

**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 del artículo 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, Claudia Fernández Jiménez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 1508301, 3547479, 2070028 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 los licenciados César Balcázar Bonilla, Román Gutiérrez Olivares, Giovanna Gómez Oropeza y Marisol Mirafuentes de la Rosa; 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 del Estado de Guerrero.

B. **Órgano Ejecutivo:** Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero.

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

- Artículos 5, 12, 18, 20, 21, 22, 23 y 24 de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, expedida mediante Decreto publicado el 14 de diciembre en el Periódico Oficial de ese Estado.

**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 de 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 a la igualdad y no discriminación.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Libertad de trabajo.
- Principio de legalidad.
- Obligación de promover, respetar, proteger y garantizar 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 Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero el 14 de diciembre de 2018, por lo que el plazo para presentar la acción corre del sábado 15 de noviembre al domingo 13 de enero de 2019; sin embargo, al ser inhábil el día para la presentación de la actual demanda por disposición legal expresa en el citado artículo 60, la misma, puede presentarse el primer día hábil siguiente. 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.

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, dentro de los tres niveles de gobierno.

Asimismo, en ese 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 y las Legislaturas de los Estados debían expedir o adecuar la legislación que desarrollara e hiciera efectiva el mandato de la reforma constitucional citada.<sup>1</sup>

---

<sup>1</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.

Por lo que durante más de nueve años existió una ausencia de reglas en materia de remuneraciones de los servidores públicos que propiciaba que cualquier gasto en la 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 ese contexto, el 14 de diciembre de 2018 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero se publicó la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado Guerrero.

Este Organismo Nacional reconoce que el legislador local 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>2</sup>

Así, esta CNDH se pronuncia a favor de que las remuneraciones de los servidores públicos del Estado sean reguladas de conformidad con el sistema constitucional mexicano. Sin embargo, la Ley Número 18, contiene varios vicios de constitucionalidad, por lo que no garantiza 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, dentro de los tres órdenes

---

<sup>2</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.**"

de gobierno, de forma que resulte compatible con el bloque de constitucionalidad que rige en nuestro país.

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, en relación con los numerales, 5º, 14, 16, 75, 102, 123, apartado B, y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Apuntado lo anterior, en el caso de la a Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado Guerrero, 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.

Así, los conceptos de invalidez que se plantearán en el apartado siguiente, van encaminados a exponer que la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado Guerrero 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 Guerrero, incumple con las obligaciones del Estado mexicano previstas en el artículo 1º, párrafo tercero constitucional,<sup>3</sup> de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Como se expondrá en los conceptos de invalidez, la Ley Número 18 que se impugna se estima que podría ser inconstitucional, pues no establece

---

<sup>3</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. (...)"

parámetros objetivos que desarrolle el contenido del artículo 127 constitucional, de manera que se garantice el derecho de todas y todos los trabajadores al servicio del Estado de Guerrero a una remuneración acorde al bloque de regularidad constitucional.

Adicionalmente, se argumenta la inconstitucionalidad de los artículos 5, 12, 18, 21, 21, 22, 23 y 24 de la Ley combatida por vulnerar los derechos de seguridad jurídica, igualdad y no discriminación; libertad de trabajo seguridad social, así como de los principios de previsión social y legalidad.

#### **X. Conceptos de invalidez.**

**PRIMERO. La Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, en su conjunto, carece de bases y parámetros objetivos y diferenciados para establecer una remuneración de los servidores públicos de los entes y poderes del Estado de Guerrero, lo que da 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 el derecho fundamental de seguridad jurídica.**

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 Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.

Desde luego, resulta necesario precisar que la impugnación de este Organismo de ninguna manera busca afectar a los fines de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, 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.

Hechas las precisiones anteriores, debe señalarse que el parámetro de regularidad constitucional del presente concepto de invalidez lo constituyen los artículos 1º, 14, 16, 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 Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, en su totalidad**, al no desarrollar el contenido de lo dispuesto en el artículo 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>4</sup>

En efecto, el artículo 127, fracción VI dispone que el Congreso de la Unión **y las Legislaturas de las entidades federativas**, en el ámbito de sus competencias, deben expedir las leyes para hacer efectivo el contenido del citado artículo y las disposiciones constitucionales relativas, para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en el mismo.

Bajo ese entendido, el ordenamiento, al no establecer las bases y parámetros objetivos y diferenciados que desarrollen y hagan efectivo 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 de Guerrero, incumple con las obligaciones del Estado mexicano previstas en el artículo 1º<sup>5</sup>, párrafo tercero de promover, proteger,

---

<sup>4</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.**

<sup>5</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

respetar y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Además, posibilita la vulneración al derecho a una remuneración con las características enunciadas en el numeral 127<sup>6</sup> de la Constitución Federal.

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 Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, dispone en su artículo 1° que es reglamentaria de los artículos 61 fracción XXVI<sup>7</sup> y 191 fracción V<sup>8</sup> de la Constitución Política del Estado Libre y

---

consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

<sup>6</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.

<sup>7</sup> **Artículo 61.-** Son atribuciones del Congreso del Estado:

(...)

XXVI. Determinar en el presupuesto de egresos, la retribución que corresponda a los empleos públicos establecidos en la ley. En caso que por cualquier circunstancia se omita fijar la remuneración, se entenderá por señalada la que hubiera tenido en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo;

(...)

<sup>8</sup> **Artículo 191.-** Son servidores públicos del Estado los representantes de elección popular, los funcionarios, empleados y, en general, toda persona que con independencia de su jerarquía o

Soberano de Guerrero en correlación con el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el presente apartado se esgrimirán consideraciones por las que se estima que Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, resulta inconstitucional al no desarrollar ni precisar el contenido de artículo 127 de la Constitución Federal.

En efecto, el ordenamiento impugnado, en gran medida se limita a reproducir el texto constitucional, lo que lo posiciona como una norma jurídica deficiente que no cumple con su objetivo como Ley reglamentaria, motivo por el cual, se estima que el legislador local incurrió en una omisión legislativa parcial, que impacta en el ejercicio de los derechos humanos de los trabajadores del servicio público de esa entidad federativa.

Al respecto conviene recordar que el numeral 127 de la Constitución Federal dispone que los servidores públicos de cualquier ente público tienen derecho a una remuneración 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 local desarrolle los siguientes elementos constitucionales:

---

adscripción desempeñe un empleo, cargo o comisión dentro de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los Ayuntamientos, los Órganos Autónomos y los Órganos con Autonomía Técnica.

1. Los servidores públicos se encuentran sujetos al siguiente régimen jurídico:

(...)

V. Deberán recibir una remuneración adecuada y proporcional a sus responsabilidades por el desempeño de su función. Ningún servidor público podrá recibir una remuneración igual o mayor a la de su superior jerárquico, ni superior a la establecida para el Gobernador del Estado;

(...)

- Determinar las bases y reglas claras y precisas conforme a las cuales los poderes locales 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 las medidas, los criterios y las reglas objetivas para fijar la cuantía de las remuneraciones de cada uno de los servidores públicos pertenecientes a cada entidad federativa y sus municipios.
- 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 lo anterior, el legislador guerrerense expidió el 14 de diciembre de 2018, la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, 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 salario de todos los trabajadores al servicio del estado de Guerrero.

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 de las remuneraciones de todas las personas servidoras públicas; por lo tanto, vulnera los derechos a la seguridad jurídica y el principio de progresividad.

A guisa de ejemplo, sobre la deficiencia normativa en que incurre la norma, debe señalarse que la Ley impugnada dispone, en su artículo 1º que es reglamentaria del numeral 191 fracción V de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, que a la letra dispone:

**Artículo 191.-** *Son servidores públicos del Estado los representantes de elección popular, los funcionarios, empleados*

*y, en general, toda persona que con independencia de su jerarquía o adscripción desempeñe un empleo, cargo o comisión dentro de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los Ayuntamientos, los Órganos Autónomos y los Órganos con Autonomía Técnica.*

*1. Los servidores públicos se encuentran sujetos al siguiente régimen jurídico:*

*(...)*

***V. Deberán recibir una remuneración adecuada y proporcional a sus responsabilidades por el desempeño de su función. Ningún servidor público podrá recibir una remuneración igual o mayor a la de su superior jerárquico, ni superior a la establecida para el Gobernador del Estado;***

*(...)*

Por su parte el artículo 12 de la Ley impugnada dispone:

*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 del Estado y de los Ayuntamientos.*

*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 el artículo 127 de la Constitución Federal y el Presupuesto de Egresos del Estado.***

De una interpretación armónica y sistemática de la ley impugnada con la Constitución Local, se infiere que plantea diversos problemas de constitucionalidad. En primer lugar, el artículo 127 de la Constitución Federal, dispone que todos los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades y establece como regla que ningún servidor público, ya sea del ámbito federal, local o municipal, podrá recibir remuneración, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente, ni una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico.

En efecto, el único tope máximo constitucional para la remuneración de los servidores públicos es la retribución que percibe el Presidente de la República. El texto constitucional no dispone que las legislaturas locales deban mutar la regla constitucional para señalar en su orden jurídico local que ningún servidor público pueda ganar más que el Ejecutivo Local.

En este tenor, cuando las autoridades legislativas federal y locales, en cumplimiento del mandato contenido en la fracción VI del artículo 127 de la Constitución Federal, lleven a cabo el diseño normativo para hacer efectivo el contenido del citado artículo en su correspondiente ámbito competencial, les está vedado ampliar o reducir las reglas para fijar las remuneraciones de los

servidores públicos, pues ello corresponde de manera exclusiva al Constituyente Permanente quien fue el que estableció y delineó sus alcances constitucionales.

Ahora bien, suponiendo sin conceder que fuera posible que las legislaturas locales, establezcan reglas para fijar las remuneraciones de los servidores públicos, no previstas en la Norma Fundamental federal, lo cierto es que la Ley impugnada no establece reglas objetivas, claras y precisas para fijar la remuneración del Ejecutivo Local, lo cual genera un estado de cosas inciertas

Asimismo, debe señalarse que el ordenamiento impugnado resulta de tal manera impreciso que en su artículo 6, fracción I dispone lo siguiente:

*“**Artículo 6.** La remuneración de los servidores públicos del Estado se determina de acuerdo con las siguientes bases:*

*I. Ningún 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 del Estado.*  
*(...)”.*

Como se desprende de la transcripción previa, la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, el legislador local pretende señalar que la remuneración máxima Presidente de la República en el Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero, para lo cual, el legislador guerrerense no se encuentra constitucionalmente habilitado.

De ahí que el ordenamiento impugnado resulte incompatible con el bloque de constitucionalidad, pues el Congreso Local incurrió en una omisión legislativa parcial,<sup>9</sup> al no desarrollar las bases y parámetros constitucionales que permitan

---

<sup>9</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: **“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.”**

a la 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 guerrerenses se lleve a cabo dentro del marco constitucional y legal establecido.

No obstante, del análisis integral al texto de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, se desprende que la misma se limita a reproducir el texto de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos que a su vez reproduce el texto constitucional, por lo tanto la norma que se impugna no desarrolla 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 de Guerrero.

Ello, genera incertidumbre jurídica respecto de la actuación de la autoridad, en virtud de que discrecionalmente puede determinar los montos de las remuneraciones de los servidores públicos guerrerenses, 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.

Sin embargo, la deficiente regulación por parte del legislador ordinario local, resulta evidente cuando retoma de forma íntegra el texto del artículo 127, 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 del Estado”,* y que *“[l]a remuneración de los servidores públicos se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos”* cuestiones que ya están contempladas en el propio texto constitucional.

En efecto, si el objeto de la norma es reglamentar los artículos 61 fracción XXVI y 191 fracción V de la Constitución Política del Estado de Guerrero en correlación con el diverso 127 de la Constitución Federal, el mismo no se cumple, pues el ordenamiento no desarrolla su contenido, en tanto no establece las bases ni la metodología necesaria para fijar el salario de todos y cada uno de los trabajadores al servicio del estado de Guerrero.

Es decir, se trata de un ordenamiento que no desarrolla el contenido del texto constitucional, cuya técnica legislativa consistió en transcribir el texto de la Norma Fundamental y la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

Tal situación, redundante 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 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 acotado, 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.

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

En el caso concreto, la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, 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 de esa entidad federativa, 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 cuales 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>10</sup>

---

<sup>10</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.

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.

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 de las autoridades estatales 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.

Esto es, la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero debía fijar las bases por virtud de las cuales, de manera objetiva se fijan los salarios de los servidores públicos guerrerenses sin que estos puedan ser aumentados o disminuidos a discrecionalidad, evitando así que se afecte su derecho a una remuneración en términos de lo dispuesto por el artículo 127 constitucional.

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>11</sup>

---

<sup>11</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:

En esta tesis, 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.<sup>12</sup>

Aunado a lo anterior, el proceso legislativo establecía:

*“(…)El sueldo será asignado de manera jerárquica de acuerdo a las funciones y características del cargo.”<sup>13</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.

---

[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>12</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>13</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 servidores públicos guerrerenses, 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 así como debe interpretarse el artículo 127 constitucional, en el sentido de que el poder legislativo local 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.

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 local 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.

Es decir, el ordenamiento impugnado genera 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 Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero no establece parámetros objetivos que desarrollen y hagan efectivo el artículo 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.

Lo anterior, constituye una omisión legislativa parcial del legislador local que deviene en la inconstitucionalidad del ordenamiento.

### **B. Transgresión al derecho fundamental de 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 por su trabajo, a saber, los artículos 5º, 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.

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 acorde con el bloque de constitucionalidad 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, estima que, de acuerdo con el artículo 127 de la Constitución Federal, ningún servidor público debe una recibir remuneración, mayor a la establecida para el Presidente de la República y deben sancionarse penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de dicho precepto, sin embargo, las medidas que al efecto se tomen no deben afectar los derechos laborales de los trabajadores públicos.

En contraste la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, en los términos en los que está planteada, genera un espectro de discrecionalidad de forma que los derechos laborales de los trabajadores al servicio de ese Estado se ven conculcados.

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.

Todo lo expuesto en el presente apartado pone en evidencia la inconstitucionalidad total del ordenamiento combatido, en la medida que su texto genera no solo una violación directa a los derechos humanos de los servidores públicos guerrerenses, 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.

**SEGUNDO.** El artículo 5 de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero establece una carga excesiva y desproporcionada para todos los servidores públicos de la Entidad, al exigirles que reporten a su superior jerárquico cualquier pago en demasía, dentro de los siguientes 30 días naturales —sin precisar a partir de qué momento comienzan a correr—. Además, realizan una distinción injustificada, excluyendo de la obligación señalada al personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior. Por tanto, dichas disposiciones vulneran los derechos de seguridad jurídica, igualdad y no discriminación.

El artículo 5 de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero 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.”*

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tal disposición contiene diversos vicios de inconstitucionalidad que se expondrán a continuación:

En principio, los términos en que se encuentran redactados el artículo en cita, constituyen una redacción indeterminada e imprecisa de manera que resulta una carga desproporcional y excesiva para el trabajador. Además, como puede desprenderse de su lectura realizan una distinción injustificada entre trabajadores de base, respecto de aquellos servidores públicos que no lo son, transgrediendo el derecho de igualdad y no discriminación.

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

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

El citado artículo 5, establece la obligación a cargo de todos los servidores públicos<sup>14</sup> de reportar a su superior jerárquico, cualquier pago en demasía respecto de lo que le corresponda según las disposiciones 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, 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.

Se estima que dichas disposiciones leídas de forma armónica, resultan imprecisas, al imponer una carga desproporcionada a los servidores públicos quienes, incluso sin ser concedores de cualquier pago excedente que pudiera llegarse a presentar. Es decir, incluso los servidores públicos que, actuando de

---

<sup>14</sup> En términos del artículo 2 de la propia Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero: "*servidores públicos del Estado los representantes de elección popular, los funcionarios, empleados y, en general, toda persona que con independencia de su jerarquía o adscripción desempeñe un empleo, cargo o comisión en los órganos, unidades y demás áreas en que se organizan de:*

*I. El Gobierno del Estado y la administración pública estatal.*

*II. El Poder Legislativo Estatal;*

*III. El Poder Judicial del Estado;*

*IV. Los Órganos Autónomos y Técnicos reconocidos por la Constitución Política del Estado de Guerrero;*

*V. Los tribunales administrativos del Estado;*

*VI. Los tribunales laborales del Estado;*

*VII. La Fiscalía General del Estado;*

*VIII. Las dependencias del Estado;*

*IX. Los organismos, empresas y fideicomisos del sector paraestatal y aquellos entes no sujetos al régimen paraestatal cuando la remuneración respectiva de este afecta directa o indirectamente al presupuesto estatal; y,*

*X. El Ayuntamiento, la administración municipal y paramunicipal, sus fideicomisos públicos, instituciones y cualquier otro ente público.*

buena fe, y sin tener conocimiento de cualquier pago en demasía que se les haya podido otorgar, pueden ser sancionados.

Así, 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 sancionada.

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; o desde que el servidor público tiene conocimiento del pago efectuado; o bien, cuando el trabajador se percata de una percepción excedente; por lo tanto, responsabilizar 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.

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 Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero., permite la actualización de una causal de responsabilidad, 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 guerrerenses 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.

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, 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 imperiosa, como lo prevé el numeral 127, fracción VI, de la Norma Fundamental, para sancionar

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, el artículo 5 de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero 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.

#### **B. Vulneración a los derechos de igualdad y no discriminación por la distinción injustificada entre trabajadores de base y los que no lo son.**

En este segundo apartado, se aborda la incompatibilidad de la porción normativa *“Se exceptúa de esta obligación al personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior.”* Del último párrafo del artículo 5 de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, 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>15</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>16</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>17</sup>

En ese entendido, en el caso concreto la porción normativa “*Se exceptúa de esta obligación al personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior.*” del último párrafo del artículo 5 de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero establece una excepción injustificada respecto de la regla consistente en la obligación de reportar el pago en demasía a cargo de los servidores públicos locales; en efecto, la Constitución Federal de la República, en su artículo

---

<sup>15</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>16</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**”.

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 Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.

Dicho ordenamiento, en términos de su artículo 1<sup>o</sup><sup>18</sup>, *“tiene por objeto regular las remuneraciones que perciben los servidores públicos de los poderes y municipios del Estado Libre y Soberano de Guerrero y todos los demás entes públicos estatales y municipales 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 del Estado de Guerrero los representantes de elección popular, los funcionarios, empleados y, en general, toda persona que con independencia de su jerarquía o adscripción desempeñe un empleo, cargo o comisión en los órganos, unidades y demás áreas en que se organizan de:

- El Gobierno del Estado y la administración pública estatal.
- El Poder Legislativo Estatal;
- El Poder Judicial del Estado;
- Los Órganos Autónomos y Técnicos reconocidos por la
- Constitución Política del Estado de Guerrero;
- Los tribunales administrativos del Estado;
- Los tribunales laborales del Estado;
- La Fiscalía General del Estado;
- Las dependencias del Estado;

---

<sup>18</sup> Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.

**Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria de los artículos 61 fracción XXVI y 191 fracción V de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en correlación con el artículo 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 y municipios del Estado Libre y Soberano de Guerrero y todos los demás entes públicos estatales y municipales incluidos aquellos dotados de autonomía constitucional.

- Los organismos, empresas y fideicomisos del sector paraestatal y aquellos entes no sujetos al régimen paraestatal cuando la remuneración respectiva de este afecta directa o indirectamente al presupuesto estatal; y,
- El Ayuntamiento, la administración municipal y paramunicipal, sus fideicomisos públicos, instituciones y cualquier otro ente público.

Como se desprende de lo anterior, la Ley controvertida propone regular las remuneraciones que perciben todos 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 estatal, sin excepción, tal como lo señala el numeral 127 de la Norma Suprema.

Sin embargo, el párrafo impugnado realiza una distinción injustificada, incompatible con el trato igualitario que persigue el artículo 127 constitucional, en tanto presupone que el personal con puestos de personal de base y supernumerario, son excluidos de la responsabilidad de reportar un pago de remuneración en demasía, 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, 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>19</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>20</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>19</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>20</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 sanción de la recepción de remuneración ilícita o cualquier otro que garantice el adecuado ejercicio de los recursos públicos, pues, como el texto constitucional mandata al legislador castigar 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>21</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 acto que realicen, pues la dignidad humana no se puede subordinar a ningún

---

<sup>21</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.**

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 la norma impugnada por lo que debe ser expulsada del sistema jurídico local.

Así, en el caso concreto, la porción normativa “*Se exceptúa de esta obligación al personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior.*” contenida en el último párrafo del artículo 5 de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero. contiene una distinción injustificada entre los trabajadores susceptibles de ser sancionados por no reportar el pago en demasía por concepto de remuneración.

En efecto, la disposición impugnada, 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, transgrede el principio de igualdad y no discriminación previsto en el artículo 1° 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, 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 ya que la norma que permite excluirse de dicha responsabilidad.

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, la disposición impugnada debe ser declarada inconstitucional por ser incompatible 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.

**TERCERO. El artículo 12 de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero 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 Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero., 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 del Estado y de los Ayuntamientos.*

*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 el artículo 127 de la Constitución Federal y el Presupuesto de Egresos del Estado.”*

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 (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>22</sup>

---

<sup>22</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.

- 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 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

---

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. (...).”

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>23</sup> pues prácticamente reproduce todos los 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 Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, 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.

---

<sup>23</sup> **Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

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

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

(...).”

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.

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

- El primer párrafo del artículo 12 de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero 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 del Estado.

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 del Estado de Guerrero, 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 el artículo 127 de la Constitución Federal y el Presupuesto de Egresos del Estado.”***

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 del Estado, 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 Número 912 de Seguridad Social de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, en su artículo 2º, reconoce las siguientes prestaciones crediticias de carácter obligatorio para los servidores públicos afiliados:

*ARTÍCULO 2. Se establecen con carácter de obligatorio los Seguros y Prestaciones siguientes:*

*I. Seguro de Riesgos del Trabajo;*

*II. Seguro de Jubilación;*

*III. Seguro de Vejez;*

*IV. Seguro de Invalidez;*

*V. Seguro por Causa de Muerte;*

*VI. Indemnización Global;*

*VII. Préstamos a Corto Plazo;*

*VIII. Préstamos a Mediano Plazo, para la Adquisición de Bienes de Uso Duradero;*

*IX. Préstamos de Apoyo para el Pago Inicial de Adquisición de Vivienda; y*

*X. Extraordinarios para damnificados de desastres naturales.*

En tal sentido, la norma controvertida afectaría la operatividad de los créditos y préstamos previstos por la Ley número 912, particularmente Préstamos de Apoyo para el Pago Inicial de Adquisición de 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>24</sup>

---

<sup>24</sup> “Artículo 4o. (...)

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. (...).”

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 Federal 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.**

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>25</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>26</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 Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero. 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 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

---

<sup>25</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>26</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”**.

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. El artículo 18 de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero que establece la prohibición para los servidores públicos que por cualquier motivo se separen de su cargo de ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o que pertenezcan al sector en el que se hayan desempeñado, transgrede la libertad de trabajo.**

El artículo cuya invalidez se reclama en el presente concepto de invalidez es de la literalidad siguiente:

*“Artículo 18. Los servidores públicos que por cualquier motivo se separen de su cargo, no podrán ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o que pertenezcan al sector en el que se hayan desempeñado, salvo que hubiesen transcurrido al menos diez años, de conformidad con lo previsto en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guerrero.”*

El precepto transcrito establece una prohibición consistente en que los servidores públicos del Estado de Guerrero, que, habiéndose separado de su encargo por cualquier motivo, no pueden —durante un periodo de diez años— ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o que pertenezcan al sector en el que se hayan desempeñado.

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dicha disposición constituye una medida legislativa que restringe de forma desproporcional la libertad del trabajo consistente en el derecho de toda persona a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.

Para sustentar la premisa anterior, conviene tener en cuenta el marco de constitucionalidad aplicable, consiste en el artículo 5° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en lo que interesa, dice:

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

Dicho numeral reconoce el derecho a la libertad de trabajo, esto es, la posibilidad de que toda persona pueda dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, mientras sea lícito y no contravenga los intereses de terceros ni derechos de la sociedad, pudiendo sólo limitarse por determinación judicial o resolución gubernativa que lo justifique.

Por su parte, el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, dispone lo siguiente:

**“Artículo 6**

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

*(...)”*

Como se desprende de los artículos en cita, es inconcuso que todas las personas tienen derecho a elegir libremente el trabajo o la profesión a la que deseen dedicarse, ya sea en el sector público o privado, siempre y cuando esta lícita, para ello, el Estado tiene la obligación de tomar medidas adecuadas a fin de garantizar dicho derecho.

En contraste la medida legislativa impugnada efectivamente limita de forma desproporcional el derecho fundamental de libertad del trabajo, pues impide que los sujetos que, habiendo sido servidores públicos ocupen puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o que pertenezcan al sector en el que se hayan desempeñado, por un periodo de diez años.

Es decir, cualquier servidor público, de cualquier nivel jerárquico, que haya dejado de prestar sus servicios al Estado, y que hubiere supervisado o regulado a determinadas empresas o se haya desempeñado en un sector específico, se encuentra impedido para prestar sus servicios en dichas empresas o en el sector de que se trate por un periodo de diez años.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que, de la interpretación armónica, histórica y conceptual de la garantía de libertad de trabajo prevista en el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se arriba a la conclusión de que el derecho público subjetivo que consagra, si bien, no es absoluto, irrestricto e ilimitado, sino que requiere que la actividad que emprenda el gobernado sea lícita, es decir, que esté

permitida por la ley, lo cierto es su ejercicio sólo puede limitarse en dos supuestos, por determinación judicial, cuando se lesionen derechos de terceros, o bien, por resolución gubernativa en los casos específicos que determine la normatividad aplicable.<sup>27</sup>

Asimismo, ese Alto Tribunal ha establecido que la libertad de trabajo, como cualquier otro derecho fundamental, debe analizarse a la luz del resto de los derechos humanos reconocidos a favor de las personas y conforme con el resto de disposiciones que integran la Constitución Federal.<sup>28</sup>

En este sentido, la libertad de trabajo, como derecho humano de naturaleza social, implica la obligación del Estado de remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otro carácter que impidan a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos, en un plano de igualdad, esto es, en las mismas condiciones frente a otro conjunto de personas o grupo social.

La libertad del trabajo, también involucra de manera específica en el caso concreto, elegir de forma libre y en un plano de igualdad la tarea laboral que se desea desarrollar, eliminando todos aquellos obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a determinadas personas acceder a un trabajo específico con base en restricciones injustificadas, como ocurre con la disposición impugnada.

---

<sup>27</sup> Jurisprudencia P./J. 132/2007, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007 del rubro: **LIBERTAD DE TRABAJO. NO LA TRANSGREDE EL ARTÍCULO 52, FRACCIÓN I, INCISO A), ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL ESTABLECER COMO REQUISITO PARA LA ELABORACIÓN DE DICTÁMENES FINANCIEROS QUE LOS CONTADORES PÚBLICOS OBTENGAN LA CERTIFICACIÓN CORRESPONDIENTE POR PARTE DE ASOCIACIONES O COLEGIOS DE PROFESIONISTAS.**

<sup>28</sup> Tesis 1a. CLXIV/2018 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación viernes 07 de diciembre de 2018 10:19 h, del rubro: **TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN. EL ARTÍCULO 127 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VULNERA EL DERECHO A LA LIBERTAD DE TRABAJO.**

Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado en su Observación General No. 18 que el derecho al trabajo, amparado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, afirma la obligación de los Estados Partes de garantizar a las personas su derecho al trabajo libremente elegido o aceptado. **Esta definición subraya el hecho de que el respeto a la persona y su dignidad se expresa a través de la libertad del individuo para elegir un trabajo.**<sup>29</sup>

En efecto, el Estado tiene la obligación de respetar el derecho al trabajo absteniéndose de denegar o limitar el acceso igualitario a elegir trabajo a todas las personas, por tanto, el Estado debe adoptar medidas para combatir la discriminación y promover la igualdad de acceso y de oportunidades.

Así, el Comité en cita, ha señalado que las obligaciones de proteger el derecho al trabajo incluyen, entre otras, los deberes de los Estados Partes de aprobar la legislación o de adoptar otras medidas que garanticen el igual acceso al trabajo y a capacitación y. Las medidas específicas para aumentar la flexibilidad de los mercados laborales no deben restar estabilidad al empleo o reducir la protección social del trabajador. Entre las infracciones de la obligación de respetar el derecho al trabajo están las leyes, políticas y actos que sean contrarios a las normas enunciadas en el artículo 6 del Pacto.

En particular, constituye una violación del Pacto toda discriminación en materia de acceso al mercado de trabajo o a los medios y prestaciones que permiten conseguir trabajo, obedezca esa discriminación a motivos de raza, color, sexo, idioma, edad, religión, opinión política o a motivos de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, o a cualquier otra condición social, con el fin de obstaculizar el disfrute o el ejercicio, en plena igualdad, de derechos económicos, sociales y culturales. bilaterales o multilaterales con otros Estados, organizaciones internacionales u otras entidades como las sociedades multinacionales.

---

<sup>29</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 18. El derecho al trabajo (artículo 6), párr. 4. Disponible en: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos\\_hum\\_base/cescr/00\\_1\\_obs\\_grales\\_cte%20dchos%20ec%20soc%20cult.html#GEN18](https://conf-dts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos_hum_base/cescr/00_1_obs_grales_cte%20dchos%20ec%20soc%20cult.html#GEN18)

Ahora bien, para evidenciar que el artículo 18 de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, constituye una restricción desproporcional e injustificada al derecho humano de libertad de trabajo, debe hacerse un estudio de proporcionalidad.

Por lo anterior, es necesario un examen de la constitucionalidad de la norma impugnada para determinar en el caso concreto las relaciones entre el fin perseguido por la norma y su colisión con el derecho de libertad en el empleo que debe resolverse con ayuda del método específico denominado *test de proporcionalidad*.

En este orden de ideas, debe corroborarse lo siguiente:

- (i) Que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido;
- (ii) Que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional;
- (iii) Que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y,
- (iv) Que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.<sup>30</sup>

Esto porque toda medida legislativa que restrinja derechos humanos debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además, debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho y los principios fundamentales en cuestión.

---

<sup>30</sup> Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013156, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: **“TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.”**

Ahora bien, identificando los fines que ha perseguido el legislador de Guerrero con el artículo combatido, se advierte que estos pueden resultar válidos constitucionalmente,<sup>31</sup> suponiendo que su intención fuera preservar la probidad por parte de los servidores públicos que hayan supervisado, regulado o que pertenezcan a empresas del sector en el que se hayan desempeñado y con ello evitar posibles actos de corrupción en esos ramos.

Por lo que hace a la idoneidad de la norma,<sup>32</sup> esta se cumple en relación con la finalidad, pues con ella se puede alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador, esto es así puesto que, con relación a la reforma constitucional de fecha 27 de mayo de 2015, se instauró en el Estado mexicano un Sistema Nacional Anticorrupción que tiene como finalidad la prevención, detección y sanción de hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos, cuyo objetivo es instaurar una política de rectitud en el ejercicio del servicio público, razón por la que la norma resulta ser idónea para satisfacer el fin constitucional establecido en el artículo 113.

No obstante, en cuanto a la necesidad de la medida, la misma no resulta necesaria, pues en el caso concreto, el requisito de exigibilidad consistente en que las personas servidoras públicas que, por cualquier motivo se separaron de su cargo, y deseen ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o que pertenezcan al sector en el que se hayan desempeñado, sino hasta que hayan transcurrido 10 años de la separación, resulta ser que dicha medida no es la menos gravosa, al existir otras medidas alternativas que tendrían igual eficacia para la consecución del fin y sin afectación a los bienes jurídicos que se pretenden proteger, siendo esto posible si la norma estableciera un

---

<sup>31</sup> Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXV/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013143, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, 25 de noviembre de 2016, del rubro siguiente: **“PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.”**

<sup>32</sup> Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXVIII/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013152, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: **“SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.”**

catálogo de delitos que por su naturaleza inhabilitaran a la persona para ostentar dichos cargos.<sup>33</sup>

Asimismo, la medida resulta desproporcional, al establecer una exclusión general de las personas que se han desempeñado como servidores públicos y que por cualquier motivo se hayan separado de su cargo y no contemplar supuestos específicos de separación, como son la inhabilitación o suspensión en el servicio público que demuestren la falta de probidad del trabajador al servicio del Estado, por lo que la afectación que se provoca al derecho humano de libertad en el trabajo es en mayor grado que la realización del fin que se persigue<sup>34</sup>.

Po estas razones, no es justificable que se restrinja el derecho, de manera general, de acceder pertenecer a empresas del sector privado del ramo en que se haya desempeñado el servidor público, puesto que dicha restricción da pauta para permitir que se actualicen hechos de discriminación, en franca y desproporcionada vulneración al derecho humano a la libertad laboral, con lo cual, el Estado estaría incumpliendo su obligación de vigilar que no existan en el orden jurídico, normas, de cualquier materia, que atenten contra la dignidad de las personas y generen espectros de discriminación.

Es así que al efectuar un balance entre los valores en juego; es decir al hacer una comparación del grado de afectación que puede provocar la medida al derecho humano en cita, se apreciara que no existe proporción entre el fin constitucional que se persigue y la medida. De este modo, la medida impugnada no resulta constitucional, al existir otras medidas menos lesivas y proporcionadas, teniendo como consecuencia su inconstitucionalidad e inconvencionalidad.

---

<sup>33</sup> Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXX/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013154, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: **“TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.”**

<sup>34</sup> Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXXII/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013136, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: **“CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.”**

**QUINTO. El Capítulo VI de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero denominado “*Del control, las responsabilidades y las sanciones*” –artículos 20 al 24– 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 la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado.**

Los artículos 20, 21, 22, 23 y 24 de la de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, generan un parámetro distinto al establecido por la Constitución Federal, respecto de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, lo que conlleva la vulneración del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, estima fundamental contar con un marco jurídico adecuado que permita investigar y sancionar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos por incumplimiento a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución Federal.

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.

Conviene recordar que el 27 de mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron 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>35</sup> de nuestra Constitución a fin de articular una nueva concepción para prevenir hechos de 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>36</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>37</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

---

<sup>35</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 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>36</sup> Véase discusión en la Cámara Revisora, martes 21 de abril de 2015.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

federal y estatales de justicia administrativa, para conocer, sustanciar y resolver los asuntos que impliquen responsabilidades administrativas graves.<sup>38</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 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 distribuyera 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 rige 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.

Dicho ordenamiento, dispuso de forma transitoria que, dentro plazo de un año siguiente a la entrada en vigor del Decreto, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas

---

<sup>38</sup> *Ibíd.*

competencias, debían expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes.<sup>39</sup>

En acatamiento a lo anterior, el 18 de Julio de 2017, se publicó la Ley Número 465 de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guerrero, la cual tiene por objeto distribuir las competencias del Estado y sus municipios para determinar 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, así como los procedimientos para su aplicación.

Como se puede apreciar, el andamiaje jurídico en materia de Responsabilidades Administrativas, ha sido trazado desde la Constitución Federal y se ha hecho efectivo a través de la Ley General de la materia y las leyes locales que se encuentran homologadas. Sin embargo, la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, cuyo texto se basa en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, misma que 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 constitucional, 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.

---

<sup>39</sup> Segundo. Dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente Decreto.

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.

De forma armónica, la Ley 465 de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guerrero en su Título Tercero establece, de forma armónica con la Ley General en la materia, cuáles serán las faltas administrativas graves y no graves, así como su correspondiente sanción. Lo anterior, pone de manifiesto que en materia de responsabilidades administrativas tanto la federación como las entidades federativas han articulado un sistema armónico entre sí lo que permite una mayor eficacia del mismo.

Sin embargo, la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero 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 20 únicamente indica que:

*“Artículo 20. 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 465 de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guerrero, el cual establece como parámetro de las sanciones administrativas que, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, dicte el Tribunal 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 Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero 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 24. Si el beneficio obtenido u otorgado en contradicción con las disposiciones de esta Ley no excede del equivalente de mil veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización, 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 Estatal o Municipal aplicado de conformidad con las disposiciones conducentes en cada caso.***

***Las sanciones administrativas se impondrán independientemente de las sanciones penales 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 y la Ley 465.

A guisa de ejemplo, puede referirse que en términos de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero “*no excede del equivalente de mil veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización,*”, la sanción es la “*destitución e inhabilitación de seis meses a cuatro años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos*”, 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*”.

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 en este caso 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>40</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 distribución de competencias sobre responsabilidades administrativas y sus tribunales, se ajusten y adecuen no solamente a los artículos***

---

<sup>40</sup> Véase Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados.

**constitucionales relativos al nuevo sistema anticorrupción y a las nuevas responsabilidades administrativas, sino también al contenido de las leyes generales.”<sup>41</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>42</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.

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

---

<sup>41</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>42</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.

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 Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero 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>43</sup>, por lo que el Estado mexicano tiene la obligación de garantizar que se cumplan los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Así, es dable deducir que el Capítulo VI “*Del control, las responsabilidades y las sanciones*” de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero vulnera el derecho a la seguridad jurídica, así como el

---

<sup>43</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.**”

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.

## **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 Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero

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 Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero impugnada en la presente demanda, se hayan o no planteado.<sup>44</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 violaciones procedimentales que pueden derivar en la inconstitucionalidad de la

---

<sup>44</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.”**

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>45</sup>

## ANEXOS

**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 Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero del 14 de diciembre de 2018, mediante el cual se publicó la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado. (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>45</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 14 de enero de 2019.

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

RFPS