguel Ángel Porrúa, 4ª ed. México. 1994, Tomo IX, p. 1250.

carga para la nación, si no se ponen esos sueldos, necesarios para la independencia del Poder Judicial, la administración de justicia se verá siempre completamente corrompida ...”⁵

En la misma sesión el diputado Alberto González mencionó:

“...No es, señores diputados, la inamovilidad del Poder Judicial; no es, tampoco, la fortuna respetable del magistrado, ni es, tampoco, su eficiencia jurídica la que asegura una administración de justicia. La justicia se administra más por un sentimiento de amor a la humanidad que por un conocimiento exacto de la ley y una interpretación jurídica científica...”⁶

En la 53ª sesión ordinaria del mismo 20 de enero de 1917, el diputado Hilario Medina expresó:

“...En la ley, en el proyecto, se precisa que los magistrados a la Suprema Corte no tendrán ni podrán aceptar, otra clase de funciones que aquellas para las cuales han sido exclusivamente designados; ni siquiera podrán aceptar cargos honoríficos. En este concepto, un grupo numeroso, perfectamente bien pagado por el estado y ajeno a todas las demás cuestiones que se debatan fuera de la alta corte, es un grupo que constituye garantías para la administración de justicia “Supongamos que un magistrado, un candidato para magistrado es un abogado de mucho prestigio local o de mucho prestigio en toda la república; que es perfectamente conocido, que tiene su clientela asegurada, que conoce perfectamente los intereses públicos, el pueblo, el Congreso, la legislatura. Aquel individuo tiene que renunciar a todos sus intereses, tiene que dedicarse exclusivamente a impartir justicia, dejar su trabajo habitual. Al cabo de cuatro años aquel individuo tiene que volver a ganarse nuevamente el pan de la vida cuando ya está en una edad muy avanzada, cuando ya no tiene las energías que tenía al principio. Este individuo, ¿no es justo, señores, que permanezca en la Corte Suprema, disfrutando de un amplio sueldo, de una posición decorosa, como que forma parte de un cuerpo que da honor y da prestigio a la nación?”⁷

La evolución social, política y económica de la Nación mexicana, paralela al desarrollo del mundo moderno, presentó nuevos retos para la conformación y establecimiento de la burocracia federal y, por ello, mediante diversas reformas, la Constitución Política de la república hoy en día da un tratamiento más puntual al tema de los sueldos de los funcionarios públicos, diferenciando éstos según se trate de los integrantes del Poder Legislativo, del Ejecutivo o del Judicial.

⁵ Cámara de Diputados. “Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones”. Ed. Miguel Ángel Porrúa, 4ª ed. México. 1994, Tomo IX, p. 823.

⁶ Op. Cit. p. 824.

⁷ Op. Cit. p. 850-853.

A diferencia de lo que ocurre en los poderes legislativo y ejecutivo, la remuneración que perciben los ministros tiene la calidad de garantía constitucional en los términos del párrafo noveno del artículo 94.

Es decir, por razones de carácter histórico y político, la remuneración a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a Magistrados de Circuito y a Jueces de Distrito, debió ser garantizada constitucionalmente para que quedara plasmada como un derecho otorgado a los integrantes del Poder Judicial de la Federación con el objetivo primordial de evitar que los poderes Ejecutivo y Legislativo pudieran ejercer, respecto del Judicial, presión económica con fines políticos, a través de la amenaza de menoscabar la remuneración asignada y vulnerar con ello la entonces incipiente independencia de este poder, así como comprometer la imparcialidad en sus decisiones.

Es así que el texto constitucional en vigor establece, en el artículo 94, noveno párrafo, que la remuneración que perciban los señalados servidores públicos no podrá ser disminuida durante su encargo en los términos ya señalados.

El origen de que las remuneraciones de los jueces sean consideradas como garantías constitucionales puede rastrearse a la doctrina constitucional liberal, a partir de la cual se conciben y estructuran una serie de garantías jurídicas de carácter fundamental con la finalidad de asegurar la función independiente de éstos. En este contexto podemos mencionar, por ejemplo, que el constituyente de los Estados Unidos de 1787, basándose en la división de poderes, estableció la inamovilidad de los jueces y su remuneración estable y permanente; mientras que el constituyente francés de 1791, dispuso como garantías la inamovilidad y el nombramiento de los jueces por medio de elecciones y, aunque esta última medida fue modificada con el tiempo, la remuneración estable y permanente para los jueces ha permanecido en los textos constitucionales de corte liberal como una de las garantías de la independencia judicial.

Por lo que hace específicamente a nuestro país, el Dr. Héctor Fix Zamudio ha considerado que la garantía de remuneración prevista en el artículo 94, *“... se inspira en un precepto similar del artículo tercero de la Constitución Federal de los Estados Unidos, en el sentido de que la remuneración que perciban por sus servicios los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de circuito y los jueces de distrito, no podrá ser disminuida durante su encargo, prohibición que tiene por objeto evitar una presión económica por parte de los Órganos Legislativo y Ejecutivo con la amenaza de menoscabar la remuneración de los jueces federales, por motivos de carácter político”*⁸

⁸ Cámara de Diputados. “Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones”. Ed. Miguel Ángel Porrúa, 4ª ed. México. 1994, Tomo IX, p. 802.

Así, en nuestra Constitución, aparece por primera vez esta garantía de remuneración en 1928, mediante reforma publicada el veinte de agosto, con la cual se derogó el carácter inamovible de los Ministros de la Suprema Corte, se aumentó su número a 16, se implantaron tres Salas y, por último, se determinó que en el procedimiento de su designación intervendrían tanto del Poder Ejecutivo como el Legislativo. El texto del artículo 94 derivado de dicha reforma, fue el siguiente:

(REFORMADO, D.O.F. 20 DE AGOSTO DE 1928)

Art. 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito y en Juzgados de Distrito, cuyo número y atribuciones fijará la ley. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de dieciséis Ministros y funcionará en Tribunal Pleno o dividida en tres Salas, de cinco Ministros cada una, en los términos que disponga la ley. Las audiencias del Tribunal Pleno o de las Salas, serán públicas, excepción hecha de los casos en que la moral o el interés público exijan que sean secretas. Las sesiones serán celebradas en la forma y términos que establezca la ley respectiva. La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, no podrá ser disminuida durante su encargo. Los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente.”⁹

La adición sobre la remuneración de los juzgadores federales fue resultado del dictamen elaborado por la Cámara de Diputados en relación con la iniciativa presentada por el Presidente Álvaro Obregón, sin que en dicho dictamen se hubieran plasmado las razones para justificar el agregado.

Las discusiones versaron, más bien, sobre la inamovilidad de los ministros, en el sentido de que, conforme a la Constitución de 1917, sólo podía removerse al ministro que observara mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo; mientras que la reforma contemplaba que la remoción procedería “cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente.”

La mencionada reforma facultó al presidente para solicitar a la Cámara de Diputados la destitución de cualquiera de los Ministros, Magistrados de Circuito o Jueces de Distrito.

⁹ Cámara de Diputados. Recuperado el 29 de octubre de 2018 de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

Posteriormente, en la reforma publicada el 15 de diciembre de 1934¹⁰, se modificó el artículo 94 para establecer que la Suprema Corte se compondría de 21 ministros y que la duración de su encargo, sería de seis años. Se mantuvo incólume lo relativo a la garantía de remuneración.

En la iniciativa de reforma presentado por el Presidente Lázaro Cárdenas se consideró que el carácter vitalicio del cargo *era absurdo*, porque implicaba un privilegio exclusivo del Poder Judicial del que no gozan los otros dos poderes, donde la reelección está vedada; aunque esto *“no significará abandono del sistema de inamovilidad, generalmente considerado como la más preciosa garantía de independencia del juzgador”*.¹¹

Esta reforma no tuvo prácticamente discusión alguna.

La tercera reforma al artículo 94 se publicó el 21 de septiembre de 1944¹² y en ella no se modificó lo relativo a la garantía de remuneración, pero se reinstaló la fórmula de 1928, al eliminarse la duración de 6 años en el cargo.

La cuarta reforma se publicó el 19 de febrero de 1951; en esta reforma no se varió el contenido de la garantía de remuneración; sin embargo, fue uno de los temas que se trataron, según se advierte de la iniciativa presentada que proponía: *“... aumentar los emolumentos de los funcionarios de la judicatura. Tan justa mejoría trascenderá seguramente en una intensificación de sus labores y permitirá la creación de condiciones objetivas que pongan a salvo a los funcionarios judiciales del ambiente de corrupción alimentado por las maniobras de litigantes poco escrupulosos”*. Por esto, se planteó *“mantener intangible la autoridad e independencia de la justicia de la Federación, garantizando la inamovilidad de los actuales ministros de la Suprema Corte”*.¹³

Otro propósito fue el de solucionar el rezago en la resolución de asuntos mediante la creación de ministros supernumerarios y de Tribunales Colegiados de Circuito en materia de amparo.

En la discusión llevada a cabo en la cámara de Diputados, el diputado Rafael Corrales Ayala compartió la iniciativa y, en cuanto al tema de la inamovilidad, sostuvo:

“Teóricamente, el principio de inamovilidad es inobjetable, pero en la práctica para que el principio dé los frutos apetecidos, necesita

¹⁰ Cámara de Diputados. Recuperado el 29 de octubre de 2018 de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

¹¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación. “El Poder Judicial de la Federación y el Devenir Constitucional de México” recuperado el 29 de octubre de 2018 de https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/021%20-%2015%20DIC%201934.pdf

¹² Cámara de Diputados. Recuperado el 29 de octubre de 2018 de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

¹³ Suprema Corte de Justicia de la Nación. “El Poder Judicial de la Federación y el Devenir Constitucional de México” recuperado el 29 de octubre de 2018 de https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/021%20-%2015%20DIC%201934.pdf

*operar sobre la base de otros factores, a saber: adecuada selección del personal y obtención de la prueba que sólo el tiempo da, sobre su idoneidad intelectual y moral; correcta planeación del escalafón y de la carrera judicial; razonable composición de presupuestos para el ramo de justicia y la vigencia de una adecuada ley de jubilaciones, pues tampoco puede exigirse, con plena autoridad moral a los servidores de la justicia el máximo rendimiento cuando no existe un sistema de estímulos y compensaciones que pongan la vida del juzgador y sus auxiliares a salvo de las transformaciones que la vejez y los accidentes causan al hombre”.*¹⁴

Es decir, en el debate sobre la cuestión, el constituyente permanente vinculó la garantía de remuneración no sólo con principio de independencia, como se consideró en las reformas anteriores, sino ahora también con los principios de honradez y profesionalismo que norman la carrera judicial.

La quinta reforma al artículo 94 se presentó el 19 de noviembre de 1965 y se publicó el 25 de octubre de 1967¹⁵. **Esta reforma tampoco alteró la garantía de remuneración.** El propósito de la modificación propuesta fue el que la Suprema Corte conociera principalmente de asuntos de mayor importancia en cada materia, así como del amparo en revisión contra leyes, para lograr abatir el rezago existente. Formalmente, se trasladó al artículo 94 constitucional el contenido de la fracción XIII del artículo 107, que establecía que la jurisprudencia sería obligatoria en los términos que señalaren las leyes y se detallaron cuestiones relativas a la Sala auxiliar.

Por virtud de esta reforma, el artículo 94 se redactó en varios párrafos, permaneciendo en el penúltimo de éstos el relativo a la garantía de remuneración.

En la sexta reforma, ocurrida en 1982¹⁶, se modificó nuevamente el último párrafo del artículo 94, para establecer que *“Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.”*, sin que se haya tocado la garantía de remuneración.

En la iniciativa correspondiente se planteó, específicamente en relación con el artículo 127 constitucional *“sujetar la determinación de las remuneraciones del Presidente de la República, de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los diputados y senadores al Congreso de la Unión al Presupuesto de Egresos de la Federación, sobre las mismas bases a que están sujetas las remuneraciones de cualquier servidor público. Esta reforma es consecuente con el nuevo principio constitucional de sujetar a los servidores públicos, independientemente de su jerarquía o*

¹⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación. “El Poder Judicial de la Federación y el Devenir Constitucional de México” recuperado el 29 de octubre de 2018 de https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/021%20-%2015%20DIC%201934.pdf

¹⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1967.

¹⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982.

rango a un régimen equitativo consecuente con sus responsabilidades.”¹⁷

También se indicó, dos párrafos después, que *“la seguridad en el empleo de los trabajadores al servicio del Estado, su remuneración digna y adecuada, la aptitud para el puesto y la diligencia, responsabilidad y productividad en el desempeño de sus funciones, así como en las condiciones de admisión, promoción y remoción del servicio público, constituyen el cimiento para que el patrimonio del pueblo se maneje como es debido [...] El pueblo tiene el derecho a que su patrimonio sea manejado por el mejor personal disponible y éste, a su vez, tiene derecho a una remuneración adecuada a su responsabilidad y a su capacidad.”¹⁸*

El artículo 127 constitucional vigente en esa época prescribió:

“(REFORMADO, D.O.F. 28 DE DICIEMBRE DE 1982) Art. 127.- El Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.”

La iniciativa y reforma reseñadas permiten advertir que el Constituyente Permanente históricamente ha relacionado la garantía de remuneración, con los principios de responsabilidad, honradez y profesionalismo que rigen la actividad del Poder Judicial.

La séptima reforma al artículo 94 se publicó en 1987¹⁹. Ésta se inscribió en un paquete de reformas al Poder Judicial que buscó, entre otras cosas, atribuir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación funciones preponderantemente dirigidas a la interpretación definitiva de la Constitución, y que es probablemente el origen de su función hoy en día como Tribunal Constitucional. Por tanto, si la reforma de 1982 al artículo 127 constitucional (que se relaciona con la garantía de remuneración prevista por el artículo 94) se basó en que *“el pueblo tiene el derecho a que su patrimonio sea manejado por el mejor personal disponible y éste, a su vez, tiene derecho a una remuneración adecuada a su responsabilidad y a su capacidad.”*, podemos concluir que la garantía de remuneración tiene una íntima relación con la alta responsabilidad que tiene la Suprema Corte en particular y el Poder Judicial de la Federación en general, de ser el intérprete de la Carta Suprema y, en esa medida, su guardián.

¹⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación. “El Poder Judicial de la Federación y el Devenir Constitucional de México” Recuperado 29 de octubre de 2018 de https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/proclLeg/099%20-%202028%20DIC%201982.pdf

¹⁸ Ibídem

¹⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987.

En función de esta responsabilidad, se añadió al artículo 94 constitucional un párrafo en el cual se precisa la facultad del Pleno del Máximo Tribunal de emitir acuerdos generales a fin de lograr la mayor prontitud en la impartición de justicia, mientras que la garantía de remuneración únicamente se reubicó en el octavo párrafo del artículo citado.

La octava reforma fue la publicada el 31 de diciembre de 1994 y en esta ocasión, como en las anteriores, la garantía de remuneración se mantuvo en los mismos términos. Sin embargo, fueron elevados a rango constitucional los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia, de los cuales, el de independencia, imparcialidad y profesionalismo, mismos que siempre fueron vinculados por el Órgano Revisor de la Constitución con la garantía de remuneración.

Aún más, en la iniciativa de reforma, el principio de independencia se relacionó constantemente con la cuestión de la remuneración y haberes de los ministros, como se puede advertir de la siguiente transcripción:

*“Debido a la duración temporal del cargo, se instituye el derecho de los ministros a un haber por retiro, **con lo que se garantiza que la función jurisdiccional se ejerza con independencia.**”²⁰*

En esta reforma, se incluyeron como sujetos de la garantía –derecho humano– de irreductibilidad de la remuneración a los Consejeros de la Judicatura, quienes tienen la obligación de velar por la independencia de los magistrados y jueces federales.

Así, el artículo 94 constitucional, octavo y noveno párrafos, quedaron como sigue:

“Art. 94.- [...] (REFORMADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1994)

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, no podrá ser disminuida durante su encargo. (REFORMADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1994) Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro. [...]”

La novena y última reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de octubre de 1996, y en ésta sólo se incluyeron como sujetos

²⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación. “El Poder Judicial de la Federación y el Devenir Constitucional de México” Recuperado el 29 de octubre de 2018 de https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/133%20-%2031%20DIC%201994.pdf

de la garantía de remuneración, a los magistrados electorales: el párrafo noveno del artículo 94 vigente al día de hoy, prescribe:

“Artículo 94. [...] (REFORMADO, D.O.F. 22 DE AGOSTO DE 1996) 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 podrán ser disminuida durante su encargo.”

Cabe destacar que la garantía de irreductibilidad de la remuneración se encuentra complementada con la prohibición expresa para los juzgadores, contenida en el artículo 101 de la Carta Magna, de desempeñar cualquier otra actividad, a excepción de los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Históricamente, la evolución de esta prohibición permite deducir que, en un principio, la restricción se refería esencialmente a las actividades relacionadas con el ejercicio de la profesión de abogado, así como a las relacionadas con cualquier otro nivel de gobierno (Leyes Constitucionales de la República Mexicana suscritas el 29 de diciembre de 1836).

El texto actual del artículo 101, fue aprobado por el Congreso Constituyente de 1916; y sólo ha sido reformado por decreto publicado el 10 de agosto de 1987, en el que se agregó como excepción a la prohibición de desempeñar cualquier otra actividad, el ejercicio de la docencia no remunerado.

Ahora bien, de los antecedentes aquí narrados se advierte que el derecho a percibir una remuneración que no podrá ser disminuida durante el encargo, tiene un propósito manifiesto de evitar, en primer lugar, la injerencia de los restantes poderes, Ejecutivo y Legislativo, en la función Judicial; en segundo término, la existencia de una remuneración segura, que produzca la estabilidad de un nivel de vida digno acorde con la misión y jerarquía de los juzgadores, cualquiera que sea el puesto, es una garantía imprescindible de la independencia de los jueces y constituye para ellos un derecho humano del cual no se les puede privar.

Dicho en los términos en que la propia jurisprudencia del Poder Judicial Federal lo ha explicado, las garantías de los juzgadores deben entenderse establecidas en beneficio directo de los justiciables; pero hoy en día constituyen derechos humanos de aquéllos, pues el óptimo desempeño del juez adquiere pleno sentido y debe ser valorado desde la perspectiva de quien pide justicia y espera un Poder Judicial independiente, eficaz e imparcial.

3.2 LA REMUNERACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS EN LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA APROBADA POR LA CONVENCIÓN EL 17 DE SEPTIEMBRE DE 1787.

Si bien la sociedad, los valores y las costumbres de otras naciones no son prácticamente en ningún caso las mismas que las nuestras, vale la pena hacer un pequeño recuento de cómo se trata el problema de la remuneración de los funcionarios judiciales en Estados Unidos de América, tomando en cuenta que el diseño constitucional del país vecino fue una fuente, probablemente la más importante, en la construcción de nuestra propia estructura orgánica.

Así, tenemos que la Constitución americana trata de manera diferente la cuestión de la remuneración de los integrantes de cada uno de los Poderes de la Unión.

En lo que respecta a los senadores y representantes, el artículo I, Sección 6, dispone:

“Los senadores y representantes recibirán por sus servicios una remuneración que será fijada por la ley y pagada por el tesoro de los Estados Unidos...”

En relación con el Presidente, el artículo II, Sección 1, párrafo séptimo, establece:

“El Presidente recibirá una remuneración por sus servicios, en las épocas que se determinarán, la cual no podrá ser aumentada ni disminuida durante el período para el cual haya sido designado y no podrá recibir durante ese tiempo ningún otro emolumento de parte de los Estados Unidos o de cualquiera de éstos.”

El Federalista, LXXIII, respecto de la remuneración del Presidente contiene el revelador comentario que a continuación se reproduce:

“EL TERCER elemento de que depende el vigor de la autoridad ejecutiva, estriba en proveer en forma adecuada a su sostenimiento. Es claro que si no se atiende este aspecto debidamente, la separación del departamento ejecutivo y del legislativo será puramente nominal y engañosa. Si la legislatura dispone de facultades discrecionales por lo que hace al sueldo y emolumentos del primer magistrado, podría volverlo tan obsecuente a su voluntad como le placiera hacerlo. En la mayoría de los casos, estaría en sus manos dominarlo por hambre, o tentarlo con sus dádivas, a fin de que renunciara sin restricciones a su criterio propio, cediendo ante las inclinaciones del legislativo. Si estas expresiones se toman al pie de la letra, no es dudoso que denotarían más de lo que es mi intención. Existen hombres a quienes no es posible hacer abandonar sus obligaciones, ni

creándoles dificultades, ni ganándoselos con halagos; pero virtud tan austera únicamente es producto de muy pocos suelos, y como regla general se encontrará que el derecho sobre el sustento de un hombre equivale a un poder sobre su voluntad. Si fuera necesario confirmar por medio de hechos una verdad tan manifiesta, no escasearían ejemplos, inclusive en este país, de la intimidación o seducción del Ejecutivo a través del temor que inspiraban las providencias pecuniarias del cuerpo legislativo o de los atractivos que ofrecían.

“Por consiguiente, no es fácil alabar demasiado la cuidadosa atención que ha consagrado a esta materia la Constitución propuesta. En ella se dispone que “el Presidente de los Estados Unidos recibirá por sus servicios, en fechas determinadas, una remuneración que no podrá ser aumentada ni disminuida durante el período para el cual haya sido electo; y no recibirá durante ese período ningún otro emolumento de los Estados Unidos, ni de ninguno de éstos”. Es imposible concebir disposición alguna que fuera más de desear que ésta. Al ser nombrado un Presidente, la legislatura debe declarar de una vez por todas cuál será la compensación por sus servicios durante el tiempo para el cual haya sido elegido. Una vez hecho esto, carecerá de la facultad de alterarla, aumentándola o disminuyéndola, hasta que se inicie un nuevo período de servicio como consecuencia de otra elección. No puede disminuir su entereza, aprovechando sus necesidades, ni corromper su integridad, poniendo en juego su codicia. Ni la Unión, ni ninguno de sus miembros estarán en libertad de conceder ningún otro emolumento, ni él en libertad de aceptarlo, como no sea el que se haya fijado por el acto original. E indudablemente no tendrá motivos de índole pecuniaria para renunciar a la independencia que la Constitución ha querido crearle, ni para abandonarla.”²¹

Por su parte, Joseph Story en su “Comentario abreviado a la Constitución de Estados Unidos de América”, comenta:

“Sueldo. La cláusula siguiente dispone también que: “El Presidente recibirá, en épocas determinadas, una compensación por sus servicios, que no será aumentada ni disminuida, durante el período por el cual haya sido electo, y no recibirá en este período ningún otro emolumento de Estados Unidos de América ni de ninguno de ellos.” “Es claro que, sin la precaución de proveer a las necesidades del funcionario investido del Poder Ejecutivo, la separación del Poder Legislativo sería nominal e ilusoria. Si la legislatura tuviese una autoridad discrecional sobre el salario y los emolumentos del Presidente de la Unión, no tardaría en someterlo a sus voluntades; un poder sobre los medios de existencia de un hombre es casi siempre un poder sobre sus acciones. Proceder de manera diferente se-

²¹ Hamilton. A. y otros (20001), “El Federalista”, Fondo de Cultura Económica (2ed.), México D.F., p. 311 y 312

ría desconocer la voz de la experiencia y los principios que son la consecuencia de la debilidad humana. Se encuentran, es verdad, hombres que no se dejarán violentar ni seducir hasta el sacrificio de sus deberes. Pero esa virtud vigorosa sólo crece en un pequeño número de almas; es más prudente admitir esta regla ordinaria de la conducta de los hombres que obedecen a sus intereses y que pueden ser arrastrados por la pobreza a bajas complacencias, o por los favores, al abandono de sus deberes. En nuestro propio país hemos tenido ejemplos demasiado frecuentes de la debilidad del Poder Ejecutivo ante las amenazas o las seducciones del Poder Legislativo. “La sabiduría de la Constitución a este respecto no necesita ser demostrada más extensamente. En cuanto al sueldo del Presidente, la legislatura debe declarar cuál será la compensación de sus servicios por toda la duración de sus funciones. Hecho esto, no se puede modificar la decisión, hasta que un nuevo período de servicio empiece por una elección nueva. El gobierno federal no puede dar ningún otro emolumento, ni gobierno alguno de estado y, por su parte, el Presidente no podría recibirlo. En consecuencia, no puede tener ningún motivo pecuniario para renunciar a la independencia que la Constitución le ha hecho. Al principio, el sueldo del primer Presidente de la Unión se fijó en la suma de \$25 000 (dólares) por año, y el del vicepresidente en \$5 000 (dólares). Para prevenir toda dificultad en cuanto a los presidentes futuros, el Congreso decidió poco tiempo después que este mismo honorario se daría en adelante al Presidente y al vicepresidente. “Por esta medida, a menos de un gran cambio, la independencia del Poder Ejecutivo está asegurada de manera permanente por una indemnización proporcionada a sus necesidades.”²²

James Kent en sus “Comentarios a la Constitución de los Estados Unidos de América”, escribe:

“La remuneración del presidente está prevista en la Constitución (art. 2º, sec. 16). Ésta dispone que en períodos fijos, recibirá por sus servicios una compensación que no podrá aumentarse ni disminuirse durante su administración presidencial, ni podrá recibir ningún otro emolumento de la Federación, ni de ningún Estado en particular. El objeto de esta disposición fue conservar la independencia y energía del poder Ejecutivo. Habría sido inútil que los diferentes departamentos estuvieran separados y fueran distintos, si la legislatura debiera tener un poder discrecional sobre los sueldos del Ejecutivo y del Judicial. Esto hubiera equivalido a despreciar la voz de la experiencia y el resultado de los principios que invariablemente norman la conducta de los hombres. El que dispone de los medios de subsistencia de una persona, generalmente dis-

²² Story, J. “Comentario abreviado de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América”. Imprenta del Comercio de Dublán y compañía. México 1879. p. 397 a 399.

pone también de sus acciones. La Constitución de Virginia consideró que era un axioma fundamental de gobierno, el que sus tres grandes departamentos debían quedar de tal manera separados y distintos, que ninguno de ellos pudiera ejercer las facultades que propiamente pertenecen a los otros; pero descuidando las debidas precauciones para la observancia de este principio en la práctica, dejó que el gobernador dependiera de la legislatura en cuanto a su sostenimiento. El resultado fue, como dice Mr. Jefferson (Notes en Virgini, page, 127), que la legislatura durante sus sesiones habitual y familiarmente dirigía los actos del Ejecutivo. La de Massachussets demostró más sabiduría, y fue la que dio el primer ejemplo en este país de una disposición constitucional para el mantenimiento del jefe del Ejecutivo, ordenando que el gobernador perciba un sueldo fijo y competente asignado por leyes permanentes. Las constituciones de los estados, que se han promulgado o reformado después de que se adoptó la de la Unión, generalmente han seguido el buen ejemplo que ella les dio, en éste y en otros muchos puntos. Podemos considerar como uno de los mayores beneficios que cupieron en suerte a este país, el tener constantemente a la vista una forma de gobierno tan sabia como la que estableció la Constitución federal, no sólo para proteger a la Nación y hacerse obedecer de ella, sino también para que sirva de ejemplo a los estados.”²³

Ahora bien, respecto a la remuneración de los integrantes del Poder Judicial, la Constitución americana en su artículo III, Sección 1, dispone:

“Se deposita el poder judicial de los Estados Unidos en una Suprema Corte y en los tribunales inferiores que el Congreso instituya y establezca en lo sucesivo. Los jueces, tanto del tribunal supremo como de los inferiores, continuarán en sus funciones mientras observen buena conducta y recibirán, en períodos fijos, una remuneración por sus servicios que no será disminuida durante el tiempo de su encargo.”

Nuevamente en El Federalista, LXXIX, respecto de la remuneración de los funcionarios judiciales se dice:

“DESPUÉS de la permanencia en el cargo, nada puede contribuir más eficazmente a la independencia de los jueces que el proveer en forma estable a su remuneración. La observación que se formuló en el caso del Presidente resulta igualmente aplicable a éste. Conforme al modo ordinario de ser de la naturaleza humana, un poder sobre la subsistencia de un hombre equivale a un poder sobre su voluntad. Y no podemos esperar que se realice nunca en la práctica la separación completa del poder judicial y del legislativo en ningún sistema

²³ Kent, J. (1878). “Comentarios a la constitución de los Estados Unidos de América”; obra traducida del texto original adicionada y anotada por J. Carlos Mejía. México: Imprenta Políglota de Carlos Ramiro. Recuperado el día 29 de octubre de 2018, de: <https://www.gutenberg.org/files/46771/46771-h/46771-h.htm>

que haga que el primero dependa para sus necesidades pecuniarias de las asignaciones ocasionales del segundo. En todos los Estados, los partidarios ilustrados del buen gobierno han tenido que lamentar la ausencia de prevenciones precisas y explícitas a este respecto en sus constituciones. Es cierto que algunas declaran que deben fijarse sueldos permanentes a los jueces; pero la experiencia ha demostrado en algunos casos que ese género de expresiones no es lo bastante terminante para cerrar la puerta a los subterfugios legislativos. Es necesario algo más positivo e inequívoco, según ha quedado evidenciado. Por vía de consecuencia, el proyecto de la convención dispone que los jueces de los Estados Unidos “recibirán a intervalos fijos una remuneración por sus servicios que no podrá ser disminuida durante su permanencia en funciones”.

“Tomando en cuenta todas las circunstancias, ésta es la disposición más aceptable que se habría podido idear. Se comprenderá fácilmente que las fluctuaciones en el valor de la moneda y en la situación de la sociedad hacían inadmisibile el establecer en la Constitución una tasa fija para esta remuneración. Lo que hoy podría ser extravagante, puede resultar mezquino e inadecuado dentro de medio siglo. Era necesario, por lo tanto, dejar a la prudencia de la legislatura que variara las sumas que hubiera proveído, de acuerdo con los cambios en las circunstancias, pero con restricciones tales que pusieran fuera del alcance de ese cuerpo el empeorar la situación de los individuos. Así un hombre podría estar seguro de la situación en que se halla, sin que le desvíe del cumplimiento de sus deberes el temor a que se le coloque en condición menos favorable. La cláusula que se ha citado combina ambas ventajas. Los salarios de los funcionarios judiciales podrán alterarse de tiempo en tiempo, a medida que lo requieran las circunstancias, pero nunca para disminuir los emolumentos a que tiene derecho un juez determinado en la época en que ingresa al servicio. Se observará que la convención ha establecido una diferencia entre la remuneración del presidente y la de los jueces. La del primero no puede ser aumentada ni disminuida; la de los segundos no admite disminución. Esto se debe probablemente a la distinta duración de los cargos respectivos. Como el Presidente sólo ha de elegirse por cuatro años, rara vez ocurrirá que el sueldo fijado al comienzo de ese período no sea suficiente al final. Pero respecto a los jueces, que sí se portan correctamente conservarán sus puestos toda la vida, puede suceder verosímilmente que un estipendio que habría sido amplio al principiar su carrera, resulte demasiado corto en el curso de su servicio.

“La disposición relativa al sueldo de los jueces presenta todas las características de la prudencia y la eficacia, y puede afirmarse con

²⁴ Hamilton. A. y otros (20001), “El Federalista”, Fondo de Cultura Económica (2ed.), México D.F., p. 336 y 337.

seguridad que unida a la permanencia en el servicio, asegura la independencia judicial mejor que las constituciones de cualesquiera Estados en lo que respecta a sus propios jueces.”²⁴

Story en el “Comentario” citado, escribe:

“Sueldo de los jueces. Después de la inamovilidad de las funciones, dice El Federalista, nada constituye mejor la independencia de los jueces que un sueldo fijo. Estudiando la naturaleza humana, se conoce que un poder sobre los medios de existencia es un poder sobre la voluntad y no se puede esperar que se realice la separación completa de los poderes Judicial y Legislativo, en todo sistema que deje al primero en la dependencia del segundo. En cuanto a la fijación arbitraria de los emolumentos, los amigos ilustrados de un buen gobierno han deplorado la ausencia de disposiciones precisas sobre este punto en la mayor parte de las constituciones estatales. Algunas de ellas disponen, es verdad, que los sueldos para los jueces sean establecidos de manera permanente; pero la experiencia ha mostrado en algunas circunstancias que tales expresiones no eran suficientemente explícitas para escapar al capricho legislativo; se requería para esto alguna cosa más positiva y más precisa. En consecuencia, el proyecto de la Convención dice que los jueces de Estados Unidos de América recibirán por sus servicios en épocas fijas una indemnización que no podrá ser disminuida mientras conserven sus empleos.

“Todo bien considerado, esta disposición es la mejor que haya podido proponerse, porque las variaciones en el valor de la moneda en el estado de la sociedad hacían imposible fijar el sueldo por la Constitución. Lo que parecería exagerado hoy, será tal vez mínimo e insuficiente dentro de medio siglo. Era, pues, necesario dejar a discreción de la legislatura el cuidado de modificar la indemnización según las localidades y las circunstancias; pero era también necesario quitar al cuerpo Legislativo el poder de empequeñecer la posición de los magistrados. De este modo, un hombre puede estar seguro de su posición sin que lo separe de su deber el temor de ser colocado en una situación menos buena. La cláusula de la Constitución reúne estas dos ventajas. El sueldo de los empleos judiciales puede ser cambiado de tiempo en tiempo, cuando las circunstancias lo exijan, de modo, sin embargo, que no se disminuya la compensación con que el juez tomó posesión del empleo. Se debe observar una diferencia en la disposición relativa al sueldo del Presidente y la que se refiere al sueldo del juez. Según la primera, el sueldo del Presidente no puede ser aumentado ni disminuido; por la segunda, el de los jueces no puede ser disminuido. Esta diferencia procede probablemente de la que existe en la duración de las funciones. Como el Presidente no debe ser electo por más de cuatro años, sucederá rara vez que un sueldo que haya parecido conveniente a su entrada en el empleo, no continúe en serlo hasta el fin.

Pero respecto a los jueces, que si se conducen bien están seguros de conservar su empleo toda la vida, podrá suceder, y sobre todo en los primeros tiempos de un gobierno, que un sueldo suficiente para una época no lo sea ya para otra.

“Esta disposición sobre el sueldo de los jueces es notable por su previsión y su eficacia, y puede afirmarse que unida a la permanencia de las funciones ofrece las mejores garantías que pueden encontrarse en las constituciones de cada estado para la independencia de sus jueces.”²⁵

Kent en sus “Comentarios” ya referidos, señala:

“La disposición sobre la fijeza en la remuneración de los jueces, además de su inamovilidad, fue otra medida muy acertada para darles la necesaria independencia. Por otra parte, también contribuye a proporcionar a la judicatura hombres instruidos, porque éstos tendrán un aliciente para consagrarse a ella, dejando las ocupaciones lucrativas de la vida privada, por la fijeza de sus sueldos, que no pueden cercenarse. En este particular la Constitución de los Estados Unidos superó a todas las que existieron antes. En Inglaterra la precitada ley “Act of Settlement” dispone que los sueldos de los jueces serán fijos e invariables, y el estatuto 1° de Jorge III se los garantiza por todo el tiempo que desempeñen la judicatura. La Constitución de Massachussets, a semejanza del estatuto inglés de William III, ordenó que se asignara por ley a los jueces, sueldos fijos y decorosos; pero esta disposición no era bastante explícita y precisa para que no pudiera ser eludida, y en la mayor parte de las Constituciones de los estados que se han sancionado después, se ha seguido prudentemente la prevención más terminante de la carta federal. En Pennsylvania, los magistrados de la Suprema Corte y los que presiden los tribunales del “commom pleas”, en virtud de la Constitución del estado, deben recibir por sus servicios en épocas determinadas una remuneración competente “que no podrá disminuirse mientras desempeñen sus empleos”. En 1843 la legislatura expidió un decreto derogando otro de 1839 que aumentó los sueldos de los jueces; pero en 1841, por medio de una ley, la misma legislatura había impuesto una contribución de dos por ciento sobre dichos sueldos, la cual debía descontar el Tesoro del estado al hacer sus pagos. Con posterioridad en el caso “Commonwealth ex relat. Hepburn versus Mann” (5, Watts & c. Serg., 403), se declaró judicialmente la nulidad del decreto que disminuía los sueldos,

²⁵ Op. Cit. p. 471 a 473.

y del que impuso la contribución, por ser inconstitucionales, y se libró un perentorio mandamus al tesorero, ordenándole que pagara los sueldos retenidos, libres de toda deducción y del impuesto. El señor magistrado Rogers, autor de la opinión de la Suprema Corte hizo la exposición del artículo constitucional, demostrando la nulidad de los estatutos. Sin embargo, esta decisión dio motivo a dudas, fundadas en que el aumento de los sueldos decretado por la ley de 1839, sí estaba sujeto a la acción de la legislatura, siempre que hecha la deducción que importaba el impuesto, no resultaran menores los sueldos que los que tenían asignados los jueces al principio. Esta interpretación es conforme al Federalista (núm. 79), y las observaciones del señor magistrado Story, ocupándose en sus comentarios de una disposición análoga de la carta federal. La Constitución de Nueva York, reformada en 1821 es una excepción de lo que acabamos de decir, pues que dejó al poder Judicial en un estado de más dependencia y restricciones que el que tenía antes, y como no las tiene en ningún estado de la Unión, ni gobierno de Europa, de los que han reformado sus Constituciones recientemente.²⁶

En resumen, del análisis somero al tratamiento constitucional y doctrinal estadounidense de la remuneración para los jueces, es posible advertir que la justificación de ésta y la prohibición para que no pueda ser disminuida durante el ejercicio del cargo parte de una consideración práctica, muy acorde al espíritu de las Colonias, conforme a la cual, es riesgoso dejar a merced o al capricho de un poder o de unos cuantos, la voluntad de un funcionario, pues quien tiene derecho sobre el sustento de la persona, automáticamente tendrá poder sobre la voluntad de este individuo; es decir, quiso evitarse a toda costa que aquél que dispusiera de los medios de subsistencia de un juez, dispusiera también de sus acciones, máxime que a todo individuo que ha de desempeñarse como juzgador se le exige ser hombre instruido y, en el mundo contemporáneo, altamente especializado y, por ende, deberá optar entre una vida privada profesionalmente recompensada y el servicio público.

Es muy común, cuando se trata de examinar las remuneraciones de los servidores públicos, recurrir a comparaciones con los de otros países; y ello solo da por resultado, cuando no se hace con responsabilidad, conclusiones simplistas y sin sustento.

Dice el proloquio, “miente que al fin la duda queda”. A fuerza de ser sinceros es lugar común el aceptar como verdad que los *Justice* de los Estados Unidos de América (equivalentes a ministros en nuestro país) ganan menos que los ministros mexicanos. Sin embargo, habría que ver los “beneficios” siguientes:

²⁶ Op. Cit.

Los *Justices* de la Unión Americana:

Reciben a partir de su nombramiento la posesión de una casa habitación, normalmente en las colinas del capitolio de Washington D.C., sin pago alguno por su uso y disfrute. Obviamente – los *Justices* - no cubren gasto de mantenimiento alguno y por cuanto hace al personal doméstico que brinda sus servicios en el inmueble y el de seguridad, es pagado, obviamente, por el contribuyente norteamericano.

Su cargo no incluye la asignación de un vehículo en propiedad, sin embargo, en caso de requerir servicio de transporte lo solicitan a una “central de atención” y en breve lapso se presenta para cubrir la necesidad de transporte del o la *Justice* y, en su caso, de su cónyuge un vehículo blindado o no, según criterio de quién lo envía y conforme al destino requerido, quedando al cuidado de guardaespaldas, según el caso; todo a cargo del contribuyente.

Gozan de tres meses de vacaciones al año, dentro de los cuales, por tradición, son recibidos en el *campus* de la universidad de la que egresaron, en donde son albergados y alimentados sin costo alguno.

En el *campus* tienen plena libertad de asistir a las clases que deseen presenciar y no a dar conferencias, pláticas o evacuar consultas; por lo regular esto lo hacen durante quince o veinte días.

Algún tiempo más, lo utilizan para trasladarse a la ciudad en la que nacieron, lo cual hacen, también, por tradición y, una vez más, a cargo del contribuyente.

El resto del periodo vacacional que como se dice es de tres meses al año, hacen lo que les place, incluso viajar a cualquier parte del mundo (París, Suecia, etc.), recibiendo servicios, según requerimiento, de transporte y vigilancia si fuera el caso de personal adscrito a las embajadas de su país.

Firman *vouchers* y terminado el periodo vacacional los entregan al *Clerk* de la corte y sin discusión, se les reembolsa todo, en efecto, a cargo del contribuyente.

Después de los 80 años pueden retirarse con todos los derechos anteriores íntegros y de por vida.

Pregúntesele a un ministro de la Corte mexicana cuál de esas prestaciones recibe, la respuesta será: **ninguna**. Recibe su ingreso y de su sueldo sufraga todo lo demás a excepción del transporte y eventualmente algún pago doméstico, ya que en este caso les prestan dos vehículos nuevos, no de lujo, y se lo cambian cada 4 años, todos los demás conceptos aludidos anteriormente son erogados del propio bolsillo de cada ministro.

En este sentido es de concluir que los *Justice* de EUA **RECIBEN UN BONO** no un salario y su ingreso lo pueden ahorrar íntegro.

El artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que ningún burócrata podrá recibir mayores remuneraciones que la del depositario del ejecutivo federal.

Veamos si se puede comparar, el ingreso del titular del ejecutivo federal con el de cualquier otro burócrata, por ejemplo:

a) Al presidente se le proporciona durante su encomienda bien una mansión, bien un palacio, para que viva con su familia; a los ministros no.

b) Si la casa es propia los Ministros no pagan renta, de otro modo de su peculio deben pagar la misma.

c) Los ministros pagan el servicio de energía eléctrica de la casa que habitan, el presidente de la República no.

d) El presidente no paga impuesto predial de donde vive, los ministros sí.

e) El presidente no paga servicio de agua del lugar que habita, los ministros sí.

f) El presidente no paga el servicio doméstico, los ministros sí.

Entonces lo que recibe el Presidente de la República mexicana **ES UN BONO NO UN SALARIO** y su ingreso lo puede ahorrar íntegro. No equiparable con la percepción de ningún otro burócrata del país. Cualquiera cambiaría un bono de \$108,000.00 (Ciento ocho mil pesos 00/100 M.N.), más las prestaciones que, a cargo del contribuyente, recibe en lugar del salario (que se dice elevado) de algunos de ellos.

Toda la argumentación anterior conduce a concluir que la garantía –derecho humano- de irreductibilidad de las remuneraciones de los funcionarios judiciales, no es un privilegio sino una condición esencial para el ejercicio libre, independiente e imparcial de la función jurisdiccional. Sin ella, el juzgador queda a merced de los otros dos poderes de la Unión y de las demás fuerzas vivas actuantes. Fiel a sus principios y a las virtudes judiciales, el juez continuará ejerciendo su labor con imparcialidad e independencia, hasta que no pueda sostenerse a sí mismo, o se le aleje una y otra vez de los suyos, orillándolo a abandonar el servicio antes que traicionar sus principios.

La formación de un juzgador es un proceso que lleva muchos años de dedicación absoluta, trabajo, estudio, sin derecho a enfermar y sin garantía de audiencia. Para acceder al inicial escalón en la carrera judicial deben sustentarse exámenes; y cada categoría exige acreditarlos. Los jueces y

magistrados deben, además, demostrar en sucesivas y continuas visitas de inspección que cumplen con los trámites en los tiempos y formas que marca la ley y que ajustan su proceder al derecho y a la ética; y deben asimismo, continuar capacitándose, acreditando cursos y estudios de post-grado, para poder merecer la inamovilidad en su cargo la cual, una vez alcanzada no les exime de continuar con el estudio y el trabajo arduo.

En adición a lo anterior, los funcionarios judiciales son sujetos de estrictos medios de control que supervisan su patrimonio con declaraciones patrimoniales, de conflictos de interés y fiscal; y soportan también la verificación de su situación bancaria y financiera, incluida las de sus dependientes económicos. Son también sujetos de denuncias y acusaciones por postulantes perdidosos y jamás de reconocimiento por los ganadores en un litigio, pues es su función y no reciben medallas ni recompensas por hacer su trabajo.

Cierto, existen casos de excepción y excesos, pero éstos se corrigen e incluso se ha llegado a expulsar a los contraventores; por eso no se debe calificar al todo por unos cuantos de sus miembros.

Y pese a todo ello, el embate contra la independencia judicial parece una política definida y dirigida a erradicarla.

4.- La estrategia para el sometimiento y la vulneración de la independencia del Poder Judicial.

A escasos dos meses del inicio de la actual legislatura el embate contra el Poder Judicial, expresado como la necesidad de darle una “sacudida”, no deja duda de la intención de someter al único Poder autónomo e independiente que no surge de las urnas.

Pese a la existencia del artículo 127 constitucional y a las graves contradicciones con otros numerales de la propia Carta Magna, de que ya se ha dado cuenta, la independencia y autonomía del Poder Judicial encontró refugio y –vaya paradoja- amparo, en el artículo 94 constitucional.

La euforia de la mayoría legislativa la condujo a aprobar sin más y con urgencia, una ley de remuneraciones de los servidores públicos que no se expidió en el gobierno del presidente Calderón y cuya iniciativa fue elaborada en el año 2011 !. Esa ley se ha promulgado y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Noviembre de 2018.

Ese decreto legislativo tiene un evidente vicio de inconstitucionalidad por infringir el principio de irreductibilidad contenido en el artículo 94 constitucional.

Pero para ello existen las mayorías; y prestos han presentado también una iniciativa para derogar del artículo 94 constitucional el principio de irreductibilidad de las remuneraciones.

Con ello, se mina la independencia de los integrantes del Poder Judicial al someterlos en el aspecto económico.

Ya se dijo que con la reforma constitucional al artículo 127 las remuneraciones de los jueces y magistrados quedaron limitadas por la del presidente de la República y ese es su tope máximo. Sin la garantía –derecho humano– contenido en el artículo 94 constitucional las remuneraciones de los juzgadores se encontrarían a merced del capricho del Presidente de la República, que podría disminuir su sueldo cada año y con ello obligar a aquéllos a renunciar y buscar en otros ámbitos sus satisfactores.

Además de esa iniciativa se ha planteado también la relativa a someter a los integrantes del Poder Judicial de la Federación a programas de rotación o cambios de adscripción, por los que ningún magistrado pueda permanecer más de seis años en una determinada adscripción ni menos de tres.

Esa pretensión se inspiró y usó como pretexto algunos casos, ciertamente censurables, de funcionarios que presumiblemente aprovecharon su posición para obtener nombramientos para familiares en su lugar de adscripción. Pero, lo grave es que se hace de la excepción una regla y se asume que todos los integrantes del Poder Judicial incurrir en esa conducta. Si existen más de mil doscientos jueces y magistrados ¿por qué se asume que todos incurrir en esa conducta?

La rotación indiscriminada de jueces y magistrados solo provocará la renuncia de muchos funcionarios que se esforzaron y prepararon, por años, para acceder a ese cargo, porque tendrían que abandonar a sus familias o sus casas para ir a radicar en otros lugares; se trata de hacer jueces errantes y sin arraigo; de desincentivar la carrera judicial; y dejar vía libre a funcionarios sin las virtudes judiciales.

Además son absurdas las iniciativas. Por un lado, y de manera encomiable, se pretende desarrollar medidas legislativas para que las mujeres puedan acceder en mayor número a los cargos más altos en el ejercicio de la judicatura; pero, por otra parte se les sometería a un proceso de readscripción regular y por lo menos cada tres años. Eso es incongruente y muestra que el legislador no escucha a los juzgadores.

El principal techo de cristal para que las mujeres accedan a los cargos de juez y magistrado no es la falta de oportunidades, es el problema de la adscripción. Muchas de las funcionarias judiciales, secretarías de acuerdos y de estudio y cuenta, desempeñan dos trabajos intensos y demandantes: el de la función judicial y el de su hogar y cuidado de los hijos. Y siendo funcionarias de excelencia deciden no participar en los concursos para acceder a los cargos superiores por el problema de la adscripción pues pueden ser enviadas a prestar sus servicios en cualquier punto del territorio nacional y ello implicaría abandonar a sus familias. Es ese el grave problema y debe resolverse con adscripciones diferenciadas por género,

en donde se brinde a ellas la posibilidad y preferencia de desempeñarse sin abandonar a sus familias.

La iniciativa de rotación de adscripción es absurda porque no crearía un techo de cristal, sino uno de acero para las mujeres.

¿Qué hacer ante este panorama?

5.- Los medios de defensa.

Frente a ese embate de los Poderes Ejecutivo (ya próximo) y Legislativo ¿qué opciones se presentan para los juzgadores?

Desde luego, el escenario menos recomendable es el de la confrontación entre poderes pues ello desgasta a las instituciones y no corresponde a un estado democrático.

Debe privilegiarse y reclamarse el diálogo y el respeto donde las partes estén dispuestas a corregir lo que de cada uno deba hacerse con espíritu autocrítico, en la inteligencia de que al desarrollo de nuestra Nación conviene más la cooperación que la confrontación entre poderes.

Se habla, y con gran preocupación, de que los integrantes de la judicatura están dispuestos a defender sus derechos incluso mediante el juicio de amparo; y nada hay en el texto constitucional que impida que el Consejo de la Judicatura pueda ocurrir a la controversia constitucional, porque es un órgano autónomo e independiente de la Suprema Corte de Justicia.

Pero si se deroga el párrafo noveno del artículo 94 constitucional que contempla la irreductibilidad de las remuneraciones solo restará invocar los instrumentos internacionales que contienen y soportan los derechos de los juzgadores. Incluso se escuchan voces que pretenden llevar estas controversias al ámbito internacional.

Lo ideal y recomendable es que el diálogo permita rescatar lo mejor de las iniciativas sin menoscabo de los derechos de los juzgadores.

CONCLUSIONES

1.- De acuerdo con la Constitución, la remuneración de los Ministros, Magistrados y Jueces debe ser: adecuada; irrenunciable; equitativa; proporcional a sus responsabilidades; y, fundamentalmente, irreductible.

2.- Esa remuneración, con las características precisadas es una de las bases de la independencia y autonomía del juzgador que deben garantizarse; y constituyen para éste un derecho humano judicializable.

3.- En un sistema político en el que un partido obtiene el Ejecutivo y la mayoría en el Legislativo, el desarrollo económico y la seguridad jurídica solo pueden garantizarse con un Poder Judicial independiente y autónomo.

4.- Desde el año 2009 existe en México la norma constitucional que impide que cualquier servidor público perciba una remuneración mayor a la del Presidente de la República, con un régimen transitorio creado para evitar la contradicción entre preceptos constitucionales.

5.- El Presidente de la República, no tiene el derecho de fijar a su gusto su remuneración; esa es potestad de la Cámara de Diputados.

6.- Si la Cámara de Diputados permite que sea el Presidente de la República el que fije su remuneración y, por extensión, la de todos los demás servidores públicos, no solo abdicará de su potestad sino que además violará flagrantemente la Constitución, ya que se reunirán dos poderes en una sola persona.

7.- La Cámara de Diputados debe fijar primero la remuneración del Presidente y luego la de todos y cada uno de los restantes servidores públicos, bajo los principios de adecuación, equidad, proporcionalidad e irreductibilidad; y ello en el corto lapso que tiene para aprobar el presupuesto.

8.- En la presente legislatura se han formulado iniciativas de ley que constituyen un grave ataque a la independencia y autonomía del Poder Judicial.

9.- Debe privilegiarse el diálogo respetuoso entre Poderes y, con espíritu autocrítico, corregirse los excesos, con el propósito de evitar escenarios de confrontación.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Barak, Aharon. “Un juez reflexiona sobre su labor: el papel de un tribunal constitucional en una democracia”. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, 2009.
 2. Cámara de Diputados (1994). “Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones”. Ed. Miguel Ángel Porrúa, 4ª ed. México. Tomo IX, p. 1250.
 3. Cámara de Diputados. Recuperado el 29 de octubre de 2018 de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm
 - 4.- Hamilton. A. y otros (20001), “El Federalista”, México: Fondo de Cultura Económica (2ed.).
 5. Kent, J. (1878). Comentarios a la constitución de los Estados Unidos de América; obra traducida del texto original adicionada y anotada por J. Carlos Mejía. México: Imprenta Políglota de Carlos Ramiro. Recuperado el día 29 de octubre de 2018, de: <https://www.gutenberg.org/files/46771/46771-h/46771-h.htm>
 - 7.- Story, J. (1879). Comentario abreviado de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América. México: Imprenta del Comercio de Dublán y compañía.
 - 8.- Suprema Corte de Justicia de la Nación. “El Poder Judicial de la Federación y el Devenir Constitucional de México” recuperado el 29 de octubre de 2018 de https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/021%20-%2015%20DIC%201934.pdf
 - 9.-Villanueva, Ernesto. Nucci, Hilda.- Pensiones expresidenciales. Rc et Ratio. Revista de la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México. Año IV, número 6-Enero-Junio de 2013. Consultable en: http://www.contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/pdf/RC_ET_RATIO_NO_6.pdf.
- Otras fuentes:
- Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 1967.
 - Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982.
 - Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987.

SE AUTORIZA LA REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL DE ESTA OBRA

