

**Demanda de acción de  
inconstitucionalidad, promovida por la  
Comisión Nacional de los Derechos  
Humanos.**

**Ministras y Ministros que integran el Pleno de  
la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc,  
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, piso 7, Colonia Jardines en la Montaña, Alcaldía Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegados, en términos de los artículos 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Rubén Francisco Pérez Sánchez, Rosaura Luna Ortiz y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 1508301, 3547479 y 2196579, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y licenciados César Balcázar Bonilla, Román Gutiérrez Olivares, Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa y Kenia Pérez González; así como a Jesús Eduardo Villar Román, María Guadalupe Vega Cardona y Yocelin Sánchez Rivera; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados y 60, de la referida Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

**I. Nombre y firma del promovente:**

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

**II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:**

A. **Órgano Legislativo:** Congreso de la Unión, integrado por las Cámaras de Diputados y Senadores.

B. **Órgano Ejecutivo:** Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Debe precisarse que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos cumple con el requisito de señalar al Órgano Ejecutivo encargado de promulgar la norma impugnada, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 61, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia.<sup>1</sup>

No obstante, en el caso particular, el Ejecutivo Federal no tuvo participación directa en la promulgación de la norma, pues la misma fue publicada por orden del presidente de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, de acuerdo al mandato contenido en el artículo 71, inciso B, de la Constitución General de la República.

**III. Las normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:**

- Artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal todos adicionados por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de noviembre de 2018.

---

<sup>1</sup> Artículo 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:  
(...)

II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas;  
(...).

- Asimismo, de forma particular, los artículos 5, 6, 7, 8, 12, 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de noviembre de 2018.

#### **IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:**

- Artículos 1º, 5º, 14, 16, 75, 102, apartado B, 123, apartado B, fracción IV, y 127 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículos 1, 2, 8, 9, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Artículos 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador".
- Artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

#### **V. Derechos fundamentales que se estiman violados.**

- Derecho igualdad y no discriminación.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho a una remuneración, anual, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades.
- Principio de taxatividad.
- Principio de legalidad.
- Principio de progresividad.
- Principio pro persona.
- Garantía del debido proceso en materia de responsabilidades administrativas.
- Obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.
- Obligación de prevenir violaciones a los derechos humanos.

## **VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las normas generales precisadas en el apartado III del presente curso.

## **VII. Oportunidad en la promoción.**

Acorde al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de noviembre de 2018, por lo que el plazo para presentar la acción corre del martes 6 de noviembre al miércoles 5 de diciembre de 2018. Por tanto, al promoverse el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

## **VIII. Legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.**

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

*“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)*

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

*Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)*

***g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...).”***

Conforme al citado precepto constitucional, acudo a ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, de su Reglamento Interno, preceptos que, por su relevancia, a continuación se citan:

### **De la Ley:**

*“Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:*

*I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; (...)*

*XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...).”*

## **Del Reglamento Interno:**

*“Artículo 18. (Órgano ejecutivo)*

*La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde **ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.**”*

## **IX. Introducción.**

De forma preliminar, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), desea reconocer la labor del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al expedir la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, pues con ello, finalmente se ha avanzado en cumplir con el mandato constitucional recogido en los artículos 75 y 127, fracción VI, de la Norma Fundamental.

Conviene recordar que el 24 de agosto de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformó la Constitución Federal para establecer los límites constitucionales a las remuneraciones a las que todo servidor público tiene derecho, el cual entró en vigor al día siguiente de su publicación.

En dicho Decreto se dispuso transitoriamente que, en un plazo de 180 días naturales siguientes a su entrada en vigor del mismo, el Congreso de la Unión debía expedir o adecuar la legislación que desarrollara e hiciera efectiva la reforma constitucional citada.<sup>2</sup>

Sin embargo, no fue sino hasta el 13 de septiembre de 2018, que la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, aprobó un ordenamiento cuyo contenido

---

<sup>2</sup> Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2009.

Transitorio Cuarto. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia, deberán expedir o adecuar la legislación, de conformidad con los términos del presente Decreto, dentro de un plazo de 180 días naturales siguientes a su entrada en vigor.

es trascendental para el Estado mexicano, como lo es la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos celebra que el Congreso de la Unión haya tenido a bien aprobar un ordenamiento que intenta y pretende reglamentar los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal; sin embargo, a juicio de este Organismo, la ley que para tal efecto se emita debe desarrollar y contener de manera precisa todas las reglas necesarias para hacer efectivos esos preceptos y no sólo ello, sino que además debe ser acorde al parámetro de regularidad constitucional en su integridad.

Debe enfatizarse que la tarea realizada por el Poder Legislativo Federal es de destacarse, pues hasta el momento había una ausencia de reglas en materia de remuneraciones de los servidores públicos que propiciaba que cualquier gasto que se hiciera en esta materia fuera potencialmente arbitrario, puesto que la inexistencia de una regulación no garantizaba que se cumpliera con los principios que deben disciplinar las retribuciones a las que tiene derecho todo trabajador al servicio del Estado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 75 y 127 de la Constitución General de la República.

En efecto, la ausencia de parámetros y reglas que las autoridades debían observar al momento de establecer las remuneraciones de los servidores públicos, genera una afectación al derecho fundamental de seguridad jurídica, pues el actuar de la autoridad no se encontraba debidamente encauzado.

Bajo este contexto, y una vez realizadas las precisiones anteriores, la presente impugnación tiene como única finalidad que el Máximo Intérprete Constitucional de nuestro país se pronuncie sobre la constitucionalidad de una norma que ha dado lugar a diversas inquietudes, manifestadas por distintos actores, y que en tal sentido, ante esta Comisión han acudido 1190 personas expresando diversos argumentos sobre la posible inconstitucionalidad de la Ley, solicitando se promueva ante ese Máximo Tribunal la correspondiente acción de inconstitucionalidad.

En ese sentido, este Organismo Nacional, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, tal y como lo ha venido realizando, durante el año 2018 ha promovido cuarenta y ocho demandas de acción de inconstitucionalidad, en aras de proteger derechos humanos.

Por tanto, en única instancia, a la luz del bloque de constitucionalidad, somete a consideración de esa Suprema Corte la presente impugnación, para que, con los elementos que se aportan, sea ese Tribunal Constitucional el que decida sobre la validez o invalidez que debe prevalecer en la norma jurídica.

Lo anterior, con el objeto de que la única interpretación que recaiga a la ley, sea la que ese Máximo tribunal determine, y no quede, al arbitrio o la discreción de ningún otro ente público.

Así, esta CNDH hace patente que de ninguna forma se opone a que las remuneraciones de los servidores públicos del Estado sean reguladas de conformidad con el sistema constitucional mexicano.

Sin embargo, esta regulación debe de ser tal manera que garantice plenamente el respeto y la protección de todos los principios, máximas y derechos fundamentales contenidos en el bloque de constitucionalidad.

En efecto, este Organismo Constitucional Autónomo, estima que resulta necesario establecer normas claras que regulen las remuneraciones que perciben todos los trabajadores al servicio del Estado, de forma que resulte compatible con el bloque de constitucionalidad que rige en nuestro país.

Así, como lo mandata el artículo 127, fracción VI, de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión se encuentra obligado a expedir la ley para hacer efectivo el contenido de los principios y bases que señala dicho artículo constitucional.

Para tal efecto, este Organismo Nacional reconoce que el legislador ordinario federal goza de plena libertad de configuración normativa para cumplir con el imperativo constitucional, sin embargo, dicha facultad debe ser ejercida en pleno



respeto a todos y cada uno de los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México.<sup>3</sup>

En ese sentido, este Organismo Constitucional Autónomo estima que toda política pública o acto de gobierno para alcanzar el beneficio social, entre otros factores, debe contar con un marco normativo sólido que le permita alcanzar sus objetivos de una forma respetuosa y apegada al bloque de constitucionalidad prescrito en el artículo 1º de la Norma Suprema.

Apuntado lo anterior, en el caso particular, esta Comisión Nacional somete a consideración de ese Alto Tribunal elementos que estima pueden implicar posibles vulneraciones a los derechos humanos reconocidos en el parámetro de regularidad constitucional mexicano.

En ese sentido, el día 05 de noviembre de 2018, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expidió la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adicionaron al Código Penal Federal los artículos 217 Bis y 217 Ter, cuyo objeto es regular las remuneraciones que perciben los servidores públicos de los poderes de la Unión y todos los demás entes públicos federales incluidos aquellos dotados de autonomía constitucional, a la vez que sancionar los actos de remuneración ilícita.

De forma preliminar, debe señalarse que el parámetro de regularidad constitucional de las normas impugnadas de acuerdo con los argumentos planteados por este Organismo Autónomo, lo constituyen los artículos 1º, 5º, 14, 16, 75, 94, 102, 123, apartado B, y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>3</sup> Sirve de sustento la Jurisprudencia P./J. 11/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p.52 del rubro: “**LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.**”

Así, los conceptos de invalidez que se plantearán en el apartado siguiente, van encaminados a exponer que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, en su totalidad, al no establecer las bases y parámetros objetivos y diferenciados para determinar, entre otras, una remuneración anual, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades de cada uno de los trabajadores públicos de los entes y poderes del Estado, incumple con las obligaciones del Estado mexicano previstas en el artículo 1º, párrafo tercero constitucional,<sup>4</sup> de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Asimismo, la ley impugnada, al no desarrollar el contenido de lo dispuesto en los artículos 75 y 127<sup>5</sup> de la Constitución Federal, a fin de hacerlos efectivos, deviene en una omisión legislativa parcial por parte del legislador, resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas.<sup>6</sup> Por tanto, el ordenamiento, al ser un dispositivo jurídico ambiguo, impreciso e indeterminado, no encauza el ámbito de esa actuación de las autoridades a fin de que, por un lado, los gobernados conozcan cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice, y por otro, el actuar de la respectiva autoridad no se encuentre limitado, de manera que da pauta a afectaciones caprichosas o arbitrarias a la esfera jurídica

---

<sup>4</sup> Artículo 1º. (...) **Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.** En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. (...)

<sup>5</sup> Artículo 127. (...) Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:  
(...).

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

<sup>6</sup> Sirve de sustento la Jurisprudencia P./J. 5/2008 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, febrero de 2008, p. 1336, del rubro: ***“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS.”***

de aquellos, por tanto, transgrede los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica reconocidos por los artículos 14 y 16 de la Norma Suprema.

Lo anterior, en razón de que resulta de tal manera imprecisa que no genera certeza a la autoridad encargada de aplicarla para determinar las remuneraciones correspondientes, ni a los servidores públicos para conocer de qué forma se garantizará su derecho a recibir un salario en los términos que establece el artículo 127 de la Ley Fundamental.

En esa línea de ideas, la Ley Federal retoma del texto constitucional que el titular del Ejecutivo Federal constituye el parámetro máximo del salario que recibirá la totalidad de los servidores públicos en los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, no precisa una forma objetiva para determinar la remuneración del Presidente de la República, de manera que sea posible garantizar retribuciones adecuadas y proporcionales a todos los trabajadores públicos.

Adicionalmente, debe tomarse en consideración que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece desde enero del año 2014, ese mismo límite constitucional en su artículo 65, fracción II, segundo párrafo; es decir, un ordenamiento legal ya había reiterado los principios consistentes en el derecho de los servidores públicos a recibir una remuneración en los términos del artículo 127 de la Norma Fundante, por lo cual era necesario que la ley que hoy se controvierte desarrollara las bases y parámetros para determinar los salarios de los trabajadores al servicio del Estado desde un enfoque eminentemente laboral, que se configurara como la contraparte del ámbito presupuestal.

Como se expondrá en los conceptos de invalidez, la Ley Federal que se impugna se estima que podría ser inconstitucional, pues no establece parámetros objetivos que desarrollen el contenido de los artículos 75 y 127 constitucionales, de manera que se garantice el derecho de todas y todos los trabajadores al servicio del Estado a una remuneración acorde al bloque de regularidad constitucional.

## X. Conceptos de invalidez.

**PRIMERO.** El artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, así como los diversos 217 Bis y 217 Ter, adicionados al Código Penal Federal mediante publicación el 5 de noviembre de 2018, resultan violatorios de los principios de legalidad penal en su vertiente de taxatividad, así como los derechos de igualdad y no discriminación, en virtud de que hacen remisiones erróneas, establecen una distinción injustificada e imponen una carga desproporcionada al tipificar diversas conductas constitutivas del delito de remuneración ilícita.

El artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos dispone lo siguiente:

*“Artículo 5. Los servidores públicos están obligados a reportar a su superior jerárquico, dentro de los siguientes 30 días naturales, cualquier pago en demasía respecto de lo que le corresponda según las disposiciones vigentes. Los titulares de los entes públicos deberán presentar el reporte a la unidad administrativa responsable de la demasía.*

*Se exceptúa de esta obligación al personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como al personal de tropa y clases de las fuerzas armadas.”*

Por su parte, los artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal, adicionados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de noviembre de 2018 son de la siguiente literalidad:

**Artículo 217 Bis.** *Además de las responsabilidades administrativa y política, incurre en el delito de remuneración ilícita:*

*I. El servidor público que apruebe o refrende el pago, o que suscriba el comprobante, cheque, nómina u orden de pago, de una remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por servicios prestados, préstamo o crédito, no autorizado de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley;*

*II. Quien reciba un pago indebido en los términos de la fracción anterior sin realizar el reporte dentro del plazo señalado en el artículo 5 de la presente Ley, excepto quien forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas.*

**Artículo 217 Ter.** *Por la comisión del delito señalado en el artículo precedente se impondrán las siguientes penas:*

*I. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta Ley no excede del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;*

*II. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta Ley excede el equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito pero no es mayor que el equivalente a mil veces dicha unidad, se impondrán de seis meses a tres años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;*

*III. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta Ley excede el equivalente a mil veces pero no es mayor que el equivalente a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres a cinco años de prisión y multa de trescientas a mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y*

*IV. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta Ley excede el equivalente a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de cinco a catorce años de prisión y multa de quinientas a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito.*

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dichas disposiciones contienen diversos vicios de inconstitucionalidad que se expondrán a continuación:

En principio, los términos en que se encuentran redactados los artículos en cita, constituyen una redacción indeterminada e imprecisa de manera que resultan una carga desproporcional y excesiva para el trabajador y además, vulneran el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal.

Además, como puede desprenderse de su lectura realizan una distinción injustificada entre trabajadores de base y personal de tropa y clases de las

fuerzas armadas, respecto de aquellos servidores públicos que no lo son, transgrediendo el derecho de igualdad y no discriminación.

Adicionalmente, los artículos del Código Penal Federal realizan una remisión incorrecta, por lo que devienen en disposiciones imprecisas que dejan a los gobernados y a las autoridades encargadas de aplicar la norma en un estado de incertidumbre, vulnerando el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad.

Para una mayor claridad, el presente concepto de invalidez expondrá tales consideraciones en los siguientes apartados:

#### **A. Vulneración al derecho de seguridad jurídica y al principio de taxatividad por una redacción ambigua e imprecisa.**

En principio, debe precisarse que el artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y el diverso 217 Bis, fracción II del Código Penal Federal, adicionado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de noviembre de 2018, deben ser interpretados de forma sistemática.

En ese sentido, por una parte, el citado artículo 5, establece la obligación a cargo de todos los servidores públicos<sup>7</sup> de reportar a su superior jerárquico, cualquier pago en demasía respecto de lo que le corresponda según las disposiciones

---

<sup>7</sup> En términos del artículo 2 de la propia Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, “es servidor público de la Federación toda persona que de manera temporal o permanente desempeña una función, empleo, cargo o comisión en los órganos, unidades y demás áreas en que se organizan:

*I. El Poder Legislativo Federal;*

*II. El Poder Judicial de la Federación;*

*III. Los demás entes públicos federales incluidos aquellos a los que la propia Constitución reconoce autonomía o independencia;*

*IV. Los tribunales administrativos de la Federación;*

*V. La Procuraduría General de la República;*

*VI. La Presidencia de la República;*

*VII. Las dependencias federales, y*

*VIII. Los organismos, empresas y fideicomisos del sector paraestatal federal y aquellos entes no sujetos al régimen paraestatal cuando la remuneración respectiva esté afecta directa o indirectamente al presupuesto federal.*

vigentes. Lo anterior debe ser cumplido dentro de los siguientes 30 días naturales.

Por otra parte, la norma establece una obligación adicional a cargo de los titulares de los entes públicos quienes deben presentar el reporte a la unidad administrativa responsable del excedente.

Finalmente, el precepto aludido establece una excepción a la regla, y dispone que el personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como al personal de tropa y clases de las fuerzas armadas no están obligados a reportar a su superior jerárquico, cualquier pago en exceso y por tanto los titulares de los entes públicos tampoco deben presentar el reporte a la unidad administrativa responsable de la demasía, cuando dicho pago se realice al personal precisado en este párrafo.

Consecuentemente, en caso de incumplir con la obligación de reportar a su superior jerárquico, cualquier pago en demasía, en el plazo señalado, el artículo 217 Bis fracción II, dispone que se actualiza el delito de remuneración ilícita.

Una vez precisado lo anterior, se estima que dichas disposiciones leídas de forma armónica, resultan imprecisas, al imponer una carga desproporcionada a los servidores públicos quienes, incluso sin ser conocedores de cualquier pago excedente que pudiera llegarse a presentar, son susceptibles de ser responsables penalmente por el delito de remuneración ilícita.

Es decir, incluso los servidores públicos que, actuando de buena fe, y sin tener conocimiento de cualquier pago en demasía que se les haya podido otorgar, pueden ser sancionados penalmente.

Por lo tanto, este Organismo Constitucional Autónomo estima que el artículo 217 Bis fracción II del Código Penal Federal, adicionado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de noviembre de 2018, con relación al diverso 5 de la Ley impugnada, carece de la precisión necesaria en la redacción del tipo penal, e impone una carga desproporcionada a los servidores públicos, de manera que el destinatario de la norma se encuentra en un estado de incertidumbre que deviene de la indeterminación normativa en la cual incurrió el legislador federal.

En efecto, la norma sanciona la simple recepción de un pago en demasía y la omisión de reportarlo al superior jerárquico. Sin embargo, el legislador perdió de vista que los servidores públicos no necesariamente son partícipes de dicho pago en demasía, pues el mismo puede devenir de un error no imputable al trabajador y que no le sea notificado con oportunidad, no obstante, la norma lo posiciona en una situación susceptible de ser sancionado penalmente.

De esta manera, imponen al servidor público receptor del pago en exceso, una carga que no le corresponde, pues dicho trabajador no es responsable de los pagos que se realicen en su favor. En todo caso, la responsabilidad debe recaer sobre quien autoriza u otorga dichos pagos en demasía, como lo prevé el propio numeral impugnado.

No reportar cualquier pago excedente —esto es, desde la cantidad más exigua hasta la más elevada— en el plazo que señala el artículo 5 de la Ley combatida, automáticamente criminaliza al servidor público.

Adicionalmente, la norma no precisa si los 30 días naturales comienzan a correr a partir de que se realiza el pago en demasía, desde que el servidor público tiene conocimiento del pago efectuado, o bien, cuando el trabajador se percata de una percepción excedente; por lo tanto, al posibilitar la sanción penal de los servidores públicos por un acto que no es posible determinar a partir de cuándo se actualiza y que incluso puede ser ajeno a su conocimiento, deviene en una disposición contraria al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad.

Al respecto cabe precisar que, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las normas jurídicas son expresadas mediante enunciados lingüísticos que conocemos como disposiciones. Así, el acto legislativo es un proceso complejo mediante el cual los deseos del soberano son expresados en las disposiciones normativas que serán dirigidas a sus destinatarios con el fin de guiar su conducta de acuerdo con esos deseos, lo cual se logra con la obediencia de la norma.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 29/2011, correspondiente al día veinte de junio de dos mil trece. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Nínive Ileana Penagos Robles.



En materia penal, existe una exigencia de racionalidad lingüística que es conocida precisamente como principio de taxatividad. Este principio constituye un importante límite al legislador penal en un Estado democrático de Derecho en el que subyacen dos valores fundamentales: la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del Derecho. Tal principio se traduce en un auténtico deber constitucional del legislador según el cual está obligado a formular en términos precisos los supuestos de hecho de las normas penales.

En otros términos, el principio de taxatividad puede definirse como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.

En atención a dicho principio, el órgano encargado de crear las normas jurídicas, tiene la obligación de establecer disposiciones que sean lo suficientemente precisas, como la Primera Sala de ese Alto Tribunal ha hecho patente, pues la exacta aplicación de la ley en materia penal obliga al legislador a señalar con claridad y precisión las conductas típicas y las penas aplicables. Es por eso que el mandato de taxatividad obliga al legislador penal a una determinación suficiente.<sup>9</sup>

En ese sentido, resulta evidente que del derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se desprende una vertiente consistente en un mandato de taxatividad, el cual implica que los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones aplicables a quienes las realicen.

De tal forma que el mandato de taxatividad constituye una verdadera garantía de legalidad que conmina a que la ley punitiva sea previa, cierta, estricta y abstracta para el hecho que se trate, con el objeto de dar seguridad jurídica a los gobernados y evitar arbitrariedades en su aplicación.

---

<sup>9</sup> Jurisprudencia 1a./J. 24/2016 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 30, mayo de 2016, Tomo II, p. 802, del rubro: "**TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE.**"

Bajo las premisas anteriores, el controvertido artículo 217 Bis, fracción II, del Código Penal Federal, con relación al numeral 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, resultan disposiciones que contienen una imprecisión tal que provoca en los destinatarios confusión o incertidumbre que les impide saber a ciencia cierta cómo actuar ante la nueva norma jurídica.<sup>10</sup>

Como se precisó en líneas previas, en términos de la ley impugnada, los servidores públicos se encuentran obligados a reportar ante su superior jerárquico, todo pago en demasía, dentro de los 30 días naturales siguientes a cualquiera de los supuestos ya mencionados, exceptuando de dicha obligación al personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como al personal de tropa y clases de las fuerzas armadas.

El incumplimiento de la obligación señalada en el párrafo que antecede, inmediatamente actualiza la comisión del delito de remuneración ilícita. Derivado de lo anterior, se establecen diversas sanciones, de acuerdo con el monto que fue entregado en exceso y no haya sido reportado, en los términos siguientes:

- a) Si el beneficio otorgado no excede el equivalente de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, la sanción será de 3 meses a 2 años de prisión y multa de 30 a 300 veces el salario mínimo vigente al momento de cometerse el ilícito.
- b) Si el beneficio excede el equivalente de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, pero no es mayor que el equivalente a 1000 veces dicha unidad, se impondrán de 6 meses a 3 años de prisión y multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente.
- c) Si el beneficio obtenido excede del equivalente a 1000 veces, pero no es mayor que el equivalente a 3000 veces el salario mínimo diario vigente en

---

<sup>10</sup> Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 29/2011, correspondiente al día veinte de junio de dos mil trece. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Nínive Ileana Penagos Robles.

el Distrito Federal, se impondrán de 3 a 5 años de prisión y multa de 300 a 3000 veces el salario mínimo.

- d) Si el beneficio excede el equivalente a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrá de 5 a 14 años de prisión y multa de quinientas a tres mil veces el salario mínimo.

Además de las sanciones anteriores, se contempla la destitución del servidor público de su empleo, cargo o comisión y la inhabilitación para ejercer cualquier otro cargo público por un periodo de seis meses a 14 años, según lo determine el juzgador al individualizar las penas.

No obstante, los términos en los cuales se encuentran redactados los artículos impugnados, resultan en un grado de indeterminación tal que constituyen una carga desproporcional y excesiva para los trabajadores, quienes incluso sin tener conocimiento del pago en demasía recibido serán acreedores a una sanción penal, vulnerando el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad.

Debe tenerse en cuenta que, son los entes públicos patronales, a través de las unidades correspondientes, quienes se encuentran obligados a controlar, autorizar, aprobar y entregar las remuneraciones que recibe cada servidor o funcionario público, de conformidad con el Presupuesto de Egresos aprobado para tal efecto.

Es decir, se estima que no debe corresponderle al servidor público la totalidad del deber de verificar a profundidad que la remuneración otorgada sea la que legalmente le es propia, pues para ello existen diversos órganos estatales especializados que se encargan de fiscalizar la ejecución de los recursos públicos.

Además, los términos en los cuales está redactado el artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, permite la actualización del tipo penal, incluso cuando el pago en demasía sea ínfimo, pues las disposiciones impugnadas hablan de "*cualquier pago en demasía*" y de "*un pago indebido*", cualquiera que este sea.

Cabe señalar que las normas imponen una obligación adicional al servidor público, consistente en conocer el andamiaje jurídico, contable, financiero y administrativo para estar en posibilidad de corroborar que la retribución que percibió es legalmente la que le corresponde, de acuerdo con diversos instrumentos tales como la Constitución Federal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, leyes fiscales, manual de percepciones respectivo, por mencionar algunos.

En ese sentido, la disposición de mérito omite considerar que, atendiendo a diversas circunstancias, los servidores públicos pueden no darse cuenta del pago en demasía que reciben, ya sea porque la cantidad resulta mínima en relación con los salarios que perciben, o bien por cualquier otra situación, que se traducirá en el incumplimiento de la obligación señalada en el artículo en comento.

Ahora bien, lo anterior, cobra relevancia porque los artículos adicionados al Código Penal Federal tipifican como delito la conducta consistente en aprobar o refrendar el pago o suscribir el comprobante, cheque, nómina u orden de pago, de una remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por servicios prestados, préstamo o crédito no autorizado.

Sin embargo, como se ha mencionado en los párrafos precedentes, la obligación de aprobar y efectuar los pagos a los trabajadores públicos, son justamente los entes patronales, a través de las unidades dedicadas ex profeso para ello, por lo que imponer obligación a los servidores públicos en lo individual, de verificar puntualmente que la cantidad que reciben les corresponde y dar aviso a su superior jerárquico sobre cualquier pago en demasía, independientemente de la cuantía, so pena de incurrir en responsabilidad penal, resulta una carga excesiva y desproporcional para los mismos.

Ahora bien, esta Comisión Nacional reconoce que las normas impugnadas en el presente concepto persiguen una finalidad constitucionalmente válida, como lo prevé el numeral 127, fracción VI, de la Norma Fundamental, para sancionar penalmente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en dicha fracción, sin embargo, lo cierto es que fijar como obligación de los servidores públicos el reportar cualquier pago en

demasía, sin tener conocimiento del mismo, no resulta ser una medida idónea para lograrlo.

En conclusión, a este primer apartado, el artículo 217 Bis, fracción II, del Código Penal Federal adicionado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de noviembre de 2018, resulta un tipo penal ambiguo e impreciso, aunado a que impone una carga desproporcionada a los servidores públicos, quienes, incluso sin tener conocimiento de cualquier pago en demasía que se haga en su favor, son susceptibles de ser sancionados penalmente.

En efecto, como se hizo patente en este inciso A, tanto los destinatarios como los operadores se encuentran frente a una norma que contiene un grado de imprecisión que genera incertidumbre jurídica puesto que la norma no acota de forma adecuada la conducta que debe ser sancionada penalmente.

**B. Vulneración a los derechos de igualdad y no discriminación por la distinción injustificada entre trabajadores de base y personal de tropa y clases de las fuerzas armadas y los que no lo son.**

En este segundo apartado, se aborda la incompatibilidad de las porciones normativas *“excepto quien forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas”* y *“Se exceptúa de esta obligación al personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como al personal de tropa y clases de las fuerzas armadas”*, contenidas respectivamente en la fracción II, del artículo 217 Bis del Código Penal Federal y el último párrafo del artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, con el marco constitucional y convencional de los derechos humanos en nuestro país.

Para tal efecto, en un primer momento, se referirá la importancia del derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación, para posteriormente argumentar que las porciones normativas impugnadas, se traducen en una distinción injustificada que, en un ejercicio de contraste, contravienen tales derechos.

Como punto de partida, debe señalarse que ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, si bien el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferenciado, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.<sup>11</sup>

Asimismo, ese Tribunal Constitucional ha dilucidado que, el orden jurídico mexicano no sólo garantiza a las personas que serán iguales ante la ley, sino también en la ley, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando esa Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.<sup>12</sup>

Por ello, resulta necesario determinar en cada caso respecto de qué se está predicando la igualdad o la desigualdad. Este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de leyes, pues la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al juez constitucional a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.<sup>13</sup>

En ese entendido, en el caso concreto, los artículos 5, último párrafo de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y 217 Bis, fracción II, en

---

<sup>11</sup> Tesis 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: **“IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO”**.

<sup>12</sup> Jurisprudencia 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: **“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL”**.

la porción normativa “*excepto quien forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas*” del Código Penal Federal, establecen una excepción injustificada respecto de la regla consistente en la obligación de reportar el pago en demasía a cargo de los servidores públicos; en efecto, la Constitución General de la República, en su artículo 127, no hace distinción alguna; por tanto ahí donde la Norma Fundamental no distingue, la ley ordinaria no debe hacerlo.

Para verificar que dicha distinción y excepción carece de una justificación constitucionalmente válida, y por tanto constituye un trato discriminatorio, conviene realizar un análisis integral de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

Dicho ordenamiento, en términos de su artículo 1<sup>o</sup><sup>14</sup>, tiene por objeto “*regular las remuneraciones que perciben los servidores públicos de los poderes de la Unión y todos los demás entes públicos federales incluidos aquellos dotados de autonomía constitucional.*”

Por su parte, el artículo 2 de la citada Ley establece que, para los efectos de ese ordenamiento, es servidor público de la Federación toda persona que de manera temporal o permanente desempeña una función, empleo, cargo o comisión en los órganos, unidades y demás áreas en que se organizan:

- El Poder Legislativo Federal;
- El Poder Judicial de la Federación;
- Los demás entes públicos federales incluidos aquellos a los que la propia Constitución reconoce autonomía o independencia;
- Los tribunales administrativos de la Federación;
- La Procuraduría General de la República;
- La Presidencia de la República;

---

<sup>14</sup> Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

**Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular las remuneraciones que perciben los servidores públicos de los poderes de la Unión y todos los demás entes públicos federales incluidos aquellos dotados de autonomía constitucional.

- Las dependencias federales, y
- Los organismos, empresas y fideicomisos del sector paraestatal federal y aquellos entes no sujetos al régimen paraestatal cuando la remuneración respectiva esté afecta directa o indirectamente al presupuesto federal.

Como se desprende de lo anterior, la Ley controvertida propone regular las remuneraciones que perciben los servidores públicos, para lo cual entiende como estos, a toda persona que de manera temporal o permanente desempeña una función, empleo, cargo o comisión en los órganos, unidades y demás áreas de los entes públicos enlistados.

Así, la norma no distingue entre los distintos niveles jerárquicos del servicio público, al contrario, de forma homogénea regula las remuneraciones de todos los servidores públicos del ámbito Federal, sin excepción, tal como lo señala el numeral 127 de la Norma Suprema.

Sin embargo, las porciones normativas impugnadas realizan una distinción injustificada, incompatible con el trato igualitario que persigue la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, por los puestos o cargos que se ocupen dentro del servicio público, en tanto presuponen que el personal con puestos de personal de base y supernumerario, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas, son excluidos de la responsabilidad penal por la comisión del delito de recibo de remuneración ilícita, lo que sin lugar a dudas constituye un trato diferenciado que carece de justificación constitucional.

A continuación, se procede a argumentar que dicha exclusión del personal que no ocupa puestos de mando medio o superior o bien de tropa o clase de las fuerzas armadas, resulta en un trato diferenciado incompatible con el andamiaje de protección que otorga la Constitución y los Tratados Internacionales ratificados por el Estado mexicano.

Si bien el principio de igualdad no implica que todas las personas deban encontrarse siempre y en cualquier circunstancia en absoluta igualdad, lo cierto es que el mismo hace referencia a la situación en la cual todos aquellos individuos que se encuentren en escenarios de hecho similares reciban siempre el mismo trato; por tanto, toda diferencia en el tratamiento a las personas que se



encuentren en las mismas circunstancias y no exista justificación razonable para tal distinción, será discriminatoria.

Como esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios:

- i. **Igualdad ante la Ley:** Obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma *litis*, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- ii. **Igualdad en la Ley:** Opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.<sup>15</sup>

Asimismo, ese Alto Tribunal ha hecho patente que la igualdad, es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.<sup>16</sup>

De ahí que se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter

---

<sup>15</sup> Jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 121, del rubro: "**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.**"

<sup>16</sup> Jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: "**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.**"

sustantivo o, de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

En este punto, resulta conveniente manifestar que este Organismo Constitucional estima necesaria la tipificación del delito de recibo de remuneración ilícita o cualquier otro que garantice el adecuado ejercicio de los recursos públicos, pues, como el texto constitucional mandata al legislador sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en el artículo 127 de la Norma Fundamental.<sup>17</sup> Sin embargo, el ejercicio de esa facultad legislativa debe resultar acorde a los propios principios constitucionales.

Al respecto, podemos afirmar que en el orden jurídico mexicano no puede existir discriminación alguna por razones étnicas, de nacionalidad, género, edad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal, social o de funciones dentro del servicio público, como sucede en este caso, que atente contra la dignidad humana, pues este principio se erige como pilar esencial y fundamental de un Estado de Derecho como el nuestro, cuyo valor se encuentra reconocido en la Constitución Federal y en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, como salvaguarda a la dignidad personal que debe ser respetada en todo momento como un derecho fundamental.

Por tanto, la prohibición de discriminación impera como mandato constitucional para todas las autoridades, mismo que deben proteger y respetar en cualquier

---

<sup>17</sup> Artículo 127. (...)

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

(...)

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.**

acto que realicen, pues la dignidad humana no se puede subordinar a ningún arbitrio, asimismo, todo orden de gobierno queda obligado a respetar el derecho humano a la igualdad en cualquier circunstancia lo cual no sucede con el contenido de las normas impugnadas por lo que deben ser expulsadas del sistema jurídico federal.

Así, en el caso concreto, las porciones normativas *“excepto quien forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas”* y *“Se exceptúa de esta obligación al personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como al personal de tropa y clases de las fuerzas armadas”*, contenidas respectivamente en la fracción II, del artículo 217 Bis del Código Penal Federal y el último párrafo del artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos contienen una distinción injustificada entre los trabajadores susceptibles de ser sancionados penalmente por el delito de recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos, de aquellos que no contemplan en las normas tildadas de inconstitucionales.

En efecto, las disposiciones impugnadas, al excluir de su espectro sancionador al personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas, transgrede el principio de igualdad y no discriminación previsto en el artículo 1º constitucional, puesto que no existe una justificación constitucionalmente válida para realizar dicha distinción.

En otras palabras, lo que la norma jurídica hace es distinguir entre un sector de la población, el cual es susceptible de ser sancionado por una norma penal, y aquél a quienes la sanción no les aplica, por su nivel jerárquico o cargo desempeñado.

Finalmente, esta Comisión Nacional desea hacer patente su preocupación en tanto que las normas impugnadas pueden dar pauta a un espectro de impunidad, pues puede haber servidores públicos que cometan ilícitos en materia de

remuneraciones, que pudieran quedar impunes por una norma que permite excluirse de dicha responsabilidad penal.

Es decir, este Organismo protector de los derechos humanos es consciente de que los hechos ilícitos relacionados con la realización de pagos ilegítimos deben tener consecuencias; sin embargo, al ser indebidos, no hay razón para hacer una distinción a causa del nivel jerárquico o cargo desempeñado.

Por esos motivos, las disposiciones impugnadas deben ser declaradas inconstitucionales por ser incompatibles con el principio de igualdad en la ley, toda vez que el artículo 127 de la Constitución Federal no realiza distinción alguna entre categorías de servidores públicos.

### **C. Vulneración al derecho fundamental a la seguridad jurídica y principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, por remisión errónea.**

Como último apartado del presente concepto de invalidez, se propone abordar que la remisión errónea que realizan los preceptos impugnados generan un grado de incertidumbre de manera que vulneran el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad. Para tal efecto, es oportuno precisar que la iniciativa para expedir la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, presentada el 13 de abril de 2010 por el entonces Senador del Congreso de la Unión por la Ciudad de México, Pablo Gómez Álvarez, proponía contemplar dentro de su texto, un par de artículos para regular el tipo penal de remuneración ilícita en los siguientes términos:

*“**Artículo 19.-** Además de las responsabilidades administrativa y política, incurre en el delito de remuneración ilícita:*

*I. El servidor público que apruebe o refrende el pago, o que suscriba el comprobante, cheque, nómina u orden de pago, de una remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por servicios prestados, préstamo o crédito, no autorizado de conformidad con lo dispuesto **en la presente Ley;***

*II. Quien reciba un pago indebido en los términos de la fracción anterior sin realizar el reporte dentro del plazo señalado en el artículo 5 **de la presente***

*Ley, excepto quien forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas.”*

*“Artículo 20.- Por la comisión del delito señalado en el artículo precedente se impondrán las siguientes penas:*

*I. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones **de esta Ley** no excede del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;*

*II. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones **de esta Ley** excede el equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito pero no es mayor que el equivalente a mil veces dicha unidad, se impondrán de seis meses a tres años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;*

*III. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones **de esta Ley** excede el equivalente a mil veces pero no es mayor que el equivalente a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres a cinco años de prisión y multa de trescientas a mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y*

*IV. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones **de esta Ley** excede el equivalente a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de cinco a catorce años de prisión y multa de quinientas a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito.*

*Se impondrá también la destitución y la inhabilitación para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos de seis meses a catorce años.”<sup>18</sup>*

No obstante lo anterior, el Dictamen realizado el 04 de noviembre de 2011, por las Comisiones Unidas de Justicia, de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos, de la Cámara de Diputados, observó más conveniente incluir

---

<sup>18</sup> Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, consultada el 06 de noviembre de 2018, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/24600](http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/24600).

dichos tipos penales en el Código Penal Federal, de conformidad con los siguientes argumentos:

*“...Una cuestión particular, nos asiste con relación a la creación de los dos nuevos tipos penales que se plantean para sancionar al servidor público que apruebe o refrende el pago, o suscriba el comprobante, cheque, nómina u orden de pago, de una remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por servicios prestados, préstamo o crédito, no autorizado de conformidad con la ley que se expide; y a aquel que reciba ese pago indebido sin realizar el reporte dentro del plazo señalado en el artículo 5 del propio complejo normativo, salvo que se trate del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas; delitos, cuya descripción se consideró insertar en los artículos 19 y 20 del proyecto original en cita. **Pues, si bien, es atendible la intención de dar vigencia como delitos a estas nuevas conductas no configuradas en el derecho positivo nacional por su relevancia jurídica, a juicio nuestro, su inserción debe manifestarse dentro del contexto del Código Penal Federal en virtud de su naturaleza intrínseca, que guarda especial similitud con la que corresponde al tipo del delito de uso indebido de atribuciones y facultades, previsto en el artículo 214 del propio ordenamiento federal punitivo, que tipifica –entre otras conductas- la aplicación pública distinta de aquella a la que estuvieren destinados o el pago ilegal de fondos públicos, a sabiendas de esta circunstancia; esto es, en el plano de la actividad legislativa se estima más conveniente establecer estas nuevas conductas como delitos en un nuevo Capítulo V Bis, del Título Décimo, Libro Segundo, del Código Penal Federal, con los artículos 217 Bis y 217 Ter y la denominación “Del pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos.”**<sup>19</sup>*

Precisados esos antecedentes legislativos, este Organismo Constitucional observa que el texto de los artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal, adicionados el 05 de noviembre de 2018, mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, corresponde de manera idéntica a los diversos 19 y 20 previstos en la iniciativa respectiva, sin que se hubiere contemplado ningún tipo de ajuste, tal como se aprecia en el siguiente cuadro comparativo:

---

<sup>19</sup> Dictamen de las Comisiones Unidad de Justicia, de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos, de la Cámara de Diputados, de 04 de noviembre de 2011, disponible en: <http://infosen.senado.gob.mx/sqsp/gaceta/61/3/2011-11-04-1/assets/documentos/gaceta.pdf>

<p><b>Texto de la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de 13 de abril de 2010</b></p>	<p><b>Texto del Código Penal Federal vigente desde 05 de noviembre de 2018</b></p>
<p><b>Artículo 19.-</b> Además de las responsabilidades administrativa y política, incurre en el delito de remuneración ilícita:</p> <p>I. El servidor público que apruebe o refrende el pago, o que suscriba el comprobante, cheque, nómina u orden de pago, de una remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por servicios prestados, préstamo o crédito, no autorizado de conformidad con lo dispuesto <b>en la presente Ley</b>;</p> <p>II. Quien reciba un pago indebido en los términos de la fracción anterior sin realizar el reporte dentro del plazo señalado en <b>el artículo 5 de la presente Ley</b>, excepto quien forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas.”</p>	<p><b>Artículo 217 Bis.</b> Además de las responsabilidades administrativa y política, incurre en el delito de remuneración ilícita:</p> <p>I. El servidor público que apruebe o refrende el pago, o que suscriba el comprobante, cheque, nómina u orden de pago, de una remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por servicios prestados, préstamo o crédito, no autorizado de conformidad con lo dispuesto <b>en la presente Ley</b>;</p> <p>II. Quien reciba un pago indebido en los términos de la fracción anterior sin realizar el reporte dentro del plazo señalado en <b>el artículo 5 de la presente Ley</b>, excepto quien forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas.</p>
<p><b>Artículo 20.-</b> Por la comisión del delito señalado en el artículo precedente se impondrán las siguientes penas:</p> <p>I. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones <b>de esta Ley</b> no excede del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;</p> <p>II. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones <b>de esta Ley</b> excede el equivalente de quinientas veces el salario</p>	<p><b>Artículo 217 Ter.</b> Por la comisión del delito señalado en el artículo precedente se impondrán las siguientes penas:</p> <p>I. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones <b>de esta Ley</b> no excede del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;</p> <p>II. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones <b>de esta Ley</b> excede el equivalente de quinientas veces el salario</p>

<p>mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito pero no es mayor que el equivalente a mil veces dicha unidad, se impondrán de seis meses a tres años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;</p>	<p>mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito pero no es mayor que el equivalente a mil veces dicha unidad, se impondrán de seis meses a tres años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito;</p>
<p>III. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones <b>de esta Ley</b> excede el equivalente a mil veces pero no es mayor que el equivalente a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres a cinco años de prisión y multa de trescientas a mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y</p>	<p>III. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones <b>de esta Ley</b> excede el equivalente a mil veces pero no es mayor que el equivalente a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres a cinco años de prisión y multa de trescientas a mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y</p>
<p>IV. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones <b>de esta Ley</b> excede el equivalente a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de cinco a catorce años de prisión y multa de quinientas a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito.</p>	<p>IV. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones <b>de esta Ley</b> excede el equivalente a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de cinco a catorce años de prisión y multa de quinientas a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito.</p>
<p>Se impondrá también la destitución y la inhabilitación para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos de seis meses a catorce años.</p>	<p>Se impondrá también la destitución y la inhabilitación para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos de seis meses a catorce años.</p>

Lo anterior se trae a cuenta en el sentido de que los artículos del Código Penal Federal, disponen que la configuración del delito de remuneración ilícita se realizará de conformidad con lo dispuesto en la propia ley.

En ese sentido, este Organismo Nacional percibe una remisión errónea, que vulnera el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, así como el derecho fundamental a la seguridad jurídica de los destinatarios de la norma, aunado a que imposibilita la labor de los operadores jurídicos, al momento de aplicar dichas normas.



En efecto, todas las fracciones de los artículos 217 Bis y 217 Ter impugnados, remiten a “la presente Ley”, suponiendo sin conceder que con “Ley” se refiere al propio Código Penal Federal, dicho artículo de ningún modo fundamenta o configura lo regulado en las fracciones en cita.

Por el contrario, si con “la presente ley” se refiere a la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, entonces existe un error en la remisión a la misma, circunstancia que genera incertidumbre respecto cuál es efectivamente el texto complementario al que se refiere, situación que, como se ha hecho patente en líneas previas, no es susceptible de ser corregido, vía interpretación conforme, pues tal método es inadmisibile en materia penal, en atención a las particularidades del principio de legalidad en esta rama jurídica, entre las cuales, como se ha precisado, se encuentra el principio de taxatividad, según el cual, las conductas punibles deben estar previstas en ley de forma clara, limitada, unívoca e inequívoca, que implica la prohibición de tipos penales ambiguos.<sup>20</sup>

Ahora bien, conviene precisar que el tipo penal no se encuentra debidamente configurado, en razón de que las disposiciones impugnadas realizan una remisión al mismo ordenamiento, debiendo haberlo hecho a un cuerpo legal externo, toda vez que constituyen una norma penal en blanco, pues la totalidad de sus elementos no se encuentran claramente precisados en el propio código punitivo.

Así, las disposiciones que contienen la remisión “de la presente Ley” devienen inconstitucionales, y toda vez que dichas porciones normativas forman parte de la tipificación del delito y de sus sanciones, su declaración de invalidez devendría en la inconstitucionalidad de todas las normas, pues de lo contrario subsistirían tipos penales incompletos, y aún más ambiguos e imprecisos.

Lo mismo sucede con la porción normativa “no autorizado de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley;”, de la fracción I, del artículo 217 Bis,

---

<sup>20</sup> Sirve de sustento la Jurisprudencia P./J. 33/2009 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, abril de 2009, p. 1124, del rubro: **NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA.**

impugnado; y con las diversas porciones “*Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta Ley*”, contenidas en las fracciones I, II, III y IV de numeral 217 Ter, también impugnado.

Por lo anteriormente expuesto, preocupa a este Organismo Nacional que además de la proporcionalidad del tipo penal, lo que se busca con la certeza jurídica es que su falta opere en favor de quienes, si pudieran beneficiarse dolosamente de un pago en demasía, pues ante la ausencia de precisión en los preceptos impugnados puedan eludir su responsabilidad y por tanto hacer ineficaz el mandato de la ley.

En efecto, el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad o tipicidad, previsto en el artículo 14 de la Norma Fundamental, exige al emisor de la norma, en este caso, el Congreso de la Unión, definir de forma clara, limitada e inequívoca las conductas punibles, sin reenvío a parámetros extralegales, con el objeto de que no se impongan penas por analogía o por mayoría de razón, sino que sean fijadas con toda claridad las sanciones que habrán de imponerse en cada caso, lo que redundará en la eficacia normativa.

A mayor abundamiento, conviene precisar que los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el numeral 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho a la seguridad jurídica y a la legalidad en materia penal, en su vertiente de taxatividad, mismo que se traduce como una garantía para las personas, que se hace extensiva a la redacción de leyes claras y suficientemente determinadas.

Es decir, los derechos de todas las personas a la seguridad jurídica y a la protección de sus derechos se erige paralelamente como la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden dicha seguridad jurídica y que estén encaminadas a la protección de los derechos. Sin embargo, como se ha mencionado en párrafos precedentes, las normas impugnadas generan un espectro de inseguridad jurídica y posibilitan violaciones a derechos humanos.

Especialmente en materia penal, existe la prohibición impuesta al juzgador de interpretar por simple analogía o mayoría de razón la norma penal, sin embargo, esta obligación resulta extensiva al legislador, en tanto que tiene el deber de

establecer normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable. En otras palabras, el legislador penal, al crear normas que tipifican conductas consideradas antijurídicas está obligado a velar por que se respeten las exigencias constitucionales establecidas al efecto, en la especie, los principios de legalidad en materia penal, plenitud hermética y taxatividad o tipicidad.

Por ello, es exigible al legislador la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito, esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta el legislador debe tener en cuenta como derivación del principio de legalidad el de taxatividad o exigencia de un contenido concreto u unívoco en la labor de tipificación de la ley.

De este modo, la descripción típica no debe ser de tal manera indeterminada, imprecisa, abierta o amplia al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, por ello el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.

En ese orden de ideas, el principio de taxatividad exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que los destinatarios de la norma tengan una comprensión absoluta de los mismos.

Así, el derecho de todas las personas a la seguridad jurídica y a la protección de sus derechos se erige paralelamente como la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden dicha seguridad jurídica y que estén encaminadas a garantizar esos derechos.

En este sentido cabe hacer mención a la Jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.), del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo 1, julio de 2014, página 131, Décima Época, Materia Constitucional, del rubro y texto siguientes:

**“PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.** El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas.”

Contrario a estas directrices, al adicionar los artículos 217 Bis y 217 Ter al Código Penal Federal, el legislador federal no tomó en cuenta la obligación que le atañe de velar por la seguridad jurídica de las personas, como creador de normas. Lo anterior toda vez que hacen una remisión errónea al momento de establecer el

tipo penal y sus sanciones, generando un espectro de inseguridad jurídica que da pauta a violaciones a derechos humanos.

Ahora bien, como se desprende del cuadro comparativo realizado en párrafos precedentes, se puede inferir claramente que el Congreso de la Unión exclusivamente trasladó los artículos inicialmente planteados como parte de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, al Código Penal Federal, sin llevar a cabo las adecuaciones necesarias para la correcta remisión en la configuración del tipo penal de remuneración ilícita que se pretende regular.

Lo anterior, genera una incongruencia jurídica, ya que las porciones normativas “*de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley*” y “*dentro del plazo señalado en el artículo 5 de la presente Ley*”, contenidas en el artículo 217 Bis, fracciones I y II, pretenden remitir a diversa normatividad de la que no se tiene certeza, vulnerando el principio de taxatividad o tipicidad exigido en materia penal, tanto por lo que hace a las conductas reprobables, como a sus correlativas sanciones.

Por tanto, de las remisiones a que se ha hecho referencia, se desprende que la configuración del delito de remuneración ilícita se configurará “*de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley*”, sin especificar si dicha Ley es el propio Código Penal Federal o bien a qué otra Ley dentro del sistema jurídico mexicano se refiere. En esta tesitura, las porciones normativas aludidas no guardan congruencia con el texto adicionado al Código Penal Federal, con el que se pretende regular el tipo penal de remuneración ilícita.

A modo de ejemplo, se trae a colación la resolución de la acción de inconstitucionalidad 135/2015 promovida por la Procuraduría General de la República en contra del Código Penal del Estado de Coahuila, en la cual se declaró la invalidez del artículo 389, por violación al derecho a la legalidad en su vertiente de taxatividad, al remitir a un párrafo anterior inexistente, consecuentemente no se contaba con el referente concreto de cuáles eran los elementos típicos del ilícito al que aludía el artículo 389.

En el mismo sentido, la fracción II del artículo 217 Bis del Código Penal Federal, al establecer que quien reciba un pago indebido sin realizar el reporte dentro del

plazo señalado “*en el artículo 5 de la presente Ley*” tiene como consecuencia la inseguridad jurídica en relación con la Ley a la que remite.

Al respecto se insiste que tal incertidumbre, a pesar de que pudiera argumentarse un tema de técnica legislativa, se traduce en la transgresión al principio de taxatividad en materia penal y por tanto vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica previsto en el artículo 14 Constitucional.

Dicho derecho y principio buscan ofrecer a las personas una garantía respecto de que las normas penales aplicables deben ser claras y precisar para validar su aplicabilidad, pues únicamente cumpliendo con estos supuestos, la norma puede concordar con los fines constitucionales.

En caso contrario, cualquier norma que carezca de determinación, precisión y claridad, se erigen como violaciones constitucionales a los derechos invocados, al crear incertidumbre respecto de la aplicabilidad de las mismas al caso concreto.

No se omite manifestar que, tratándose de normas de naturaleza penal, se advierte que éstas, teniendo como finalidad la imposición de penas y medidas tendentes a reducir o restringir derechos, tales como: el de libertad de tránsito, libertad personal, entre otras, deben ser precisas, no dando lugar a la indeterminación e inseguridad de los efectos que aparejaría su aplicación.

Por lo tanto, las normas impugnadas, carecen de efectividad al remitir para la configuración del delito de remuneración ilícita, a una ley de la cual no se tiene certeza.

Es de estudiado Derecho que por lo que hace a la materia penal, resulta aplicable el principio “*Nulla poena sine lege*”, de cuya transliteración se desprende el principio rector de la materia, que no puede existir o aplicarse pena alguna, sin la previa disposición de esta en la ley. Es así que, al realizar una remisión errónea, al configurarse el delito que tipifica, redundaría la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas.

Es dable destacar que, en atención al derecho de las personas a la seguridad jurídica, se constituye como obligación del Estado que para su cumplimiento se

erija la creación y modificación de leyes que doten de dicha seguridad y salvaguarda a los derechos humanos de las personas.

De manera textual, encontramos que el artículo 14 constitucional prohíbe la posibilidad de imponer penas por analogía o mayoría de razón, en tanto no se encuentren establecidas previamente en la legislación aplicable a la materia, es así como se demuestra que la falta de precisión y claridad de la norma, deja en un estado de inseguridad jurídica a los destinatarios de la norma por la posibilidad de dar cabida a la determinación arbitraria de penas por parte del juzgador.

No obstante, como se precisó este derecho no se limita al ámbito de facultades del juzgador, sino que extiende su mandato a la función del legislador, dado que le es exigible que en uso de sus facultades emitir normas que contengan tipos penales claros, precisos y exactos, a fin de delimitar de manera concreta los supuestos en que habrá lugar a la restricción de derechos y libertades de las personas y conseguir el fin constitucional de salvaguardar los derechos humanos de las mismas.

De modo que el principio de taxatividad, exige al legislador que formule normas de cuya lectura el destinatario advierta las consecuencias de la conducta penada. Es decir, este principio, se constituye como un límite a la actuación del legislador y del juzgador, como mecanismo para hacer guardar el Estado democrático de Derecho, al restringir la arbitrariedad en la actuación de los entes del Estado, dotando así de certeza jurídica a las personas y hacer prevalecer la imparcialidad en la aplicación de las normas de naturaleza penal.

Bajo estas consideraciones en el caso concreto se actualiza un vicio de inconstitucionalidad por parte de los artículos 217 Bis y 217 Ter impugnados por constituir normas penales indeterminadas e imprecisas y que por tanto resultan contrarias a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que consagran los derechos a la seguridad jurídica y de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal.

Lo anterior en virtud de una remisión inexacta que genera incertidumbre jurídica, pues se desconoce a qué Ley se alude, al solo señalarlas como “de conformidad

con lo dispuesto en la presente Ley” y “dentro del plazo señalado en el artículo 5 de la presente Ley”.

Al margen de lo anotado, del análisis realizado por este Organismo Constitucional, se desprende que previa la publicación del artículo 217 Bis adicionado al Código Penal Federal el 05 de noviembre de 2018, ya existía dentro de esa codificación penal una disposición con ese mismo numeral, relativo al uso ilícito de funciones de particulares que, en su carácter de contratista, permisionario, asignatario, titular de una concesión de prestación de un servicio público de explotación, aprovechamiento o uso de bienes del dominio de la Federación, busquen tengan como finalidad obtener beneficio propio o para un tercero.

Tal contraste puede observarse a continuación

<b>Código Penal Federal</b>	
<p>Artículo 217 Bis.- Al particular que, en su carácter de contratista, permisionario, asignatario, titular de una concesión de prestación de un servicio público de explotación, aprovechamiento o uso de bienes del dominio de la Federación, con la finalidad de obtener un beneficio para sí o para un tercero:</p> <p>I.- Genere y utilice información falsa o alterada, respecto de los rendimientos o beneficios que obtenga, y</p> <p>II.- Cuando estando legalmente obligado a entregar a una autoridad información sobre los rendimientos o beneficios que obtenga, la oculte.</p> <p>Al que cometa el delito a que se refiere el presente artículo, se le impondrán de tres meses a nueve años de prisión y de treinta a cien días multa.</p>	<p>Artículo 217 Bis. Además de las responsabilidades administrativa y política, incurre en el delito de remuneración ilícita:</p> <p>I. El servidor público que apruebe o refrende el pago, o que suscriba el comprobante, cheque, nómina u orden de pago, de una remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por servicios prestados, préstamo o crédito, no autorizado de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley;</p> <p>II. Quien reciba un pago indebido en los términos de la fracción anterior sin realizar el reporte dentro del plazo señalado en el artículo 5 de la presente Ley, excepto quien forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas.</p>



Lo anterior, abunda en la incertidumbre de la norma, puesto que existen dos artículos con idéntico numeral, por lo que cuando los operadores jurídicos quieran referirse al 217 Bis del Código Penal Federal, no tendrán certeza respecto de a cuál de los dos artículos 217 Bis que existen en dicha codificación punitiva se refieren.

Por todo lo anteriormente expuesto en el presente concepto de invalidez, se insiste en que las normas impugnadas deben ser declaradas inconstitucionales, al no existir la posibilidad de realizar una interpretación conforme, pues como lo ha establecido esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, no es posible realizar este tipo de pronunciamientos interpretativos, puesto que aun cuando éstos se realizan a fin de preservar las normas a fin de que de ellas se deriven varias interpretaciones para así elegir la más acorde y apegada al texto constitucional, adhiriendo un postulado no previsto a la norma llenando así alguna laguna legal que pudiera derivarse de su interpretación.

**SEGUNDO. El Capítulo V de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, denominado “*Del control, de las responsabilidades y las sanciones*” –artículos 13 al 17– vulnera el derecho de seguridad jurídica, en razón de que establece una doble regulación y/o genera un parámetro diferenciado respecto de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, pues las mismas ya fueron establecidas por el Congreso de la Unión, en uso de las facultades conferidas por el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal, al expedir la Ley General de Responsabilidades Administrativas.**

Los artículos 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, generan un parámetro distinto al establecido por la Constitución General, respecto de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, lo que conlleva la vulneración del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Cabe precisar, como se ha puntualizado, es de especial preocupación para esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la incertidumbre jurídica, en este apartado, respecto del rubro de responsabilidades administrativas de los servidores públicos por incumplimiento a la Ley Federal de Remuneraciones, pues lo que se busca con la certeza jurídica es evitar que su falta de certidumbre

opere en favor de quienes dolosamente quebranten las disposiciones de la Ley de mérito, al dar pauta para eludir su responsabilidad y por tanto hacer ineficaz el mandato de la normativa.

Es decir, como se abordará en los apartados posteriores, la regulación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos forma parte del mandato constitucional relativo al establecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción, por lo que la vigencia de los artículos impugnados en el presente concepto de invalidez también pone en riesgo el funcionamiento de ese sistema.

Por lo anterior, en el desarrollo del presente concepto de invalidez se establecerá la importancia del principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica; posteriormente se analizará el parámetro que, en la materia, mandata la Constitución Federal, para finalmente contrastarlo con el contenido de los numerales que se impugnan lo cual demostrará que el contenido de los mismos son contrarios a los derechos humanos y por lo tanto deben ser expulsados del sistema jurídico.

#### **A. Derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.**

Los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho a la seguridad jurídica y a la legalidad, por lo cual todas las autoridades mexicanas deben dirigir su actuación respetando tales derechos.

Así, la transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad se configura cuando la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por parte de una autoridad que actúa sin un sustento legal para hacerlo o cuando lo realiza de una forma alejada a lo preceptuado por la Constitución Federal y, con ello, a las leyes secundarias que resulten conformes a las mismas.

En ese sentido, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se ven vulnerados cuando las autoridades conducen su actuar de manera contraria a lo que mandata el texto constitucional. Con el fin de esquematizar las hipótesis

en las cuales se vulneran el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica, se precisan los siguientes supuestos:

- a) **Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.**
- b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

No debe perderse de vista que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho, el cual es indispensable para el ejercicio eficaz de los derechos humanos. La inobservancia de estas premisas fundamentales, hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, pues el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es substituido por la arbitrariedad.

Apuntado lo anterior, es pertinente enfatizar que, a efecto de respetar y garantizar el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica, la facultad de expedir leyes por parte de los diversos órganos legislativos debe encontrar sustento en el texto constitucional, pues de lo contrario, las personas se verían afectadas en su esfera jurídica por actos indebidamente fundados en ordenamientos expedidos por órganos legislativos.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Lo anterior fue sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la jurisprudencia número 226 de la Séptima Época, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, cuyo rubro y texto se transcriben enseguida: **"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA."** Este Tribunal Pleno ha establecido que, **por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso**

Como la Corte Interamericana ha señalado, en un Estado de Derecho, el principio de legalidad preside la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio del poder punitivo en el que se manifiesta, con máxima fuerza, una de las más graves e intensas funciones del Estado frente a los seres humanos: la represión.<sup>22</sup>

Ahora bien, los numerales impugnados en el presente concepto se ubican en el Capítulo V de la Ley impugnada, denominado “*Del control, las responsabilidades y las sanciones*” y cuya función es establecer el régimen de sanciones aplicables a los servidores públicos y el procedimiento respectivo.

La ley impugnada, contrario a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su reforma de 2016, en la que se estatuyó el

---

**que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación),** y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.” Dicha tesis fue retomada en la Novena Época por la Primera Sala del Máximo Tribunal de la Nación, al emitir el criterio que a continuación se reproduce: “**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS DECRETOS EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EN USO DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS OTORGADAS POR EL ARTÍCULO 131, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El Congreso de la Unión o el presidente de la República, en el ejercicio de la función que a cada uno compete en el proceso de formación de las leyes y, específicamente, este último al emitir un decreto en términos del artículo 131, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **no están obligados a explicar los fundamentos o motivos por los cuales las expiden y promulgan, en virtud de que esa función sólo requiere que la autoridad correspondiente esté constitucionalmente facultada para ello,** lo cual es acorde con el criterio sostenido por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 226, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, con el rubro: “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.”, en el sentido de que tratándose de actos legislativos, dichas garantías se satisfacen cuando la autoridad que expide la ley actúa dentro de los límites de las atribuciones constitucionalmente conferidas (fundamentación) y cuando las leyes que emite se refieran a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación).”**

<sup>22</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, Sentencia de 2 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 107.

Sistema Nacional Anticorrupción, contiene diversos lineamientos que inciden o conculcan el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, como se tratará a continuación.

Como se expuso en los párrafos precedentes, la importancia de la seguridad jurídica radica en que las normas sean eficaces y cumplan el objetivo para el cual fueron creadas, así como evitar afectaciones arbitrarias a la esfera jurídica de las personas lo cual se traduciría en violaciones a derechos humanos, por ello, como se puntualizará en el siguiente apartado, el Capítulo V de la Ley impugnada al generar un parámetro de regulación diferente al establecido por la Constitución General vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

## **B. Parámetro constitucional en materia de responsabilidades de los servidores públicos.**

El 14 de diciembre de 2005 entró en vigor la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ratificada por México el año anterior, cuyo objetivo es adoptar medidas para prevenir y combatir con eficacia la corrupción, y reconoce que una función pública y transparente es la base de un buen gobierno; por ello, en su Capítulo II establece las bases para que los Estados parte cumplan con la obligación adoptar un sistema homogéneo y efectivo en contra de la corrupción.

El 27 de mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

Dicha reforma tuvo como efecto la modificación de catorce artículos<sup>23</sup> de nuestra Constitución a fin de articular una nueva concepción para prevenir hechos de

---

<sup>23</sup> Artículos 22, párrafo segundo, fracción II; 28, párrafo vigésimo, fracción XII; 41, párrafo segundo, fracción V, Apartado A, en sus párrafos segundo, octavo y décimo; 73, fracciones XXIV y XXIX-H; 74, fracciones II y VI, en sus párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto; 76, fracción II; 79, párrafos primero, segundo, actual tercero y sus fracciones I, en sus párrafos segundo, cuarto

corrupción, investigar denuncias ciudadanas y las presuntas responsabilidades de que conozcan las autoridades, así como para determinar si éstas existieron y, seguido el procedimiento correspondiente, la sanción aplicable.<sup>24</sup>

Las diversas modificaciones a la Constitución Federal, sentaron las reglas y los principios para desarrollar un Sistema Nacional Anticorrupción y fue producto de más de dos años de estudios, análisis y debates, en los cuales todos los grupos parlamentarios, representados en el Congreso de la Unión, hicieron esfuerzos importantes, presentando iniciativas y estableciendo las discusiones con especialistas en la materia.<sup>25</sup>

En tal virtud, se establecieron los fundamentos del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual se basa en la actuación armónica y coordinada de diversas autoridades, pero con atribuciones propias de ejercicio autónomo entre sí, cuya ejecución se encuentra a cargo de los órganos de control interno, las entidades de fiscalización superior de las cuentas públicas, la investigación y actuación de la Fiscalía Especial contra la Corrupción, en el ámbito nacional, así como por sus homólogas en las entidades federativas, además de los tribunales federal y estatales de justicia administrativa, para conocer, sustanciar y resolver los asuntos que impliquen responsabilidades administrativas graves.<sup>26</sup>

Como punto de partida, la Norma Fundamental en la fracción III del artículo 109, establece los principios y directrices generales de las responsabilidades y

---

y quinto, II y IV, primer párrafo, y los actuales párrafos cuarto, quinto y sexto; 104, fracción III; se modifica la denominación del Título Cuarto para quedar "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con faltas administrativas graves o hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado"; 109; 113; 114, párrafo tercero; 116, párrafo segundo, fracciones II, en su párrafo sexto y V; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, incisos c), en su párrafo segundo, e), m) y n) y, BASE QUINTA; se adicionan los artículos 73, con una fracción XXIX-V; 74, con una fracción VIII, pasando la actual VIII a ser IX; 79, con un tercer y cuarto párrafos, recorriéndose los actuales en su orden; 108, con un último párrafo; 116, párrafo segundo, fracción II, con un octavo párrafo, recorriéndose el actual en su orden; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso c), con un tercer párrafo, recorriéndose el actual en su orden; y se deroga el segundo párrafo de la fracción IV, del actual párrafo tercero del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>24</sup> Véase discusión en la Cámara Revisora, martes 21 de abril de 2015.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

sanciones administrativas aplicables a los servidores públicos. Asimismo, para dar congruencia al sistema, el artículo 73, en su fracción XXIV-V, facultó al Congreso de la Unión para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

Es decir, con la reforma constitucional en materia del Sistema Nacional Anticorrupción –entre otras cosas– se establecieron los principios constitucionales por los cuales se regirá la materia de responsabilidades de los servidores públicos, y se facultó expresamente al Congreso de la Unión para expedir una Ley encargada de desarrollar los principios enunciados en el párrafo anterior, todo ello, con la finalidad de dotar de armonía, congruencia y principalmente eficiencia al referido Sistema.

Bajo ese mandato constitucional fue que el 18 de julio de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual se encarga de desarrollar los principios fundamentales en la materia que regula.

Por tanto, es dable inferir que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, cuyo dictamen permaneció inamovible por más de siete años, no se ajusta a los actuales parámetros constitucionales de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, tal y como se desarrollará a continuación.

#### **i. Las faltas administrativas que se clasifican en graves y no graves.**

La fracción III, del artículo 109, clasifica las faltas administrativas en graves y no graves. Respecto de las graves, precisa que serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y deberán ser resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente.

Por cuanto hace a las faltas administrativas no graves, indica que la Ley General establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

En lo relativo a las sanciones, la Constitución Federal establece en el primer párrafo de la fracción III, de su artículo 109, que las sanciones que se les puede imponer a los servidores públicos como resultado de un procedimiento de responsabilidad administrativa, son las siguientes: amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, de carácter económico, y su establecimiento será de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones.

Así, el Título Tercero de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en sus artículos 49 y 50 describen las conductas que configurarían una falta no grave y sus correlativas sanciones se indican en los artículos 75 y 76 de la misma Ley, las cuales pueden consistir en amonestación pública o privada, suspensión, destitución e inhabilitación del cargo, empleo o comisión, precisando que para el caso de la suspensión podrá ser de uno a treinta días naturales y tratándose de la inhabilitación será de tres meses hasta un año.

Para el supuesto de las faltas graves, las posibles sanciones pueden consistir en suspensión, destitución del empleo, cargo o comisión, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el sector público y para participar en arrendamientos, servicios u obras públicas.

Sin embargo, la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no hace ninguna distinción al respecto, ni precisa cuáles son las conductas que serán consideradas como faltas administrativas, ni mucho menos que carácter de gravedad tendrán, pues en su artículo 13 únicamente indica que:

***“Artículo 13. Cualquier persona puede formular denuncia ante la instancia interna de control o disciplina de los entes definidos por el artículo 2 de esta Ley respecto de las conductas de los servidores públicos que sean***



*consideradas contrarias a las disposiciones contenidas en la misma, para el efecto de que se inicie el procedimiento de responsabilidad correspondiente. (...)*”

Es decir, los servidores públicos desconocen con precisión las conductas que configuran una falta administrativa, o si la misma es calificada de grave o no, generándose así una carencia de seguridad jurídica pues los trabajadores a quienes se les inicie un procedimiento no pueden conocer la probable sanción que le será impuesta.

Lo anterior se agrava si observamos el contenido del artículo 78 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, el cual establece como parámetro de las sanciones administrativas que, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, dicte el Tribunal Federal de Justicia Administrativa a los servidores públicos, mismas que consisten en:

- Para el caso de la **suspensión del empleo**, cargo o comisión que se imponga podrá ser **de treinta a noventa días naturales**.
- En caso de determinarse la **inhabilitación**, ésta será **de uno hasta diez años si el monto de la afectación** de la falta administrativa grave **no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización**, y de **diez a veinte años si dicho monto excede de dicho límite**.
- **Cuando no se causen daños o perjuicios**, ni exista beneficio o lucro alguno, se **podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación**.

Contrario al parámetro anterior, la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos establece en su artículo 17 las sanciones que serán aplicables a los trabajadores en caso de encontrarlos responsables de una falta administrativa, dicho texto normativo a la letra establece:

*“Artículo 17. Si el beneficio obtenido u otorgado en contradicción con las disposiciones de esta Ley no excede del equivalente de mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrá destitución e inhabilitación de seis meses a cuatro años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Y si excede del equivalente a la*

***cantidad antes señalada se impondrá destitución e inhabilitación de cuatro a catorce años.***

***Siempre procederá el resarcimiento del daño o perjuicio causado a la Hacienda Pública Federal, aplicado de conformidad con las disposiciones conducentes en cada caso.***

*Las sanciones administrativas se impondrán independientemente de la sanción penal que especifica esta Ley.”*

Es decir, la autoridad competente en caso de determinar la imposición de una sanción a un trabajador por la comisión de una falta administrativa relativa a la regulación de las remuneraciones de los servidores públicos, carecerá de certidumbre respecto del parámetro sancionatorio, pues, al margen de que no se establece la diferenciación por gravedad, éste es distinto en términos generales respecto el establecido por la Ley General.

A guisa de ejemplo, puede referirse que en términos de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos “*si el beneficio no excede del equivalente de mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal*”, la sanción es la “*destitución e inhabilitación de seis meses a cuatro años para desempeñar otro empleo*”, mientras que, para la Ley General, la sanción tiene que atender a la gravedad del hecho y en el caso de determinar la inhabilitación podrá ser “*de uno a diez años si el monto no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización*”.

Es decir, las cuantías, los mínimos y máximos de las sanciones son totalmente distintas, sin dejar de mencionar que desde el año 2016, conforme al artículo 26 de la Constitución Federal, el valor de la Unidad de Medida y Actualización será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, no así los salarios mínimos vigentes en el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, y por lo tanto, la determinación de la cuantía a partir de la cual se podrá aplicar la sanción es distinta a la que mandata la Ley General.

Al respecto, se puede concluir que las disposiciones impugnadas en el presente concepto de invalidez no dan certeza a los trabajadores sobre cuáles son las

conductas que configuran una causal de responsabilidad administrativa ni la sanción correspondiente, existiendo así una falta de certeza jurídica y legalidad en los procedimientos que al efecto se sustancien, por lo tanto, deben retirarse del sistema jurídico federal a fin de salvaguardar el ejercicio de los derechos humanos.

## **ii. Procedimientos y autoridades competentes.**

La Constitución Federal, en su multireferido artículo 109, mandata que la Ley General de Responsabilidades Administrativas establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones, asimismo, los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales.

Así la reforma constitucional que estableció el Sistema Nacional Anticorrupción, pretendió homologar acciones entre los diferentes órdenes de gobierno para la generación de mayores estándares de integridad pública y combate a la corrupción. No obstante, este objetivo no podrá alcanzarse sin mecanismos de coordinación efectivos. Con la finalidad de dotar al Sistema del marco jurídico necesario para su adecuado funcionamiento, se consideró indispensable complementar el marco constitucional con la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de emitir una ley general que establezca las bases de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes.<sup>27</sup>

La peculiaridad de las disposiciones constitucionales respecto del Sistema Nacional Anticorrupción es que el Poder Reformador de la Constitución *“pretende asegurar que tanto en el ámbito federal como en los locales, los órganos pertenecientes al nuevo Sistema Nacional Anticorrupción y la*

---

<sup>27</sup> Véase Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados.

***distribución de competencias sobre responsabilidades administrativas y sus tribunales, se ajusten y adecuen no solamente a los artículos constitucionales relativos al nuevo sistema anticorrupción y a las nuevas responsabilidades administrativas, sino también al contenido de las leyes generales.***<sup>28</sup>

Asimismo, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó que la reforma a la Norma Fundamental referida:

*“configura un modelo constitucional de transición específico para la materia que nos ocupa, bajo la peculiar característica de que los artículos que constituyen la base sustantiva constitucional de las Leyes Generales, no entran en vigor sino hasta la misma fecha en que lo hagan éstas, esto es, entran en vigor de modo simultáneo. Esta mecánica transicional pretende asegurar que tanto en el ámbito federal como en los locales, los órganos pertenecientes al nuevo **Sistema Nacional Anticorrupción y la distribución de competencias sobre responsabilidades administrativas y sus tribunales, se ajusten y adecuen no solamente a los artículos constitucionales relativos al nuevo sistema anticorrupción y a las nuevas responsabilidades administrativas, sino también al contenido de las leyes generales.**”*<sup>29</sup>

Bajo esas premisas, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en su Libro Segundo, estableció que las disposiciones adjetivas por las cuales han de regirse el procedimiento para la investigación y sanción de las infracciones que cometan los servidores públicos, sin embargo, para poder determinar que procedimiento ha de aplicarse es indispensable conocer si se trata de una falta administrativa grave o no grave, pues, en el primer caso, es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es quien impone la sanción y en el segundo supuesto tanto la investigación como la sanción, corresponde a los órganos internos de control.

---

<sup>28</sup> Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 58/2016, del 5 de septiembre de 2016, Ministro Ponente José Ramón Cossío Díaz, Secretarios, Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio, párr. 31.

<sup>29</sup> Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 56/2016, del 5 de septiembre de 2016, Ministro Ponente Javier Laynez Potisek, Secretario Alejandro Cruz Ramírez, párr. 25.

En ese orden de ideas, es dable afirmar que el capítulo que se impugna genera inseguridad jurídica al no ser acorde al parámetro constitucional en la materia, pues hace referencia a la investigación y tramitación de los procedimientos, de forma diversa a la ya establecida por mandato constitucional en la Ley General, como se observa del artículo siguiente:

*“Artículo 16. La investigación, tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos no penales que se siguen de oficio o derivan de denuncias, así como la aplicación de las sanciones que corresponden, **se desarrollan de conformidad con las leyes federales de responsabilidades de los servidores públicos, las leyes relativas al servicio profesional de carrera y la normatividad administrativa que para efectos de control emitan las dependencias competentes, así como en los ordenamientos que regulan la responsabilidad y disciplina en los poderes federales, incluyendo la administración pública descentralizada, y en los entes autónomos.**”*

Si bien es cierto que pudiere considerarse que la norma combatida, al señalar que los procedimientos “*se desarrollan de conformidad con las leyes*”, podría subsanar el vicio de falta de seguridad jurídica, lo cierto es que la remisión en comento perpetúa la alegada violación a los derechos humanos, pues en la materia la Ley General precisa aspectos procedimentales en atención a la gravedad de la falta administrativa que se trate, por tanto, tal y como se precisó en el apartado anterior, de lo dispuesto por la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no es posible determinar la gravedad de las conductas contrarias a la misma.

Finalmente, la falta de seguridad jurídica en los procedimientos administrativos de responsabilidades de los servidores públicos vulnera las garantías procesales establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues nos encontramos frente a una manifestación del derecho administrativo sancionador<sup>30</sup>, por lo que el Estado mexicano tiene la obligación de garantizar que se cumplan los principios de legalidad y seguridad jurídica.

---

<sup>30</sup> Tesis 1a. XXXV/2017 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 40, marzo de 2017, Tomo I, p. 441, del rubro: **“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN.”**

Así, es dable deducir que el Capítulo V “*Del control, las responsabilidades y las sanciones*” de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos vulnera el derecho a la seguridad jurídica, así como el principio de legalidad, lo que incide en las garantías al debido proceso. Por lo tanto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita sean declarados inconstitucionales.

En conclusión, el Congreso de la Unión tiene competencia para legislar en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sin embargo, el ejercicio de esa facultad debe ser en términos de lo establecido por el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal, en armonía con el mandato establecido en los numerales 75 y 127, fracción VI, constitucionales, como una cláusula habilitante para expedir una ley general, derivada de la atribución conferida por el propio Poder Revisor de la Norma Fundamental.

**TERCERO. El artículo 12 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos contiene una redacción ambigua e imprecisa, de manera que permite la discrecionalidad en su aplicación, aunado a que engloba los préstamos y créditos otorgados a los trabajadores como elementos de las remuneraciones de los servidores públicos y restringe el acceso a dichas prestaciones contrario al texto constitucional, aunado a que realiza una distinción injustificada respecto de su concesión a favor de los trabajadores de mando y de enlace, por lo que vulnera los derechos de seguridad jurídica, seguridad social, igualdad, no discriminación, así como de los principios de previsión social y legalidad.**

En el presente concepto de invalidez, se desarrollarán los argumentos relacionados con la posible inconstitucionalidad del artículo 12 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, por lo cual se estima pertinente transcribir el texto íntegro de dicho precepto:

*“Artículo 12. Los créditos, préstamos y anticipos de remuneraciones sólo podrán concederse cuando una ley o decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo así lo permitan. Los recursos erogados por estos conceptos se informan en la cuenta pública, haciendo expreso señalamiento de las disposiciones legales, contractuales o laborales que les dan fundamento.*”

*Los conceptos descritos en el párrafo precedente no se hacen extensivos a favor de los servidores públicos que ocupen puestos de los niveles de enlace, mando medio o superior o sus equivalentes a los de la Administración Pública Federal.*

*Las remuneraciones, incluyendo prestaciones o beneficios económicos, establecidas en contratos colectivos de trabajo, contratos ley o condiciones generales de trabajo que por mandato de la ley que regula la relación jurídico laboral se otorgan a los servidores públicos que ocupan puestos de los niveles descritos en el párrafo anterior se fijan en un capítulo específico de dichos instrumentos y se incluyen en los tabuladores respectivos. Tales remuneraciones sólo se mantienen en la medida en que la remuneración total del servidor público no excede los límites máximos previstos en la Constitución y el Presupuesto de Egresos.”*

Del análisis detallado de la norma antepuesta, se desprende que señala esencialmente lo siguiente:

- Los créditos, préstamos y anticipos de remuneraciones sólo podrán concederse cuando lo permitan los siguientes instrumentos normativos:
  1. Ley;
  2. Decreto;
  3. Contrato colectivo; o
  4. Condiciones generales de trabajo.
  
- Los referidos créditos, préstamos o anticipos no se hacen extensivos a favor de los servidores públicos que ocupen los puestos de nivel enlace, mando medio, mando superior o sus equivalentes a los de la Administración Pública Federal (en adelante “*trabajadores de mando y enlace*”).
  
- Las remuneraciones concedidas a favor de los *trabajadores de mando y enlace* –incluidas las prestaciones o beneficios económicos–, establecidas por mandato de la ley que rige la relación jurídico-laboral, en contratos colectivos de trabajo, contratos ley o condiciones generales de trabajo, deben fijarse en capítulos específicos dentro de dichos instrumentos y establecerse en los tabuladores correspondientes.

- Dichas remuneraciones sólo se mantendrán en tanto la totalidad que integra la remuneración del servidor público no supere los límites máximos establecidos en la Constitución Federal, es decir, que no supere el salario de su superior jerárquico ni el monto señalado para el sueldo establecido para el Presidente de la República.<sup>31</sup>
- Los recursos que sean erogados por concepto de las mencionadas remuneraciones –consistentes en créditos, préstamos o anticipos– deben ser informados en la cuenta pública correspondiente, señalando expresamente las disposiciones que les den fundamento.

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el numeral en comento contiene tres vicios que lo hacen incompatible con el parámetro de regularidad establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales pueden conceptualizarse en los términos siguientes:

- A.** La redacción ambigua e imprecisa de la norma permite interpretar que las prestaciones consistentes en créditos y préstamos, establecidos en diversos instrumentos jurídicos, forman parte de la remuneración de los

---

<sup>31</sup> **Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

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

(...)

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. (...).”



trabajadores al servicio del Estado, en contraposición a lo que dispone el artículo 127, fracción IV, de la Norma Fundamental.

- B. En virtud de lo anterior, se restringe el acceso a créditos y préstamos que se encuentren asignados en ley, decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, a los límites máximos establecidos en la Constitución Federal para las remuneraciones de los servidores públicos, situación que no se encuentra prevista en el texto constitucional.
- C. Al margen de lo anterior, establece una distinción discriminatoria e injustificada respecto de los servidores públicos que ocupan puestos de nivel de enlace, mando medio, mando superior o sus equivalentes de la Administración Pública Federal (*trabajadores de mando y enlace*), en razón de que los excluye de la posibilidad de disfrutar de los beneficios económicos indicados en el inciso precedente.

Por cuestión de método y orden, se abordará inicialmente la inconstitucionalidad indicada en el apartado A que antecede, toda vez que este Organismo Constitucional Autónomo estima que el mismo resulta contrario al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, en los términos que se expondrán a continuación.

**A. El artículo impugnado engloba ciertos conceptos como parte de la remuneración de los servidores públicos que, por disposición expresa de la Constitución General de la República, no formarán parte de la misma, lo cual vulnera el principio de legalidad y genera incertidumbre jurídica, derivado de su redacción imprecisa.**

En principio, debe precisarse que nuestra Norma Suprema reconoce en sus artículos 14 y 16 el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, los cuales constituyen prerrogativas fundamentales, por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Así, con base en el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales que les son reconocidas. Actuar fuera

del marco que regula su actuación redundaría en hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

En ese sentido, no es permisible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades que no cuenten con un marco normativo que los habilite para realizarlos, ya que, es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza; por tanto, la actuación de las autoridades deben estar consignadas en el texto de la norma puesto que, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario, incompatible con el régimen de legalidad.

Ahora bien, los principios de legalidad y seguridad jurídica, al constituir un límite para el actuar de todo el Estado mexicano, su espectro de protección no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

En esta tesitura, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer normas claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los destinatarios de la norma tengan plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

Es así que la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar que no se vulneren los derechos fundamentales de la persona. Una forma de garantizar esta protección es que el actuar de la autoridad se acote en una ley, de acuerdo con lo establecido por la Constitución.

Como se precisó en el concepto de invalidez previo, de forma esquemática, esta perspectiva del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, se puede plantear en los siguientes términos:

a) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.

b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.

c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

Ahora bien, el artículo 12 de la ley cuestionada constituye una auténtica antinomia frente al mandato que establece la fracción IV del numeral 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precepto cuya eficacia pretende dicha norma, por lo cual esta Comisión Nacional estima que el legislador ordinario federal no siguió las bases que señala esa norma constitucional.

Con la finalidad de realizar el contraste requerido para demostrar lo anterior, resulta pertinente transcribir, en la parte que interesa, el texto a la literalidad de lo que señala la fracción en comento:

*“Artículo 127. (...)*

*IV. **No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco **préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración.**** (...).”*

De lo anterior, se desprende –a contrario sensu– que el Poder Revisor de la Constitución General de la República estableció que es posible conceder o cubrir, **sin que se considere que formarán parte de la remuneración**, las siguientes prestaciones o beneficios económicos a los servidores públicos:

1. Jubilaciones;
2. Pensiones;
3. Haberes de retiro;

4. Liquidaciones por servicios prestados;
5. Préstamos; y
6. Créditos.

La única limitación que estableció el legislador constitucional para que sea posible otorgar las prestaciones mencionadas, es que las mismas se encuentren previstas en alguno de los instrumentos jurídicos que señala el texto constitucional, a saber: una ley, decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo.

A mayor abundamiento, es menester referir que el artículo 4 del propio ordenamiento legal en cuestión establece que se considerará remuneración “toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra” sin incluir gastos sujetos a comprobación o de viaje oficiales.

Sin embargo, dicho numeral excluye expresamente de esa naturaleza a “los recursos que perciban los servidores públicos, en términos de ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, relacionados con jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, liquidaciones por servicios prestados, préstamos o créditos” ni los servicios de seguridad requeridos para el desempeño del cargo.

El precepto en mención, además, es congruente con lo que establece el artículo 127 constitucional en su fracción I,<sup>32</sup> pues prácticamente reproduce todos los

---

<sup>32</sup> **Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

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

I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones,

elementos y conceptos que integran la remuneración de los trabajadores al servicio del Estado, cuyo texto no recoge en ningún momento a los créditos o préstamos como componentes de aquélla.

Así, es evidente que existe una consecuencia antinómica al pretender operar el sistema normativo que se encuentra instituido por la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, dado que al intentar aplicarse lo que disponen los artículos 4 y 12 del propio cuerpo legal no existe adecuación o coincidencia en cuanto a la calificación que realiza de los conceptos económicos indicados, situación que abona a la incertidumbre jurídica que produce el ordenamiento respecto de sus destinatarios.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima de manera adicional que esta situación obedece a una razón de fondo por un efecto económico-jurídico, toda vez que no podría considerarse que una prestación crediticia otorgada a favor de los trabajadores modifica su haber patrimonial de manera positiva, en virtud de que la naturaleza de aquélla implica la obligación del prestatario de reintegrar a la universalidad jurídica de bienes y derechos del acreditante –como acreedor en dicha relación jurídica– los recursos recibidos.

Apuntado lo anterior, en contraposición con lo expuesto, el numeral tildado de inconstitucional se encuentra redactado de manera indeterminada, ambigua e imprecisa, de manera que del mismo es posible derivar diversas interpretaciones que dan pauta a la discrecionalidad en su aplicación en desmedro de la seguridad jurídica.

Particularmente, debe destacarse que de las múltiples lecturas que la norma permite desprender, se obtiene invariablemente que los créditos y préstamos que se conceden a favor de los trabajadores al servicio del Estado serán considerados como parte de su remuneración.

---

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.  
(...).”

Para llegar a la conclusión anterior, es necesario realizar los siguientes apuntamientos:

- El primer párrafo del artículo 12 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos señala que pueden concederse créditos, préstamos y anticipos de remuneraciones cuando se prevén en un ordenamiento legal, un decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo.
- Enseguida, el segundo párrafo establece que los *trabajadores de mando* y *enlace* no serán beneficiados de los conceptos indicados en el párrafo anterior, es decir, de créditos, préstamos y anticipos de remuneraciones que se encuentren contenidos en los instrumentos jurídicos referidos.
- Posteriormente, el tercer párrafo del precepto de mérito refiere que las remuneraciones –incluyendo prestaciones y/o beneficios económicos– que se encuentren establecidas en contratos colectivos, contratos ley o condiciones generales de trabajo a favor de los *trabajadores de mando* y *enlace* que indica el párrafo anterior, deben contenerse en un capítulo específico del instrumento que corresponda e incluirse en los tabuladores respectivos.
- En su última parte, señala que **tales remuneraciones** sólo podrán mantenerse si el total de la remuneración del servidor público no excede de los límites máximos que prevé la Norma Fundamental y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La secuencia que siguen los diversos párrafos del artículo impugnado permite interpretar que el legislador ordinario considera –en lo que interesa– a los créditos y préstamos, como parte integrante de las remuneraciones de los servidores públicos, en virtud de la mención expresa a la que alude en el último párrafo.

Ello, en tanto que en el párrafo final señala que diversas prestaciones y beneficios económicos establecidos a favor de los *trabajadores de mando* y *enlace* en instrumentos derivados de relaciones colectivas de trabajo, por lo cual

es factible entender que hace clara referencia a los créditos, préstamos y anticipos mencionados en las líneas que le anteceden.

Esta situación se confirma con lo que menciona el artículo en la segunda parte de su tercer párrafo, al establecer que “*tales remuneraciones*” sólo se mantendrán en la medida en que la totalidad de la retribución del servidor público no exceda de los límites máximos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Presupuesto de Egresos.

Sobre este punto, conviene puntualizar que el legislador federal ordinario no precisó a qué se refiere con la porción normativa “*tales remuneraciones*”, de manera que por éstas puede entenderse cualquier de los siguientes supuestos:

- i) los créditos, préstamos o anticipos concedidos por mandato legal, por decreto, por contratos colectivos o condiciones generales de trabajo, todas señaladas en el primer párrafo;
- ii) únicamente a las remuneraciones *per se* – inclusive prestaciones o beneficios económicos– otorgados a los *trabajadores de mando y enlace* en virtud de los diversos instrumentos de relaciones colectivas de trabajo, o bien;
- iii) a la totalidad de los conceptos indicados en las dos opciones anteriores, para cualquier categoría de trabajadores.

Lo anterior, implica una vulneración al derecho humano de seguridad jurídica y al principio de legalidad, en virtud de que podría propiciar la arbitrariedad y discrecionalidad en la interpretación del precepto por parte de los operadores jurídicos, dado que los servidores públicos no tendrán la certeza de cuáles de los conceptos enunciados en el artículo en comento serán considerados elementos que integran su remuneración.

Sin embargo, en caso de adoptar cualquiera de las interpretaciones propuestas, no obstante que en sí mismo crea incertidumbre jurídica en perjuicio de los destinatarios de la norma, se estará ante una incompatibilidad con las bases que

se encuentran establecidas en el artículo 127, fracción IV, de la Constitución Federal.

Lo anterior, en razón de que la referida fracción IV del artículo 127 de la Norma Fundamental prescribe de manera imperativa que **no formarán parte de la remuneración de los servidores públicos** las jubilaciones, pensiones, haberes de retiro, liquidaciones por servicios prestados, **préstamos ni créditos** que se encuentren **asignados por ley, decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo**.

En ese sentido, resulta evidente que el legislador estableció una norma contradictoria con lo previsto por la Norma Fundante, lo cual no sólo conlleva que la disposición no encuentre sustento en el texto constitucional, sino que además afecta indebidamente el derecho de los trabajadores de beneficiarse de diversas prestaciones reconocidas en el artículo 123, apartado B, constitucional, las cuales el Poder Revisor de la Constitución no consideró como integradoras de las remuneraciones de aquéllos, ya sea que pertenezcan únicamente a la categoría de base o sean *trabajadores de mando y enlace*.

Por tal motivo, independientemente de la interpretación que puedan adoptar los operadores jurídicos de la norma controvertida, cualquiera resulta inconstitucional, pues contravienen el mandato supremo indicado con anterioridad, en razón de que ninguna de las prestaciones adicionales, por concepto de préstamos o créditos, pueden formar parte de la remuneración total de los trabajadores.

Máxime que el Capítulo IV de la ley en cuestión, en el que se incorporó el precepto controvertido, fue denominado como “De las percepciones de retiro y otras prestaciones”, cuyo contenido se encuentra diferenciado de los capítulos II y III, los cuales fueron nombrados como “De la determinación de las remuneraciones” y “De la presupuestación de las remuneraciones”, respectivamente, que a pesar de su denominación no contienen las reglas para la determinación de lo que se considera integra la remuneración de los servidores públicos, sin que sea óbice su deficiencia como se expresa en diversos conceptos de invalidez.



Atento a lo anterior, es de concluirse que las diversas prestaciones consistentes en créditos, préstamos o anticipos, otorgados por ley, decreto, contratos derivados de negociación colectiva o condiciones generales de trabajo, no pueden formar parte de la remuneración de los trabajadores al servicio de la Federación, por lo cual procede declarar su inconstitucionalidad.

**B. Derivado de la ambigua e imprecisa redacción de la norma impugnada, ésta permite la restricción en el acceso a créditos y préstamos que se encuentren asignados en ley, decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, en perjuicio de los derechos laborales adquiridos, de previsión y seguridad social de los trabajadores públicos, en virtud de que los sujeta a los límites máximos establecidos en la Constitución Federal, aunado a que ello no se encuentra previsto en el texto constitucional.**

El espíritu de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960, por la que se adicionó el apartado B al artículo 123 de la Constitución General, fue dotar de protección a todos los trabajadores, con la finalidad de garantizar su acceso efectivo al derecho a la seguridad social, tanto a ellos como a sus familias.

Por ello, actualmente nuestra Norma Suprema reconoce en su artículo 123, apartado B, fracción XI, el derecho humano a la seguridad social y sus garantías, encaminadas a la protección de los trabajadores, y también establece las bases sobre las cuales se organiza el sistema de seguridad social.

El derecho a la seguridad social instituye las bases mínimas sobre las cuales se organizará y garantizará esta prerrogativa, mediante la creación de un sistema que deberá, entre otras cuestiones, otorgar a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta.

Asimismo, del precepto constitucional en análisis, se desprende, como parte esencial del derecho a la seguridad social de los servidores públicos y de sus familiares, tener acceso a una habitación barata con el fin de salvaguardar su bienestar.

Es decir, es una protección que proporciona el Estado a partir **del financiamiento de todos los trabajadores mediante el pago de sus cuotas o aportaciones**. Es decir, los servidores públicos constantemente se encuentran aportando a un cúmulo económico parte de su patrimonio para que, en un futuro, se puedan aplicar créditos con los cuales puedan adquirir una casa habitación. Se trata de un mecanismo de protección solidario, donde todos los trabajadores contribuyen económicamente a hacer efectivo o garantizar sus derechos relativos.

Derivado de la incertidumbre generada por la norma se afectan los derechos laborales y de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, pues dicha disposición limita los montos de los créditos y préstamos pues se podrían encontrar concedidos a su favor.

Lo anterior, en virtud de que el precepto combatido –tal como fue expuesto con anterioridad– comprende dichas prestaciones como parte integrante de las remuneraciones de los servidores públicos.

A efecto de abundar en dicho argumento, se estima pertinente mencionar que el artículo 12 de la ley impugnada dispone que ***“[t]ales remuneraciones sólo se mantienen en la medida en que la remuneración total del servidor público no excede los límites máximos previstos en la Constitución y el Presupuesto de Egresos.”***

De conformidad con lo anterior, las remuneraciones concedidas en leyes, decretos y los instrumentos derivados de relaciones colectivas laborales, entre las cuales incluye a los créditos y préstamos, sólo podrán mantenerse en tanto no excedan de las restricciones señaladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Presupuesto de Egresos correspondiente.

Por tanto, en atención a lo que dispone el artículo 127, fracciones I, II y III, de nuestra Norma Fundante, los créditos y préstamos, sumados a los demás conceptos que configuran la remuneración de un servidor público, no pueden rebasar la cantidad establecida para el sueldo del Titular del Ejecutivo Federal y la diversa señalada para el superior jerárquico de cada trabajador.

En ese sentido, la norma permite la restricción de los créditos y préstamos que puedan otorgarse a favor de los trabajadores al servicio de la Federación, lo cual puede afectar no sólo los derechos que hayan adquirido de forma colectiva, sino adicionalmente aquéllos cuyo otorgamiento se encuentra previsto por la ley que regula su régimen de seguridad social.

Al respecto, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), en su artículo 4º, reconoce las siguientes prestaciones crediticias de carácter obligatorio para los servidores públicos afiliados:

1. Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en las siguientes modalidades:

- a) Adquisición en propiedad de terrenos o casas habitación;
- b) Construcción, reparación, ampliación o mejoras de casas habitación; y
- c) Para el pago de pasivos adquiridos por los conceptos en los dos incisos anteriores.

2. Préstamos personales de la siguiente naturaleza:

- a) Ordinarios;
- b) Especiales;
- c) Para adquisición de bienes de consumo duradero; y
- d) Extraordinarios para damnificados por desastres naturales.

En tal sentido, la norma controvertida afectaría la operatividad de los créditos y préstamos previstos por la Ley del ISSSTE, particularmente para adquirir una vivienda, por lo cual no sólo se vería vulnerado el derecho de seguridad social de los trabajadores que prestan sus servicios al Estado, sino también el diverso de éstos y su familia a disfrutar de una vivienda digna y decorosa que se encuentra consagrado en el artículo 4º, séptimo párrafo, de la Constitución Federal.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> "Artículo 4o. (...)

Lo anterior, en virtud de que por la cuantía que supone la adquisición de un inmueble destinado a casa habitación por diversas razones sociales y económicas rebasan por mucho la capacidad de los servidores públicos; tan es así que la razón de ser de las prestaciones crediticias es precisamente que el monto de sus remuneraciones no es suficiente para dicha finalidad.

Cabe precisar que la norma puede ser interpretada en el sentido de que las remuneraciones a las que hace referencia –créditos y préstamos– sean las que corresponden a todos los trabajadores al servicio del Estado (en relación con el párrafo primero del numeral combatido), o bien, únicamente a las establecidas en beneficio de los trabajadores de mando y enlace (tercer párrafo); no obstante, en uno u otro caso, la norma resultaría inconstitucional, en virtud de que se establecen limitaciones no previstas en la Norma Fundamental.

En efecto, sin que sea óbice a lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima necesario destacar a la atención de ese Alto Tribunal que **la fracción IV del artículo 127 de la Constitución General de la República no establece la restricción señalada en el artículo impugnado.**

Máxime que dicho precepto constitucional establece tajantemente que los créditos y préstamos no forman parte de las remuneraciones de los servidores públicos, por lo cual el legislador ordinario no se encontraba habilitado para establecer los límites a dichas prestaciones como si participaran de la naturaleza de la remuneración.

**C. El precepto cuya invalidez se reclama establece una distinción discriminatoria e injustificada respecto de los trabajadores de mando y enlace, en razón de que los excluye de la posibilidad de disfrutar de créditos, préstamos y anticipos, beneficios que sí operan en favor de las demás categorías de trabajadores.**

---

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.  
(...).”

Como punto de partida, debe señalarse que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, si bien el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferenciado, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.<sup>34</sup>

En su desarrollo jurisprudencial, cuando ese Alto Tribunal conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.<sup>35</sup>

Por ello, resulta necesario determinar en cada caso respecto de qué se está predicando la igualdad o la desigualdad. Este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de leyes, pues la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al juez constitucional a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.

En ese entendido, en el caso concreto, el artículo 12 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos establece una exclusión injustificada respecto de los *trabajadores de mando y enlace*, pues prevé que los préstamos y créditos que se encuentren asignados en ley, decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, no se harán extensivos a aquéllos.

Así, como se indicó en su oportunidad, dicha distinción y excepción carece de una justificación constitucionalmente válida, y por tanto constituye un trato

---

<sup>34</sup> Tesis 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: **“IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO”**.

<sup>35</sup> Jurisprudencia 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: **“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL”**.

discriminatorio, por lo cual se solicita a ese Alto Tribunal, en obvio de repeticiones innecesarias, tener por reproducidas como si a la letra se insertasen, todas las consideraciones esgrimidas en el primer concepto de invalidez, apartado B, en relación con la distinción injustificada que la norma hace respecto de los servidores públicos que ocupan un puesto de nivel de enlace, mando medio, mando superior o sus equivalentes a los de la Administración Pública Federal, en relación con las demás categorías de trabajadores, al contener el mismo vicio de inconstitucionalidad.

Es conveniente traer en cita lo dispuesto por el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo contenido establece que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección, por lo cual, en concordancia con el texto constitucional, es imperativo que la legislación ordinaria prohíba toda discriminación y garantice a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier acto discriminatorio por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, como en el caso acontece con el nivel jerárquico o el cargo desempeñado.

En conclusión, el artículo 12 impugnado, derivado de su imprecisa redacción, por una parte, considera como remuneraciones conceptos que el propio texto constitucional no califica como tales; además, dicho precepto es susceptible de ser interpretado de manera que se entienda que los créditos y préstamos hipotecarios se encuentren limitados o restringidos a los máximos señalados en la propia Constitución Federal; y finalmente, realiza una distinción injustificada entre los servidores públicos, que resulta discriminatoria, por lo cual debe declararse su invalidez.

**CUARTO. La Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, en su totalidad, carece de -bases y parámetros objetivos y diferenciados para establecer una remuneración anual, adecuada, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades de los servidores públicos de los entes y poderes del Estado en los presupuestos correspondientes, lo que podría dar pauta a la discrecionalidad y arbitrariedad en la fijación de la misma; por lo tanto, incumple con el mandato del artículo 127**

**constitucional y transgrede los derechos de seguridad jurídica; y la garantía de irreductibilidad salarial de los trabajadores al servicio de los tres órdenes de gobierno.**

Como preámbulo al presente concepto de invalidez conviene precisar que, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en ejercicio de la facultad constitucional de promover acciones de inconstitucionalidad, con la finalidad de generar una armonización normativa que permita contar con la mayor certeza jurídica sobre la interpretación y alcances de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y ante inquietudes que le fueron planteadas por diversas personas de distintas entidades y con el objeto no dejar a la discrecionalidad de distintos entes que tienen que aplicarla ha decidido someter a consideración del Máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la presente impugnación, para que, en su caso, sea exclusivamente ese Alto Tribunal, el que determine si contiene vicios de constitucionalidad o bien realice una interpretación a la luz de la cual debe ser aplicada.

Con la impugnación, esta Comisión Nacional busca la adecuada integración de toda norma en el sistema constitucional y convencional, de manera que se garanticen todos los principios y derechos fundamentales recogidos por el bloque de constitucionalidad. En ese entendido, este Organismo Nacional somete a consideración de ese Máximo Tribunal algunos elementos que estima, puede contener vicios de constitucionalidad de la norma.

Desde luego, resulta necesario precisar que la impugnación de este Organismo de ninguna manera busca afectar a los fines loables de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, pues, como se planteó de forma introductoria, resulta necesario regular de forma clara y precisa las retribuciones que perciben los trabajadores al servicio del Estado, de una forma que resulte compatible con el bloque de constitucionalidad mexicano.

Esta CNDH reitera que todos los entes públicos, en pleno respeto a sus ámbitos competenciales y a su autonomía debemos cumplir con los mandatos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero en ningún caso,

puede permitirse la intromisión, dependencia o subordinación de uno de los Poderes Públicos respecto de otro.

Hechas las precisiones anteriores, debe señalarse que el parámetro de regularidad constitucional del presente concepto de invalidez lo constituyen los artículos 1º, 14, 16, 75, 94, 102, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, los argumentos que a continuación se esgrimen van encaminados a plantear ante ese Alto Tribunal que **la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, en su totalidad**, al no desarrollar el contenido de lo dispuesto en los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal, a fin de hacerlos efectivos, deviene en una omisión legislativa parcial por parte del legislador, resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas.<sup>36</sup>

Por tanto, el ordenamiento, al ser un dispositivo jurídico ambiguo, impreciso e indeterminado, no encauza el ámbito de esa actuación de las autoridades a fin de que, por un lado, los gobernados conozcan cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice, ni permite que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitada, dando pauta a afectaciones arbitrarias a la esfera jurídica de aquellos, consecuentemente podría transgredir los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica reconocidos por los artículos 14 y 16 de la Norma Suprema.

Asimismo, el ordenamiento impugnado, al no establecer las bases y parámetros objetivos y diferenciados que desarrollen el artículo 127 de la Constitución Federal, para determinar una remuneración en los términos de dicho precepto para cada uno de los servidores públicos de los diversos entes y poderes del Estado, incumple con las obligaciones del Estado mexicano previstas en el

---

<sup>36</sup> Sirve de sustento la Jurisprudencia P./J. 5/2008 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, febrero de 2008, p. 1336, del rubro: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS.**



artículo 1<sup>o</sup><sup>37</sup>, párrafo tercero de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Además, posibilita la vulneración al principio de progresividad, previsto en el artículo 1<sup>o</sup> constitucional, y la garantía de irreductibilidad salarial contenida en el numeral 123, apartado B, fracción IV, con relación al diverso 75, párrafo primero, así como el derecho a una remuneración con las características enunciadas en el numeral 127<sup>38</sup> de la Constitución Federal.

Finalmente, en este concepto de invalidez, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos expondrá consideraciones por las cuales estima que el ordenamiento impugnado, en los términos en los que fue expedido, se erige como transgresión a las garantías constitucionales, a saber: el sistema jurisdiccional de protección de los derechos humanos a cargo del Poder Judicial de la Federación reconocido en el artículo 94 de la Constitución Federal, al sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos encabezado

---

<sup>37</sup> Artículo 1<sup>o</sup>. (...)

**Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.** En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

<sup>38</sup> **Artículo 127.**

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

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

(...)

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.

por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, consagrado en el artículo 102, apartado B de la Norma Fundamental.

Para una mayor claridad a continuación, se expondrán los argumentos de forma separada:

**A. Omisión legislativa parcial que se traduce en una afectación al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad.**

La Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, dispone en su artículo 1° que es reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, una Ley Reglamentaria puede definirse como aquel ordenamiento jurídico que desarrolla, precisa y sanciona uno o varios preceptos de la Constitución Federal, con el fin de enlazar los conceptos y construir los medios necesarios para su aplicación.<sup>39</sup>

En el presente apartado se esgrimirán consideraciones por las que se estima que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, no desarrolla ni precisa de forma eficiente el contenido de los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal, y por el contrario, se limita a reproducir el texto constitucional, establece disposiciones que generan incertidumbre por su redacción ambigua e imprecisa y no acota debidamente el actuar de la autoridad, por lo que se erige como un ordenamiento deficiente que no cumple con su objetivo como Ley reglamentaria, motivo por el cual, el legislador federal ordinario incurrió en una omisión legislativa parcial, que impacta en el ejercicio de los derechos humanos de los trabajadores al servicio del Estado.

Como punto de partida, conviene recordar que el artículo 75 constitucional dispone que la Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no puede prescindir de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley —respetando las bases previstas en el diverso 127—; y en

---

<sup>39</sup> Definición tomada del Sistema de Integración legislativa, disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=149>

caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo,

Además, reconoce la facultad a los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en la propia Constitución Federal que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, de elaborar sus propios proyectos de presupuestos, incluyendo los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos.

Por su parte, el numeral 127 dispone que los servidores públicos de cualquier ente público tienen derecho a una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, misma que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

Asimismo, dicho numeral señala la obligación estatal, a través del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales, de expedir las leyes que hagan efectivas las disposiciones constitucionales relativas a las remuneraciones de los trabajadores que laboran a su servicio.

Es decir, existe un imperativo categórico constitucional para que el legislador ordinario desarrolle los siguientes elementos constitucionales:

- Determinar las bases y reglas claras y precisas conforme a las cuales los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía deben elaborar sus propios proyectos de presupuestos, incluyendo los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos.
- Establecer los parámetros objetivos necesarios para determinar la cuantía del salario del Presidente de la República, de manera que, al ser éste el límite máximo, su salario no pueda ser disminuido hasta el punto en el que dejen de garantizarse remuneraciones por el desempeño de su

función, empleo, cargo o comisión, y proporcionales a sus responsabilidades del resto de los servidores públicos.

- Establecer las medidas, los criterios y las reglas objetivas para fijar la cuantía de las remuneraciones de cada uno de los servidores públicos pertenecientes a los tres niveles de gobierno, es decir, a la federación, entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México de sus entidades y dependencias.
- Lo anterior, atendiendo a que, cada Ente público ejerce funciones y facultades diferenciadas, y por tanto lleva a cabo tareas y actividades distintas, por lo que, para determinar una remuneración deben establecerse parámetros diferenciados para cada actividad.

En contravención a todo lo anterior, el legislador ordinario federal expidió el 5 de noviembre de esta anualidad la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual, no desarrolla las bases y principios constitucionales para hacer efectivo su contenido, configurándose en una regulación precaria, lo cual se traduce en incertidumbre jurídica, al no señalar los parámetros para fijar el sueldo que constituye el límite máximo para determinar el salario de todos los trabajadores al servicio del Estado.

Ello es así, en virtud de que el precario desarrollo del contenido de los principios constitucionales, otorga un alcance tan amplio a la discrecionalidad de las autoridades, que da pauta a la arbitrariedad en la fijación del sueldo máximo — del Presidente de la República—, que constituye el tope para la determinación de las remuneraciones de todas las personas servidoras públicas; por lo tanto, vulnera los derechos a la seguridad jurídica y el principio de progresividad.

Es decir, el Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa parcial,<sup>40</sup> al no desarrollar las bases y parámetros constitucionales que permitan a la

---

<sup>40</sup> Sobre este punto, véase Jurisprudencia: P./J. 5/2008 (9ª.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, noviembre de 2009, Materia Constitucional, pág. 701, del rubor siguiente:

autoridad correspondiente fijar, sin incurrir en arbitrariedades o discrecionalidades, una remuneración de los trabajadores al servicio del Estado, en los términos del artículo 127 de la Norma Suprema Federal, de manera que respeten los principios rectores que la constituyen.

Como se precisó con anterioridad, la norma que se impugna deriva de la obligación que el poder reformador de la Constitución Federal impuso al legislador ordinario de hacer efectivo el contenido del artículo 127 y demás disposiciones constitucionales relativas, lo que implica que dicha autoridad legislativa debía desarrollar los principios reconocidos en la Constitución Federal y establecer los parámetros y límites necesarios para que la actuación de las autoridades se lleve a cabo dentro del marco constitucional y legal establecido.

No obstante, del análisis integral al texto de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, se desprende que la misma se limita a reproducir el texto constitucional sin desarrollar los principios que establece la Norma Fundante, es decir, la norma es omisa en señalar los parámetros y límites para que las autoridades correspondientes fijen el monto de las retribuciones de los trabajadores al servicio del Estado, incluyendo la del Presidente de la República.

Ello, genera incertidumbre jurídica respecto de la actuación de la autoridad, en virtud de que arbitrariamente puede determinar los montos de las remuneraciones de los servidores públicos, al no existir en la norma los criterios objetivos bajo los cuales se establezcan.

En efecto, el artículo 127 constitucional consagra los principios rectores bajo los cuales se rigen las remuneraciones de los servidores públicos, y señala como base o tope máximo la remuneración que se establezca para el Presidente de la República en el presupuesto que corresponda.

---

***“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS.”***

Sin embargo, la deficiente regulación por parte del legislador ordinario federal, resulta evidente cuando retoma de forma íntegra el texto de los artículos 75 y 127 constitucionales, sin desarrollar su contenido para lograr su efectividad.

A guisa de ejemplo puede señalarse que, la norma impugnada en términos generales dispone que “[n]ingún servidor público recibe una remuneración o retribución por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión mayor a la establecida para el Presidente de la República en el Presupuesto de Egresos de la Federación.”, y que “[l]a remuneración de los servidores públicos se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación” cuestiones que ya están contempladas en el propio texto constitucional.

En efecto, el objeto de la norma que es reglamentar los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal, no se cumple, pues el ordenamiento no desarrolla su contenido, al no establecer las bases ni la metodología necesaria para establecer el salario de todos y cada uno de los trabajadores al servicio del Estado en el ámbito federal.

Es decir, se trata de un ordenamiento que no desarrolla el contenido del texto constitucional, cuya técnica legislativa consistió en copiar el texto de la Norma Fundamental y en remitir a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> **Artículo 8. Durante el procedimiento de programación y presupuestación establecido en el Capítulo I del Título Segundo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los entes con autonomía o independencia reconocida por la Constitución, deben incluir dentro de sus proyectos de presupuesto los tabuladores de las remuneraciones que se propone perciban los servidores públicos que prestan sus servicios en cada ejecutor de gasto, de conformidad con el manual de percepciones de los servidores públicos que emiten la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, por conducto de sus respectivas unidades de administración u órganos de gobierno.**

Las reglas establecidas en los manuales a que se refiere el artículo anterior, así como los tabuladores contenidos en los proyectos de presupuesto de cada ente, se apegan estrictamente a las disposiciones de esta Ley.

Las remuneraciones siempre deben estar desglosadas en las percepciones ordinarias y, en su caso, las extraordinarias por cada concepto en que éstas sean otorgadas, considerando que:

Admitir lo contrario sería tanto como permitir que las Leyes Reglamentarias de las Fracciones I y II del Artículo 105 y la diversa de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal se limitaran a reproducir el texto de dichos preceptos constitucionales sin el adecuado desarrollo necesario para hacer efectivo su contenido.

Tal situación, redundaría en una transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, reconocidos en nuestra Norma Suprema, específicamente en los artículos 14 y 16, los cuales garantizan que las autoridades no afecten de manera arbitraria la esfera jurídica de los gobernados.

Al respecto, debe recordarse que, una de las causales de vulneraciones al derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad sucede cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.

En este sentido, y en respeto a la seguridad jurídica y legalidad, el actuar de toda autoridad debe ser debidamente acotada, lo que incluye a los órganos legislativos, los cuales están obligados a observar tales derechos en los procedimientos legislativos y al expedir las normas correspondientes.

Como se dijo en los conceptos de invalidez anteriores, el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales, hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano. Cuando el actuar de la autoridad no se rige por

- 
- a) Las percepciones ordinarias incluyen la totalidad de los elementos fijos de la remuneración.
  - b) Las percepciones extraordinarias consideran los elementos variables de dicha remuneración, la cual sólo podrá cubrirse conforme a los requisitos y con la periodicidad establecidos en las disposiciones aplicables.
  - c) Las contribuciones a cargo de los servidores públicos que se causan por las percepciones señaladas en los dos incisos anteriores, forman parte de su remuneración.
- Los entes públicos federales que no erogaran recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación observan, en lo conducente, las mismas reglas contenidas en el presente artículo en la elaboración de sus respectivos presupuestos.

estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es substituido por la arbitrariedad.

En el caso concreto, la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, trasgrede el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en virtud de que permite se afecte a la esfera jurídica de los destinatarios de la norma.

En efecto, el ordenamiento impugnado podría implicar la transgresión al derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad pues, al no desarrollar los principios constitucionales y establecer los parámetros y límites relativos a las remuneraciones de los trabajadores al servicio del Estado, omitió acotar la actuación de las autoridades encargadas de fijar el monto de las mismas, lo que permite un actuar arbitrario en detrimento de los derechos laborales.

Así, los términos en los que está configurada la totalidad de la norma que se impugna, da pauta a que de manera discrecional se afecte el derecho fundamental e indispensable para la supervivencia y realización de otros derechos, como lo es el derecho a recibir una adecuada retribución por el desempeño de su trabajo, cuya lesión es susceptible de menoscabar incluso la propia identidad subjetiva de la persona y trascender perjudicando a terceros vinculados, como la familia del trabajador.<sup>42</sup>

En este punto conviene traer a colación que, con la reforma del 24 de agosto de 2009, a los artículos 75 y 127 de la Norma Suprema, por la cual se estableció como máximo de las remuneraciones de los trabajadores al servicio del Estado el monto de las fijadas para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente, el Poder Reformador de la Constitución señaló los principios bajo los cuales debe regularse la asignación de las remuneraciones de los servidores públicos, teniendo como garantía que debe ser adecuada, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades.

---

<sup>42</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párr. 188 y 189.



Si bien el artículo 127 constitucional establece como límite a las remuneraciones de los servidores públicos el tope máximo de lo que percibe el Presidente de la República, la obligación del Estado al momento de hacer efectiva dicha disposición, debe ser acorde con los principios rectores que para las remuneraciones de los trabajadores al servicio del Estado también reconoce dicho numeral, en armonía con las demás disposiciones constitucionales relativas, a las que ya se hizo alusión.

Es decir, la correcta interpretación de dicho precepto constitucional debe ser aquella por virtud de la cual se concluya que, toda vez que el salario del Presidente de la República es el tope máximo para todo servidor público, la cuantía de la retribución que deba recibir el Ejecutivo Federal debe ser tal que se garantice que todo servidor público goce de una remuneración en los términos señalados por el artículo 127 constitucional.

Esto es, la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos debía fijar las bases por virtud de las cuales, de manera objetiva se fije el salario del Presidente de la República, sin que este pueda ser aumentado o disminuido a discrecionalidad, de forma que se permita que su remuneración sea excesiva o tan escueta que afecte el derecho del resto de los servidores públicos a una remuneración adecuada y proporcional a sus responsabilidades, pues de aquella depende la cuantía de las retribuciones de todos los demás trabajadores.

Como sustento de lo anterior, debe acudir a la exposición de motivos de las Iniciativas de reforma al artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de donde se desprende que la intención del Poder Reformador fue en el sentido de establecer la obligación del Congreso de la Unión de definir el sentido y alcance de las disposiciones constitucionales, para sentar bases uniformes para la fijación de las remuneraciones, sin violentar la autonomía de las entidades.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2009, página 6. Consultable en el siguiente vínculo: [https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM\\_1917\\_CC/procLeg/189%20-%2024%20AGO%202009.pdf](https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/189%20-%2024%20AGO%202009.pdf)

En esta tesitura, en la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal se señaló como parte fundamental de la propuesta la existencia de criterios técnicos para el establecimiento de remuneraciones, así como recoger el principio de que los servidores públicos percibirán una remuneración proporcional, adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, por lo que las mismas se precisarían estableciéndose límites mínimos y máximos en los respectivos presupuestos de egresos.<sup>44</sup>

Aunado a lo anterior, el proceso legislativo establecía:

*“Por lo que propone reformar el artículo 127 constitucional con la finalidad de establecer un sueldo máximo anual, que ascienda a treinta y tres mil veces el salario mínimo general diario determinado para el Distrito Federal, equivalente a 120 mil pesos mensuales más 160 mil de aguinaldo. El sueldo será asignado de manera jerárquica de acuerdo a las funciones y características del cargo.”<sup>45</sup>*

Es decir, que las remuneraciones de los servidores públicos deben responder a criterios de grado de responsabilidad y nivel jerárquico, por lo cual, si bien la reforma pretendió que se terminara con la asignación arbitraria de remuneraciones a ciertos funcionarios públicos, la Norma Suprema reconoce que debe existir proporcionalidad entre las remuneraciones y las funciones y responsabilidades inherentes al cargo.

Por lo anterior se consideró que el Congreso de la Unión y las entidades federativas al expedir las leyes que señalen las políticas de salarios, deben preservar el derecho de todo trabajador al servicio del Estado a recibir una remuneración proporcional por el desempeño de sus funciones, congruente con los principios señalados en el artículo 127 constitucional.

---

<sup>44</sup> Proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2009, página 7. Consultable en el siguiente vínculo: [https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM\\_1917\\_CC/procLeg/189%20-%2024%20AGO%202009.pdf](https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/189%20-%2024%20AGO%202009.pdf)

<sup>45</sup> Proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2009, página 3. Consultable en el siguiente vínculo: [https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM\\_1917\\_CC/procLeg/189%20-%2024%20AGO%202009.pdf](https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/189%20-%2024%20AGO%202009.pdf)

En esta tesitura, de una interpretación de los principios señalados en la Norma Fundante y de los argumentos del Poder Reformador, en relación con las remuneraciones de los trabajadores al servicio del Estado, se puede deducir que, la intención de la Constitución Federal es que, al haberse establecido como base para la determinación de todos los sueldos y salarios de los servidores públicos el percibido por el Presidente de la República, el legislador ordinario tiene la obligación de desarrollar de manera plena los principios rectores de estas percepciones, estableciendo claramente y sin lugar a duda la metodología para la determinación de ese salario base.

Es decir, debe establecer de manera acotada la forma en la que la autoridad facultada fijara la remuneración del Ejecutivo Federal, desarrollando para ello el parámetro para la determinación del monto máximo y mínimo de la misma, sin dejar al arbitrio de autoridad alguna la posibilidad de aumentarla o disminuirla sin tener bases objetivas, pues de lo contrario se vulneraría el mandato constitucional de respetar los principios rectores de las remuneraciones para los trabajadores al servicio del Estado.

Es así como debe interpretarse el artículo 127 constitucional, en el sentido de que el poder legislativo ordinario está obligado a que, al momento de dar efectividad a las disposiciones en él señaladas, no solamente debe tomar como tope máximo la retribución que percibe el Presidente de la República, sino además como una base o piso para las subsecuentes fijaciones que haga la autoridad correspondiente, pues ese fue el espíritu de la reforma constitucional, establecer un monto de referencia del cual partir, lo que implica que no se puede retroceder el mismo.

Admitir lo contrario sería ir en contra de los principios constitucionales, pues la intención del Poder Reformador, al momento de modificar los artículos 127 y 75 de la Norma Fundamental, fue que la referencia que en ese momento se tomó sirviera para que desde que entraran en vigor dichas disposiciones, las remuneraciones de quienes percibían mayores ingresos al monto fijado para el Presidente de la República, fueran reducidos, más no para que la remuneración que se tomó como referencia fuera de manera arbitraria reducida, en detrimento

de las remuneraciones de los que ya de por sí reciben un pago menor a aquel y por lo tanto, sean susceptibles de ser afectados.

Es así que, para garantizar el derecho a una remuneración adecuada, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades de la función, el artículo 127, debe ser desarrollado por el legislador ordinario en el entendido de que el tope máximo establecido para las remuneraciones de los trabajadores al servicio del Estado, al ser solo una referencia para la determinación de los montos que deban percibir los servidores públicos, el mismo es a la vez una base de la cual partir, lo que implica que no puede ser reducido sin que se justifique de manera objetiva tal afectación, pues del mismo depende toda la estructura estatal de remuneraciones de los servidores públicos.

En este sentido, al ser también el Presidente de la República un servidor público, su remuneración debe respetar los principios rectores señalados en el artículo 127 constitucional, por lo cual, se deben de establecer los parámetros y bases de acuerdo a la naturaleza de las responsabilidades y funciones que implica tal cargo, y al ser la referencia para la determinación de toda la escala de trabajadores al servicio del Estado, el Congreso de la Unión, al desarrollar el contenido de dicho numeral tiene la obligación de establecer esas bases mínimas o lineamientos que permitan la fijación del monto del sueldo y salario que deba percibir dicho mandatario, y no dejar al arbitrio de la autoridad su determinación, en detrimento del derecho a una remuneración adecuada del Titular del Poder Ejecutivo Federal, así como de todos los servidores públicos de la Federación.

Es decir que, la norma permite la incertidumbre jurídica sobre la manera en que la retribución base para todas las demás, será determinada, al no establecer los parámetros mínimos y necesarios que permitan con apego a los principios constitucionales que la autoridad facultada para ello vea acotada su actuación. En síntesis, como corolario al presente apartado, la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no establece parámetros objetivos que desarrollen y hagan efectivos los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal y por tanto generan una insuficiencia normativa que da pauta a la

discrecionalidad por parte de la autoridad al momento de fijar las remuneraciones de los servidores públicos, incluyendo la del Presidente de la República.

Por lo que constituye una omisión legislativa parcial del legislador federal ordinario que deviene en la inconstitucionalidad del ordenamiento.

**B. Transgresión a los derechos fundamentales de irreductibilidad salarial y remuneración en términos de lo principios establecidos en el artículo 127 constitucional.**

El presente apartado se encuentra relacionado con el anterior, pues, al no existir parámetros objetivos para determinar la cuantía de las remuneraciones de los servidores públicos, se da pauta a que las mismas sean determinadas discrecionalmente y que se afecte su derecho fundamental a recibir una remuneración adecuada y proporcional a sus responsabilidades.

El derecho humano de todas las personas a percibir una remuneración adecuada y proporcional a sus responsabilidades, es el aspecto más importante de las condiciones de trabajo, influyendo directa y significativamente en la vida de los trabajadores, por lo cual, la garantía de un salario adecuado es uno de los objetivos de consecución más urgente para los Estados.

De un análisis sistemático de las disposiciones constitucionales que reconocen el derecho humano de todas las personas servidoras públicas a percibir una remuneración adecuada derivada de su trabajo, a saber, los artículos 5°, 75, 123, apartado B, fracción IV y 127 de la Norma Fundamental, se desprende que los trabajadores al servicio del Estado tienen derecho a una retribución adecuada y proporcional.

Lo anterior es así en virtud de que la Norma Fundante establece, por una parte, que las remuneraciones de los servidores públicos no podrán ser disminuidas durante la vigencia de los presupuestos en los que se hayan fijado y, por otra,

que en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que se hubiere fijado en el presupuesto anterior.<sup>46</sup>

Es decir, la regla constitucional es la irreductibilidad, no solo de carácter anual, de las remuneraciones de los servidores públicos, pues solo de esta manera se garantiza que los trabajadores al servicio del Estado reciban una retribución que sea acorde con los principios rectores de las misma.

En este punto, no debe escapar a la atención de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación que los servidores públicos son trabajadores y por lo tanto sus derechos laborales deben ser protegidos por el Estado mexicano, por lo cual, toda política susceptible de afectarlos debe verificar que se trate de la medida menos lesiva pues mediante la protección a sus derechos laborales constituye una precondition para el ejercicio eficaz de otros derechos como los económicos, sociales y culturales.

Así, la protección del servicio público y de sus trabajadores debe realizarse de tal forma que el Estado se cerciore que las remuneraciones de estos últimos, sea proporcional al desempeño de los servidores públicos a fin de contar con ciudadanos preparados, capaces y honestos, que puedan desempeñar con eficacia y profesionalismo las responsabilidades que les han sido confiadas, al mismo tiempo que, puedan también obtener un salario con la protección que la Constitución Federal otorga al mismo.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, está consciente de que el desvío de recursos debe ser sancionado en atención al mandato del multicitado artículo 127 de la Constitución Federal, sin embargo, las medidas que al efecto se tomen no deben afectar los derechos laborales de los trabajadores públicos.

---

<sup>46</sup> Artículo 75. La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.  
(...)

En contraste la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, en los términos en los que está planteada, genera un espectro de discrecionalidad de forma que los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado se ven conculcados.

**C. Incumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano previstas en el artículo 1º<sup>47</sup>, párrafo tercero de la Constitución, de promover proteger respetar y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.**

En este punto se precisa que, con la presente impugnación, la intención de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos es que se garantice el principio de progresividad, mediante un marco normativo adecuado que regule de manera debida los parámetros para establecer una remuneración adecuada y proporcional a las responsabilidades de los servidores públicos, respetando el marco constitucional y convencional de los derechos fundamentales, razón por la cual la postura de esta Institución pretende contribuir al funcionamiento y buen uso de los recursos públicos, siempre y cuando se garantice la protección de los derechos fundamentales de todos los trabajadores.

Nuestra Norma Suprema establece en su artículo 1º que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y en consecuencia, el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

Las obligaciones generales del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar implican el deber de toda autoridad de desplegar un conjunto de

---

<sup>47</sup> Artículo 1º. (...)

**Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.** En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

actuaciones en caminadas a hacer efectivos los derechos humanos de todas las personas. Asimismo, dichos imperativos constitucionales implican el deber de cualquier autoridad de abstenerse de llevar a cabo cualquier actuación que implique una transgresión a los mismos.

Las obligaciones de todas las autoridades, en materia de derechos humanos implican tanto un actuar positivo, consistente en llevar a cabo todas a las acciones necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el bloque de constitucionalidad mexicano y por otra implica una dimensión negativa, consistente en que el Estado debe abstenerse de realizar cualquier actividad, o de adoptar cualquier medida legislativa o administrativa que implique un menoscabo a los derechos fundamentales.

Adicionalmente, el Estado debe prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos humanos y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos.<sup>48</sup>

Para ello, el artículo 1º de la Constitución Federal establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y condiciones expresamente establecidos.

Al respecto ese Alto Tribunal sostuvo al resolver la acción de inconstitucionalidad 30/2013, que dicho precepto constitucional dispone que todas las personas gozarán:

a) De los derechos humanos reconocidos en el propio ordenamiento fundamental y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; y

**b) De las garantías que se establezcan para su protección.**

---

<sup>48</sup> *ídem.*



De esta manera, conforme al propio texto constitucional, tanto el ejercicio de esos derechos fundamentales, como el ejercicio de dichas garantías, no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establezca.

En concordancia con dicho artículo primero, la propia Norma Suprema establece diversas garantías y mecanismos para hacer efectivo su contenido, destacando, entre otros aquellos instituidos en el texto de los artículos 94, 102, 103, 105 y 107 de la Constitución Federal.

Es decir, los artículos mencionados contienen las garantías constitucionales consistentes en los sistemas de protección jurisdiccional y no jurisdiccional de los derechos humanos que, fundamentalmente se encuentran a cargo del Poder Judicial de la Federación y de los Organismos Públicos Autónomos, de protección de los derechos humanos respectivamente.

En efecto, los sistemas jurisdiccional y no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, se erigen como garantías que posibilitan la vigencia y salvaguarda de los derechos fundamentales.

Así, en nuestro sistema jurídico, la Constitución Federal deposita el ejercicio de la función jurisdiccional, primordialmente, en el Poder Judicial, por conducto de los diversos órganos que lo conforman –Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales de Circuito, Juzgados de Distrito, Sala Superior y Regionales especializadas en materia electoral– a través de la resolución de los mecanismos de protección de derechos fundamentales, cuyo conocimiento se le asigna (juicio de amparo, acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y juicios electorales, primordialmente).

La garantía constitucional de protección jurisdiccional, tiene como fin primordial ejercer un control directo de la Constitución Federal para reparar las violaciones cometidas por los demás órganos del poder público a los derechos humanos de las personas o bien, a los ámbitos competenciales de los diferentes órganos de gobierno. Con ello, se garantiza el derecho humano de acceso a la justicia en

favor de las personas, el cual se constituye como un derecho instrumental para hacer efectivos todos los demás.

Por otro lado, sobre los organismos constitucionales autónomos de protección de derechos humanos se encargan de garantizar la protección y promoción de derechos humanos, de garantizar el acceso a la información, asegurar una educación de calidad, entre otros; para tal efecto como esa Suprema Corte señaló al resolver las controversias constitucionales 32/2005<sup>49</sup> y 31/2006<sup>50</sup>, dichos organismos gozan de las siguientes características:

---

<sup>49</sup>De la controversia constitucional aludida derivó la siguiente tesis jurisprudencial P./J. 12/2018. **“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.** Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas **constitucionales, órganos autónomos** cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los **órganos** tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los **órganos constitucionales autónomos**, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros **órganos** del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.”

<sup>50</sup> Al resolverse el medio de control constitucional de referencia, se sustentó la siguiente tesis de jurisprudencia P./J. 20/2007. **“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.** El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del

1.- Surgen, como resultado de una nueva concepción del Poder, bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de las potestades públicas, evolucionando con ello la teoría tradicional de la división de poderes, por lo que se dejó de concebir la organización del Estado derivada de los tres poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), que sin perder su esencia, actualmente se habla de que dicho principio debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, para hacer más eficaz, el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

2.- Su creación se justificó por la necesidad de establecer órganos encaminados a la defensa de los derechos fundamentales y de lograr controlar la constitucionalidad de los actos de los depositarios del poder público.

3.- Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado, que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.

4.- En el caso de nuestro país, la creación de este tipo de órganos no altera o destruye la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal, radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

---

*Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad."*

**5.- Las características esenciales de estos órganos son:**

- i. Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución;
- ii. Deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación;
- iii. Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y
- iv. Deben atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Ese Alto Tribunal ya ha tenido oportunidad de pronunciarse, señalando que dicho sistema de protección instituye precisamente una de las garantías a que se refiere el artículo 1º constitucional, consistente en un mecanismo de carácter no jurisdiccional de protección a los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, conformado por instituciones protectoras de carácter autónomo en los ámbitos federal y en el de las entidades federativas.<sup>51</sup>

De acuerdo a las funciones y atribuciones otorgadas por el propio texto constitucional para el correcto funcionamiento de ambos sistemas, estos deben gozar de plena autonomía para que efectivamente garanticen la protección a los derechos humanos, permitiendo que a través del debido ejercicio de sus actuaciones pueda materializarse el mandato del artículo 1º de la Norma Fundamental. En ese orden de ideas, los órganos encargados de ese sistema al constituir un límite del poder público frente a los derechos humanos deben gozar de plena autonomía e independencia.

Como ese Alto Tribunal ha establecido la autonomía e independencia de los entes públicos implica la no intromisión, dependencia o subordinación de uno a otro, que permita que cada uno realice las funciones que tiene encomendadas

---

<sup>51</sup> Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 30/2013, correspondiente al veintinueve de junio de dos mil diecisiete, párr. 31.

con plena libertad de decisión, sin más restricciones que las que la propia Constitución o las leyes les impongan.<sup>52</sup>

Ahora bien, por lo que respecta al sistema jurisdiccional de protección de derechos humanos, se reiteran dos principios que derivan directamente del texto constitucional, a saber: la autonomía y la independencia judicial, los cuales, garantizan que su labor se desarrolle sin que sean objeto de presiones de cualquier índole, las cuales constituyen máximas que aseguran una impartición de justicia adecuada, pronta, expedita e imparcial, en los términos señalados en el artículo 17 de la propia Carta Magna, a fin de preservar, reparar y garantizar los derechos humanos de la sociedad en general mediante la resolución de medios de control sometidos a su consideración.

De acuerdo con la doctrina jurisprudencial de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación y acorde con diversos instrumentos internacionales, la independencia judicial es la medida en la que los órganos jurisdiccionales deciden conforme a su propia certeza sobre los hechos y convicción sobre el derecho, libres de toda coerción, castigo, interferencia, adulación o amenaza proveniente tanto de autoridades e incluso de particulares.

La finalidad de la garantía constitucional jurisdiccional es asegurar que los justiciables obtengan resoluciones fincadas exclusivamente en el derecho y no derivadas de elementos ajenos y perniciosos, y en permitir a quienes imparten justicia estar ciertos de que en su actuación no se verán forzados a resolver en sentido diverso del que emane de su propio criterio.

Sobre este punto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador<sup>53</sup>, reseñó la

---

<sup>52</sup> Tesis de Jurisprudencia P./J. 39/2003 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, agosto de 2003, pág. 1377, de rubro: "**PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. EL HECHO DE QUE LA CONSTITUCIÓN LOCAL NO PREVEA QUÉ ÓRGANO SERÁ SU REPRESENTANTE, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES, NI VULNERA LA AUTONOMÍA DE AQUÉL.**"

<sup>53</sup> Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C, número 268.

doctrina jurisprudencial que ha establecido sobre la independencia judicial, adoptando los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura. De dicha sentencia, destacan, para el caso concreto, los párrafos siguientes:

*“188. En este apartado la Corte sistematizará en forma breve su jurisprudencia sobre el principio de independencia judicial. La jurisprudencia de la Corte ha señalado que el alcance de las garantías judiciales y de la protección judicial efectiva para los jueces debe ser analizado en relación con los estándares sobre independencia judicial. **En el caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela, la Corte precisó que los jueces, a diferencia de los demás funcionarios públicos, cuentan con garantías específicas debido a la independencia necesaria del Poder Judicial, lo cual la Corte ha entendido como “esencial para el ejercicio de la función judicial”<sup>54</sup>. El Tribunal reiteró que uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia de los jueces<sup>55</sup>. El objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial** o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación<sup>56</sup>. Conforme a la jurisprudencia de esta Corte y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así como de conformidad con los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura (en adelante “Principios Básicos”<sup>57</sup>), las siguientes garantías se derivan de la independencia*

---

<sup>54</sup> Caso *Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr 67, citando Caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 171, y Caso *Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 145.

<sup>55</sup> Cfr. Caso *del Tribunal Constitucional Vs. Perú*, párr. 73, y Caso *Atala Riffo y Niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239*, párr. 186.

<sup>56</sup> Cfr. Caso *Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 55, y Caso *Atala Riffo y Niñas Vs. Chile*, párr. 186.

<sup>57</sup> Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán, Italia, del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 del 29 de noviembre de 1985 y 40/146 del 13 de diciembre de 1985.

judicial: un adecuado proceso de nombramiento<sup>58</sup>, la inamovilidad en el cargo<sup>59</sup> y la garantía contra presiones externas<sup>60</sup>.

[...]

190. **Respecto a la garantía contra presiones externas, los Principios Básicos disponen que los jueces resolverán los asuntos que conozcan “basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo”<sup>61</sup>. Asimismo, dichos Principios establecen que “[n]o se efectuarán intromisiones indebidas o injustificadas en el proceso judicial”<sup>62</sup>.**

Como se observa, el Tribunal Interamericano, ha generado precedentes vinculantes para el Estado mexicano respecto de la independencia y autonomía jurisdiccional.

En ese mismo sentido, el texto constitucional instituye en el artículo 94 constitucional, párrafo undécimo, que 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, deben recibir una remuneración, en los términos del diverso 127 y no puede ser disminuida durante su encargo.

En tal sentido y de conformidad con lo supraseñalado, la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos debió haber previsto en su regulación tal mandato constitucional y establecer la forma en que se daría cumplimiento al mismo, respetando el texto de la Constitución y adecuando la ley a dicha disposición, y por tener un objetivo similar, vinculado al tema de los

---

<sup>58</sup> Cfr. *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*, párr. 75, y *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr. 98. Ver también Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Caso Campbell y Fell Vs. Reino Unido*, Sentencia de 28 de junio de 1984, para. 78; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Caso Langborger Vs. Suecia*, Sentencia de 22 de enero de 1989, para. 32, y Principio 10 de los Principios Básicos de las Naciones Unidas.

<sup>59</sup> Cfr. *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*, párr. 75, y *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*, párr. 98. Ver también Principio 12 de los Principios Básicos de las Naciones Unidas.

<sup>60</sup> Cfr. *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*, párr. 75, y *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*, párr. 98. Ver también Principios 2, 3 y 4 de los Principios Básicos de las Naciones Unidas.

<sup>61</sup> Principio 2 de los Principios Básicos de las Naciones Unidas.

<sup>62</sup> Principio 4 de los Principios Básicos de las Naciones Unidas.

derechos humanos, a los demás órganos encargados de su defensa y protección.

Por otra parte, es oportuno mencionar que dentro del sistema jurídico mexicano se han instituido también órganos materialmente jurisdiccionales de naturaleza autónoma a nivel federal, como son, en específico, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (artículo 73, fracción XXIX-H) y los Tribunales Agrarios (artículo 27, fracción XIX).

La función materialmente jurisdiccional que desarrollan de dirimir los conflictos que se susciten entre los particulares y la Administración Pública Federal, así como los que surjan con motivo de las responsabilidades de los servidores públicos, en el caso del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y, de resolver los que se susciten con motivo de las tierras ejidales y comunales relacionados con la tenencia de la tierra, en el caso de los Tribunales Agrarios, la llevan a cabo en ejercicio de la autonomía que la propia Constitución Federal les otorga.

Así, la función competencial que desarrollan dichos Tribunales dentro del sistema jurídico mexicano, está directamente relacionada con el derecho humano de acceso a la justicia, a través del cual se logra la salvaguarda de otros derechos fundamentales de las personas.

Sobre este punto, conviene traer a colación, el documento aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el cinco de diciembre de dos mil trece<sup>63</sup> denominado *“Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia. Hacia el Fortalecimiento del Acceso a La Justicia y el Estado de derecho en las Américas”*, en donde la Comisión Interamericana estableció que existen varios instrumentos de derecho internacional que se refieren a las remuneraciones de las y los operadores jurisdiccionales; que, de conformidad con los Principios Básicos Relativo a la Independencia de la

---

<sup>63</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia. Hacia el Fortalecimiento del Acceso a la Justicia y el Estado de Derecho En Las Américas*, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>



Judicatura la ley debe garantizar a los jueces *“una remuneración, pensiones y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas”*<sup>64</sup>.

Así, de conformidad con los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura<sup>65</sup> la ley debe garantizar a los jueces *“una remuneración, pensiones y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas”*. El Estatuto Universal del Juez<sup>66</sup> contempla, también, que el juzgador *“debe recibir una remuneración que sea suficiente para asegurar su independencia económica”*, la que *“no debe depender del resultado de la actividad del juez y no debe ser reducida mientras preste servicio profesional”*.

Como ese Alto Tribunal ha señalado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como el resto de los órganos del Poder Judicial de la Federación, llevan a cabo la función de revisión constitucional de la totalidad del orden jurídico y forman una especie de cúpula sobre los alcances de la hermenéutica constitucional y de protección de los derechos humanos a través de las diversas garantías que prevé la Norma Suprema.<sup>67</sup>

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que *“uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos, es la garantía de la independencia de los jueces.”* Así, ese Tribunal Interamericano ha resuelto que *“la salvaguarda de la persona frente al ejercicio arbitrario del poder público es el objetivo primordial de la protección internacional de los derechos humanos.”* y que la existencia de este tipo de garantías *“constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino*

---

<sup>64</sup> Naciones Unidas. Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán el 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, principio 11.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

<sup>66</sup> Estatuto Universal del Juez, aprobado por la Unión Internacional de Magistrados el 17 de noviembre de 1999, artículo 13.

<sup>67</sup> Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 30/2013, correspondiente al veintinueve de junio de dos mil diecisiete, párr. 42.

*del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención.*<sup>68</sup>

En efecto uno de los elementos fundamentales de todo Estado Constitucional Democrático es la función jurisdiccional, pues esta se erige como garantía constitucional de los gobernados frente al poder público, paralelamente nuestra Constitución prevé, el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos.

Ahora bien, la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados de Naciones Unidas ha señalado que es necesario que los gobiernos y otros actores políticos y económicos, los magistrados, los fiscales y los propios abogados se comprometan a respetar, proteger y reforzar la independencia y la imparcialidad del sistema de justicia. También deben introducir mecanismos para proteger a los magistrados, fiscales y abogados contra toda presión, injerencia, intimidación o agresión.<sup>69</sup>

Así, los Estados deben mostrar su compromiso con un sistema judicial independiente, imparcial y competente facilitando las infraestructuras, locales y recursos materiales necesarios para que los jueces puedan cumplir su cometido, destinando una parte razonable del presupuesto nacional al sector de la justicia.<sup>70</sup>

En tal sentido debe señalarse, la coincidencia de contenido del artículo 94 de la Constitución Federal y del documento *“Garantías para la independencia de las y los operadores de la justicia hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas”*, referido en párrafos anteriores en el sentido de que se debe garantizar una remuneración adecuada, lo cual no opera con la

---

<sup>68</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú, sentencia de 31 de enero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 73, 89 y 90.

<sup>69</sup> Organización de las Naciones Unidas, Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, 5 de abril de 2016, párr. 39-40, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10553.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2016/10553>

<sup>70</sup> *Ibidem.*, párr. 41.

norma ahora impugnada, en virtud de las consideraciones que se han venido vertiendo en el presente libelo.

En atención a lo anterior, es posible concluir que en los términos en los que fue expedida la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, al no desarrollar ni precisar el contenido de los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal, podría dar lugar a un estado de cosas inconstitucional que constituye una restricción a las garantías constitucionales que posiblemente podría afectar el funcionamiento de los sistemas de protección jurisdiccional y no jurisdiccional de los derechos humanos.

En ese sentido, el problema de constitucionalidad que permea en la Ley federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, es que, dicho ordenamiento, encargado de establecer las reglas y los parámetros para establecer la cuantía de una remuneración adecuada y proporcional a las responsabilidades de los servidores públicos que conforman los sistemas que nos ocupan.

Lo anterior, tiene como consecuencia que dichas remuneraciones puedan ser determinadas a discreción, lo cual, como se mencionó previamente, puede constituir una influencia, presión, o intromisión indebida para las garantías constitucionales de protección de los derechos humanos. Permitir lo anterior puede redundar en la ineficacia de las instituciones ya que no tendrían la capacidad de cumplir con su mandato de protección y promoción de los derechos humanos.

En suma, la ley impugnada, al ser imprecisa en las bases y los parámetros para determinar una remuneración en los términos de los artículos 75 y 127 constitucionales, podría generar condiciones que afecten sus atribuciones como garantía de protección de los derechos humanos, toda vez que impacta la autonomía financiera de los entes públicos.

Ello, podría devenir en detrimento de la función protectora de derechos humanos que cada uno de estos entes desarrolla, pues se les obliga a tomar como referente límite para ello, el salario que se fije discrecionalmente para el Presidente de la República, sin parámetros y bases objetivas que hayan sido

configuradas en el ordenamiento, a fin de procurar el orden constitucional, de manera que influye en el ejercicio de su autonomía presupuestaria, la cual es esencial para su funcionamiento como se expuso en párrafos precedentes.

Por tanto, las instituciones del Estado mexicano que se encargan de la protección y defensa de los derechos humanos a través de los sistemas de protección jurisdiccional y no jurisdiccional, deben de contar con todos los elementos necesarios para constituirse como una garantía efectiva de estos derechos, ya que en caso contrario se atentaría contra el Estado democrático de derecho al que aspiramos.

Por lo que, el Estado debe garantizar el adecuado funcionamiento de las garantías constitucionales, de conformidad con los principios que rigen a los derechos humanos consistentes en la universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Esta Comisión Nacional considera que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, en los términos en que fue expedida el 5 de noviembre de 2018 mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, implica el incumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos humanos, de conformidad con los principios señalados, específicamente el de progresividad y no regresividad.

Este es el caso de la ley impugnada, ya que no desarrolla la forma y términos en que deberán operar los principios que derivan de los artículos 75 y 127 constitucionales que dice reglamentar, puesto que no establece los parámetros de proporcionalidad que cada órgano de gobierno del ámbito federal debe seguir para establecer sus correspondientes tabuladores salariales, conforme al grado de responsabilidad y especialidad de las funciones que desempeña cada categoría de servidores públicos en cada uno de esos órganos.

Como se señaló en el primer apartado del presente concepto de invalidez, al haberse ejercido una labor legislativa deficiente e incompleta, se permite el establecimiento de remuneraciones de los servidores públicos pertenecientes a los diversos órganos federales sin parámetro objetivo alguno, lo cual permite el

uso arbitrario que no guarda proporcionalidad con la autonomía funcional propia de cada órgano de gobierno federal.

En efecto, la ley impugnada replica de manera literal, la previsión contenida en el artículo 127 constitucional, consistente en que ningún servidor público podrá percibir remuneraciones mayores a las establecidas por el Presidente de la República en el Presupuesto de Egresos de la Federación, soslayando el desarrollo de los principios también constitucionales de equidad y proporcionalidad en relación con las responsabilidades de las funciones autónomas que desempeña cada ente público federal.

Aunado a lo anterior, conviene recordar que el principio de progresividad que rige los derechos humanos reconocidos en el bloque de constitucionalidad mexicano, implica que todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementen, el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos<sup>71</sup>.

En el caso particular, como se expuso en un apartado previo, la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos es un ordenamiento que carece de contenido y que por tanto genera un margen de arbitrariedad y discrecionalidad

---

<sup>71</sup> Al respecto, véase Jurisprudencia: 1a. /J. 85/2017 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo 1, octubre de 2017, página. 189; materia Constitucional, del rubro siguiente: **“PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS.”**

Jurisprudencia: 1a. /J. 87/2017 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo 1, octubre de 2017, página 188; materia Constitucional, del rubro siguiente: **“PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE.”**

Tesis aislada: 2a. CXXVII/2015 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo II, noviembre de 2015, página. 1298, materia Constitucional, del rubro siguiente: **“PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.”**

de tal forma que, por un lado, el gobernado desconoce cuál será la consecuencia jurídica de los actos que la autoridad realice, y por otro, el actuar de dicha autoridad no se encuentra debidamente limitada ni acotada.<sup>72</sup>

En efecto, el ordenamiento impugnado pretende desarrollar el contenido del artículo 127 de la Constitución Federal, sin embargo, como se expuso con anterioridad, al hacerlo de forma tan deficiente e imprecisa, puede generar una transgresión a los principios constitucionales y a los derechos fundamentales, con relación al principio de progresividad.

Tal imprecisión carente de contenido da pauta a la discrecionalidad por parte de las autoridades de forma que el Estado contraviene sus obligaciones generales y específicas, así como a los principios rectores de los Derechos Humanos, en virtud de podría permitir la arbitrariedad de las autoridades para fijar la remuneración base de todas las retribuciones que deben recibir los trabajadores al servicio del Estado, en virtud de no establecer las bases mínimas y parámetros objetivos para la determinación de aquellas, respetando sus principios rectores, a saber, anual, adecuada, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades de los servidores públicos de los entes y poderes del Estado en los presupuestos correspondientes.

Es importante destacar que al disminuir el monto de la remuneración de los servidores públicos de los poderes de la Unión y todos los demás entes públicos federales incluidos aquellos dotados de autonomía constitucional se estará ante una situación violatoria al principio de progresividad, reconocido en el artículo primero de la Constitución, el cual señala que todas las autoridades del Estado

---

<sup>72</sup> Al respecto, véase, Jurisprudencia 2a./J. 106/2017 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 45, agosto de 2017, Tomo II, p. 793, Materia: Constitucional, del rubro y textos: **“DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES.”**

mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementen, el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos<sup>73</sup>.

El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el **progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar**. Así cuando un Estado reconoce, respeta y satisface algún derecho fundamental, tiene prohibido reducir los niveles de protección de los derechos vigentes o suprimir los ya existentes.

Por lo que una decisión o política pública puede considerarse regresiva cuando sus resultados empeoran, en comparación con los resultados de un punto de partida anterior que ha sido escogido como parámetro y en el campo de las normas jurídicas, si al comparar una nueva norma, se suprimen, limitan o restringen derechos anteriormente existentes. Bajo este argumento los montos de la remuneración de los servidores públicos no podrán ser disminuidos, si no progresivos, esto es el monto de la remuneración debe ser mantenido o incrementado gradualmente.

En esta tesitura, y en concordancia con el principio de progresividad de los derechos humanos, que implica la prohibición para el Estado respecto a cualquier retroceso en los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, en virtud de que la finalidad de las retribuciones es asegurar su bienestar, por lo cual, la regla es en el sentido de proporcionar mayor extensión y protección de los derechos.

Esto es, si bien es cierto que las autoridades legislativas y administrativas tienen, en ciertos ámbitos, un holgado margen de actuación para diseñar políticas

---

<sup>73</sup> Tesis: 1a. /J. 85/2017 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo1, octubre de 2017, p. 189; Tesis: 1a. /J. 87/2017 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo 1, octubre de 2017, p. 188; Tesis: 2a. CXXVII/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo II, noviembre de 2015, p. 1298.

públicas, determinar su prioridad relativa y asignar recursos, también lo es que dicha libertad se restringe significativamente cuando está en juego la garantía de los diversos derechos humanos reconocidos por nuestro sistema jurídico, ya que éstos, en tanto normas que expresan el reconocimiento de principios de justicia de la máxima importancia moral, tienen prioridad prima facie frente a cualquier otro objetivo social o colectivo, pues en una sociedad liberal y democrática, estos últimos tienen solamente valor instrumental y no final, como los derechos humanos.<sup>74</sup>

En el caso concreto, la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, permite la afectación de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, incluso respecto de derechos adquiridos.

En efecto, una norma tan indeterminada e imprecisa, otorga amplia discrecionalidad a los entes aplicadores de la misma, de manera que se pueden ver comprometidos los derechos de los trabajadores que gozan de un nivel de protección y garantía determinado a nivel constitucional y convencional.

Finalmente, debe hacerse mención que el Poder Reformador de la Constitución al modificar el texto de la Norma Fundamental, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2009, fue cuidadoso de no afectar los derechos adquiridos de los juzgadores en funciones al momento de la reforma, por lo cual el legislador ordinario al emitir la ley que nos ocupa, debió haber sido igualmente precavido al respecto, debiendo asumir esta previsión y hacerla extensiva a todos los servidores públicos que se encuentran en activo actualmente.

Todo lo expuesto en el presente apartado pone en evidencia la inconstitucionalidad total del ordenamiento combatido, en la medida que su texto

---

<sup>74</sup> Jurisprudencia 1a./J. 87/2017 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 47, octubre de 2017, Tomo I, página 188, materia Constitucional, del rubro siguiente: ***“PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE.”***



genera no solo una violación directa a los derechos humanos de los servidores públicos federales, sino también, a las obligaciones constitucionales de las autoridades en materia de derechos humanos. Por ello, el ordenamiento impugnado debe declararse inválido en su totalidad.

## **XI. Cuestiones relativas a los efectos.**

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad e inconveniencia de las normas impugnadas, precisadas en el apartado III del presente curso.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildadas de inconstitucionales, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, y que en su caso determine los efectos que estime pertinentes, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

*“ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:*

*(...)*

*IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;*

*(...)”*

*“ARTICULO 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

*La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”*

## **XII. Suplencia.**

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, considera que ha quedado planteado a lo largo de los argumentos vertidos en esta demanda la

inconstitucionalidad e inconveniencia de la impugnada Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

No obstante lo anterior, este Organismo Constitucional Autónomo protector de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, en uso del ejercicio de la facultad para promover las acciones de inconstitucionalidad, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 102, apartado B, 105, fracción II, inciso g) y 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General de la República, solicita a ese Alto Tribunal que, al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y en consecuencia supla los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Lo anterior, en virtud de que en tratándose de acciones de inconstitucionalidad, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación de acuerdo con lo estipulado en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, deberá, en suplencia de la queja deficiente analizar todas aquellas cuestiones que pudieran motivar la declaración de inconstitucionalidad de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos impugnada en la presente demanda, se hayan o no planteado.<sup>75</sup>

Finalmente, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que, en los términos en los que fue expedida la norma, puede constituir una vulneración a dos garantías constitucionales, a saber: el sistema jurisdiccional de protección de los derechos humanos recogido en el artículo 94 de la Constitución Federal, y su correspondiente sistema de protección no jurisdiccional, consagrados en el artículo 102, apartado B de la Norma Fundamental.

Esta Comisión Nacional advierte, del análisis del proceso legislativo del cual derivó la norma que ahora se impugna, se desprende que pueden existir

---

<sup>75</sup> Jurisprudencia P./J. 30/2005 Época: del Pleno, de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, mayo de 2005, materia Constitucional, p. 783, del rubro “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EN LA DEMANDA SE EXPRESAN DEFICIENTEMENTE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLIR LA QUEJA DEFICIENTE.**”

violaciones procedimentales que pueden derivar en la inconstitucionalidad de la totalidad del decreto, situación que se hace del conocimiento de ese Alto Tribunal, para que, por ser una cuestión de oficio, analice los antecedentes legislativos de manera que se garantice el principio de deliberación democrática y efectiva participación de todas las fuerzas políticas.<sup>76</sup>

## **A N E X O S**

**1. Copia certificada.** Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Maestro Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 280 primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión, se ordene la devolución de dicha documental; y que en sustitución de la misma, se deje en autos, copia cotejada por el Secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

**2. Copia simple.** Del Diario Oficial de la Federación del día 5 de noviembre de 2018 que contiene el Decreto por el que se expidió la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y se adicionó el Código Penal Federal. (Anexo dos).

**3. Disco compacto.** De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministros y Ministras integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

---

<sup>76</sup> Sirve de sustento la tesis P. L/2008 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, junio de 2008, p. 717, del rubro: ***“PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.”***

**PRIMERO.** Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**SEGUNDO.** Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

**TERCERO.** Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

**CUARTO.** Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas legales impugnadas.

**SEXTO.** En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Ciudad de México, a 21 de noviembre de 2018.

**MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ  
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS