

**Demanda de controversia constitucional, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

**Ministros y Ministras 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, Luis Raúl González Pérez, **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 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 4º 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, Marisol Mirafuentes de la Rosa y Kenia Pérez González; así como a Jesús Eduardo Villar Román, María Guadalupe Vega Cardona y Yocelin Sánchez Rivera; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso I) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en la fracción I del artículo 21 de la referida Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 22, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

**I. Entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que lo representa.**

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su Presidente Luis Raúl González Pérez, en términos de los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su Reglamento Interno, con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el señalado en el proemio del presente escrito.

**II. Entidades, poderes u órganos demandados y su domicilio.**

A. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con domicilio en el Palacio Legislativo de San Lázaro, ubicado en Avenida Congreso de la Unión, número 66, Colonia El Parque, Código Postal 15960, Alcaldía Venustiano Carranza, Ciudad de México.

B. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con domicilio en Palacio Nacional, sin número, colonia Centro, Código Postal 06020, Alcaldía Cuauhtémoc, Ciudad de México.

**III. Entidades, poderes u órganos terceros interesados.**

A juicio de la parte actora se estima que, en el caso concreto, no existe entidad, poder u órgano tercero interesado en la presente controversia constitucional.

**IV. Acto cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.**

La aprobación, por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación de veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho, por el Poder Ejecutivo de la Unión, del Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal dos mil diecinueve, en específico, los artículos 16, fracción II, incisos b) y c), 20; así como los anexos 23.1.2; 23.1.3; anexos 23.1.2 último párrafo; 23.1.3; 23.9.1, penúltimo y último párrafo; 23.9.2, penúltimo y último párrafo; 23.9.3; y 31,

Apartado A, Gasto Programable 35, y séptimo transitorio que textualmente disponen:

**“Artículo 16.** Las remuneraciones autorizadas a los servidores públicos de la Federación se refieren en el Anexo 23 de este Decreto y en el Tomo IX de este Presupuesto de Egresos, conforme a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

(...)

II. La remuneración total anual autorizada al Presidente de la República y los límites de remuneración mensual para la Administración Pública Federal se presentan en el Anexo 23.1. de este Decreto, conforme a lo siguiente:

(...)

b) La remuneración total líquida mensual neta autorizada al Presidente de la República para el ejercicio fiscal de 2019 se incluye en el Anexo 23.1.2. de este Decreto;

c) La remuneración total anual autorizada al Presidente de la República para el ejercicio fiscal de 2019 se incluye en el Anexo 23.1.3. de este Decreto, en cumplimiento a lo dispuesto en la Base II del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

(...).”

**“Artículo 20.** Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos deberán publicar en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar el último día hábil del mes de febrero, el manual que regule las remuneraciones para los servidores públicos a su servicio, incluyendo a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Magistrados y Jueces del Poder Judicial y Consejeros de la Judicatura Federal; Presidentes y miembros de los órganos de gobierno de los entes autónomos; así como a los demás servidores públicos; en el que se proporcione la información completa y detallada relativa a las remuneraciones que se cubran para cada uno de los niveles jerárquicos que los conforman.

Adicionalmente, deberán publicar en el Diario Oficial de la Federación, en la fecha antes señalada, la estructura ocupacional que contenga la integración de los recursos aprobados en el capítulo de servicios personales, con la desagregación de su plantilla total, incluidas las plazas a que se refiere el párrafo anterior, junto con las del personal operativo, eventual y el contratado bajo el régimen de honorarios, en el que se identifiquen todos los conceptos de pago y aportaciones de seguridad social que se otorguen con base en disposiciones emitidas por sus órganos competentes, así como la totalidad de las plazas vacantes con que cuenten a dicha fecha.

En tanto no se publiquen en el Diario Oficial de la Federación las disposiciones y la estructura ocupacional a que se refieren los párrafos anteriores de este artículo, no procederá el pago de estímulos, incentivos, reconocimientos o gastos equivalentes a los mismos.”

**“ANEXO 23.1.2. REMUNERACIÓN TOTAL LÍQUIDA MENSUAL DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA (pesos)**

	<i>Remuneración recibida<sup>1/</sup></i>
<b>REMUNERACIÓN TOTAL LÍQUIDA MENSUAL NETA</b>	<b>108,656</b>
<i>Impuesto sobre la renta retenido (34%)* y deducciones personales</i>	<i>48,235</i>
<i>Percepción bruta mensual</i>	<i>156,891</i>
<i>I. Percepciones ordinarias:</i>	<i>156,891</i>
<i>a) Sueldos y salarios:</i>	<i>155,835</i>
<i>i) Sueldo base</i>	
<i>ii) Compensación garantizada</i>	<i>112,393</i>
<i>b) Prestaciones:</i>	<i>1,055</i>
<i>i) Prima quinquenal (antigüedad)</i>	<i>235</i>
<i>ii) Ayuda para despensa</i>	<i>785</i>
<i>iii) Seguro colectivo de retiro</i>	<i>35</i>

\* Cálculo obtenido conforme a lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

1/ Corresponde a la remuneración en numerario sin considerar las prestaciones en especie.”.

**“ANEXO 23.1.3. REMUNERACIÓN TOTAL ANUAL DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA (pesos)**

	<i>Remuneración recibida</i>
<b>REMUNERACIÓN TOTAL ANUAL NETA (RTA)</b>	<b>1,663,050</b>
<i>Impuesto sobre la renta retenido (34%)*</i>	<i>659,121</i>

<i>Percepción bruta anual</i>	2,322,171
<i>I. Percepciones ordinarias:</i>	2,322,171
<i>a) Sueldos y salarios:</i>	1,870,023
<i>i) Sueldo base</i>	521,303
<i>ii) Compensación garantizada</i>	1,348,720
<i>b) Prestaciones:</i>	452,148
<i>i) Aportaciones a seguridad social</i>	64,262
<i>ii) Ahorro solidario (Artículo 100 de la Ley del ISSSTE)<sup>1/</sup></i>	18,860
<i>iii) Prima vacacional</i>	14,481
<i>iv) Aguinaldo (sueldo base)</i>	86,597
<i>v) Gratificación de fin de año (compensación garantizada)</i>	227,981
<i>vi) Prima quinquenal (antigüedad)</i>	2,820
<i>vii) Ayuda para despensa</i>	9,420
<i>viii) Seguro de vida institucional</i>	27,302
<i>ix) Seguro colectivo de retiro</i>	425

\* Cálculo obtenido conforme a lo dispuesto en el artículo 152 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, 2014.

1 / Conforme a la Ley del ISSSTE se incluye ésta prestación a partir de 2010.”.

**“ANEXO 23.9. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS  
ANEXO 23.9.1. LÍMITES DE PERCEPCIÓN ORDINARIA TOTAL (NETOS MENSUALES) (pesos)**

(TABLA)

(...)

(...)

**Para el año de 2019, las remuneraciones de los servidores públicos de mando de la Comisión (sic) Nacional de los Derechos Humanos, serán determinadas por parte del órgano de gobierno, del órgano de dirección o la instancia correspondiente, las cuales serán siempre inferiores a la fijada para el cargo de Presidente de la República en este mismo año de 2019.”.**

**“ANEXO 23.9.2. LÍMITES DE PAGOS EXTRAORDINARIOS ANUALES NETOS (pesos)**

(TABLA)

(...)

**Para el año de 2019, las remuneraciones de los servidores públicos de mando de la Comisión (sic) Nacional de Derechos Humanos, serán determinadas por parte del órgano de gobierno, del órgano de dirección o la instancia correspondiente, las cuales serán siempre inferiores a la fijada para el cargo de Presidente de la República en este mismo año de 2019.”**

**“ANEXO 23.9.3. REMUNERACIÓN TOTAL ANUAL DE LA MÁXIMA REPRESENTACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (pesos)**

(...)

**Para el año de 2019, las remuneraciones de la máxima representación de la Comisión (sic) Nacional de Derechos Humanos, serán determinadas por parte del órgano de gobierno, del órgano de dirección o la instancia correspondiente, la cual no podrá (sic) ser superior a la fijada para el cargo de Presidente de la República en este mismo año de 2019.”**

**“ANEXO 31. ADECUACIONES APROBADAS POR LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS (pesos)**

	PROYECTO PEF	REDUCCIO- NES	AMPLIACIO- NES	REASIGNA- CIONES	PEF APROBADO
<b>A: RAMOS AUTÓNOMOS</b>	100,940,808,481	3,428,900,000	0	0	97,511,908,481
<b>Gasto programable</b>					
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
<b>35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos</b>	<b>1,971,305,805</b>	<b>161,900,000</b>	<b>0</b>	<b>-161,900,000</b>	<b>1,809,405,805</b>
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)

(...)

**“Séptimo. Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, así como las instituciones de banca de desarrollo y demás entes públicos federales, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, deberán llevar a cabo las medidas necesarias para alinear sus estructuras salariales a su presupuesto de servicios personales aprobado en este Presupuesto de Egresos con sujeción al artículo 127, segundo párrafo, base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Asimismo, deberán asegurarse que dichas medidas surtan efectos a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, garantizando el pago de la remuneración de sus trabajadores en los términos del párrafo anterior.**

**Las instituciones de banca de desarrollo deberán remitir a la Secretaría, a más tardar el 31 de enero, los tabuladores y la estructura ocupacional para el registro correspondiente.”**

En este punto conviene precisar que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que, por "Presupuesto de Egresos" se entiende el decreto que contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo determinado. Así, el Presupuesto de Egresos, en cuanto a su aspecto material, tiene el carácter de un acto administrativo y no de una ley; es decir, no participa de la generalidad, como característica esencial de ésta.<sup>1</sup>

#### **V. Preceptos constitucionales que se estiman violados.**

Artículos 16, 49, 74, fracción IV, 75, 102, apartado B, párrafo cuarto, y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso I), 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 impugnan los actos precisados en el capítulo IV del presente curso.

---

<sup>1</sup> Jurisprudencia P./J. 24/99 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, abril de 1999, Novena Época, p. 251, del rubro: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998, POR NO TENER EL CARÁCTER DE NORMA GENERAL.**"

## VII. Oportunidad en la promoción.

Acorde con lo dispuesto en el artículo 21, fracción I<sup>2</sup> 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 demanda de controversia constitucional, tratándose de actos, es de treinta días hábiles, a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

En el caso concreto, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019 se publicó el 28 de diciembre de 2018 en el Diario Oficial de la Federación, día en el que se tuvo conocimiento del mismo, por lo cual, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3<sup>o3</sup> y 21, fracción I de la Ley Reglamentaria, en relación con el diverso 3<sup>o4</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo General número 18/2013, de 19 de noviembre de 2013, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, el plazo para presentar la demanda de controversia constitucional corre del miércoles 2 de enero de 2019 al jueves 14 de febrero de esta misma anualidad. Por tanto, al promoverse el día de hoy, por virtud de la publicación del acto impugnado, ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la demanda de

---

<sup>2</sup> **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

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

(...)

<sup>3</sup> **Artículo 3o.** Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;

II. Se contarán sólo los días hábiles, y

III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>4</sup> **Artículo 3o.** La Suprema Corte de Justicia tendrá cada año dos periodos de sesiones; el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre.

controversia constitucional es oportuna.

### **VIII Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la controversia constitucional.**

El artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que la controversia constitucional procede cuando se suscita entre un Órgano Constitucional Autónomo y el Congreso de la Unión y/o el Poder Ejecutivo Federal sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, 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: (...)*

*I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: (...)*

***I) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.** Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.  
(...).”*

De conformidad con el artículo 102, apartado B, párrafo cuarto de la Constitución Federal y en términos del diverso 2º de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el actor es un organismo constitucional autónomo. Es decir, cuenta con legitimación activa para promover el medio de control de la constitucionalidad que nos ocupa.

Por su parte, los órganos demandados son el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados, que es un ente integrante del Congreso de la Unión.

Por lo anterior, acudo ante 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, a demandar actos emitidos por los entes públicos cuya legitimación pasiva reconoce el artículo 105, fracción I, inciso I) de la

Constitución Federal.

La representación y facultad que ostento se encuentran previstas en el artículo 15, fracción I, 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;***

*(...).”*

#### **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. Interés Legítimo.**

De conformidad con el artículo 102, inciso B, de la Norma Fundamental, La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) es un organismo constitucional investido con autonomía presupuestal y de gestión.

Es decir, como se desarrollará en el concepto de invalidez conducente, su creación y configuración se encuentra establecida de manera directa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por tanto, es un ente que mantiene relaciones de coordinación con otros órganos del Estado, cuenta con autonomía e independencia funcional y financiera, además de que atiende funciones coyunturales del Estado que requieren ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

La Comisión Nacional de los Derechos, es el órgano constitucional mexicano encargado de promover, respetar, proteger, garantizar y defender los derechos humanos a nivel nacional en nuestro país, ante los abusos cometidos por funcionarios públicos, a través del conocimiento de las quejas en contra de actos y omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos, y emitir las recomendaciones públicas que estime procedentes.

Para poder llevar a cabo tan importante atribución, de manera independiente se concibió a este organismo a nivel constitucional con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto esencial poder cumplir de manera efectiva la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

Dicha autonomía presupuestaria, en términos de los artículos 75, de la Constitución Federal y 5, fracción I, inciso a) de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, engloba la atribución de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos para elaborar sus proyectos de presupuesto incluyendo, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos y enviarlos a la Secretaría de Hacienda para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para que, posteriormente sean remitidos para su aprobación a la Cámara de Diputados.

En otras palabras, dentro de las competencias exclusivas que el texto constitucional le confiere a este Organismo Constitucional Autónomo, se encuentran la de elaborar, en ejercicio de su autonomía e independencia, su anteproyecto de presupuesto de egresos y la de fijar las remuneraciones de sus servidores públicos, esta facultad presupuestaria debe ser entendida de forma armónica con la diversa potestad de la Cámara de Diputados para aprobar la propuesta que le remite este Ente Autónomo, a través del Ejecutivo Federal.

Este Organismo Constitucional Autónomo cuenta con la facultad ejercer una autorregulación de las remuneraciones de sus integrantes bajo los principios de

eficiencia, especialización eficaz, economía, transparencia y honradez, observando el artículo 127 constitucional de forma integral, tal y como lo hizo esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ejercicio de su autonomía e independencia, realizó una autorregulación de las remuneraciones de sus servidores públicos<sup>5</sup>.

Ahora bien, de acuerdo al artículo 105, fracción I de la Constitución Federal, la controversia constitucional procede cuando uno de los entes legitimados resiente una afectación de su ámbito competencial, previsto en la Norma Suprema.

En el caso en particular; la emisión del acto que se considera lesivo de la competencia constitucional de esta Comisión Nacional, es el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, que se actualiza con su emisión, por las autoridades hoy demandadas, que afectaron su competencia constitucional específicamente en su autonomía presupuestal y de gestión.

En la especie, las autoridades demandadas al expedir, promulgar y publicar el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, específicamente los artículos 16, fracción II, incisos b) y c), 20; así como los anexos 23.1.2; 23.1.3; anexos 23.1.2 último párrafo; 23.1.3; 23.9.1, penúltimo y último párrafo; 23.9.2, penúltimo y último párrafo; 23.9.3; y 31, Apartado A, Gasto Programable 35, y séptimo transitorio, vulneran la competencia constitucional de este organismo nacional y el principio de división de poderes, en virtud de que la Cámara de Diputados y el Ejecutivo Federal afectaron la autonomía presupuestaria institucional de esta Comisión Nacional, en perjuicio del cumplimiento de sus facultades constitucionales y la consecución de su objeto, a saber, la protección de los derechos humanos.

---

<sup>5</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Comunicado No. 002/2019, Ciudad de México, 8 de enero de 2019, *“De Acuerdo con las Nuevas Políticas de Austeridad de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministros Reducen Voluntariamente sus Percepciones”*, disponible en: <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=5813>

Lo anterior en virtud de que la Cámara de Diputados:

1. Omitió aprobar en sus términos el proyecto de Presupuesto elaborado por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el cual, en ejercicio de su autonomía e independencia, y en atención a una política de austeridad y racionalidad de los recursos, contemplaba una disminución comparada con el presupuesto del año 2018.
2. No tomó en cuenta las percepciones en especie que recibe el Ejecutivo Federal para la determinación integral de sus remuneraciones.
3. Realiza una aplicación aislada y asistemática el artículo 127, base II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin considerar otras disposiciones constitucionales y legales. Es decir no permite a esta CNDH aplicar el artículo 127 en su integridad, con sus reglas y excepciones, para fijar las remuneraciones de sus servidores públicos en ejercicio de su autonomía e independencia.
4. Omitió aprobar en sus términos los tabuladores desglosados de las remuneraciones que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en ejercicio de su autonomía e independencia, propuso para que reciban sus servidores públicos, elaborados con estricto apego al artículo 127 constitucional.

Por los puntos listados, es inconcuso que tal acto afecta de manera directa e inmediata la esfera de atribuciones e investidura de la autonomía constitucional que fijó la Constitución Federal a favor de este Organismo Nacional, en específico su autonomía de carácter presupuestal.

Como se desarrolla en los conceptos de invalidez, conviene precisar que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en congruencia con la posición y los planteamientos realizados por el Ejecutivo Federal, en materia de austeridad y consciente de la realidad nacional que se enfrenta para la atención prioritaria a los sectores de la población vulnerables, en ejercicio de su independencia y autonomía de gestión presupuestal, realizó una autorregulación presupuestal y

determinó una disminución de su presupuesto en general, y además, específicamente de las remuneraciones de los servidores públicos a su servicio, bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez que la propia Constitución Federal establece de conformidad con su artículo 127, para la elaboración de su proyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2019.

En ese sentido, este Organismo Nacional Autónomo, tal y como lo hizo en su momento esa Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>6</sup>, como medida de racionalidad del gasto público y en ejercicio de su autonomía presupuestaria realizó los cálculos y ajustes que estimó pertinentes para llevar a cabo una disminución a su proyecto de presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2019, con respecto al presupuesto propuesto y aprobado para el año 2018, mismo que implicó una reducción de \$61,689,424 (sesenta y un millones seiscientos ochenta y nueve mil cuatrocientos veinticuatro pesos), , en plena coincidencia con una política institucional de austeridad.

Con fecha 27 de noviembre de 2018, esta CNDH remitió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante oficio número 576/CNDH/OM/2018, su Proyecto de Presupuesto de Egresos 2019, por la cantidad de \$1,971.3 millones de pesos, en donde se señaló que dicha solicitud de recursos tuvo una disminución del 6.1% con respecto del Presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal de 2018.

Asimismo, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 75, tercer párrafo, de la Constitución Federal, esta Comisión Nacional, mediante oficio número 578/CNDH/OM/2018, remitió en fecha 28 de noviembre de 2018 a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propuso perciban sus servidores públicos, bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como de especialidad que la propia Constitución Federal establece.

---

<sup>6</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Comunicado No. 002/2019, Ciudad de México, 8 de enero de 2019, “De Acuerdo con las Nuevas Políticas de Austeridad de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministros Reducen Voluntariamente sus Percepciones”, disponible en: <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=5813>

Es decir, esta Comisión Nacional, en ejercicio, de su independencia y autonomía, y en cumplimiento a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como a los diversos que el artículo 127 prevé respecto de las remuneraciones de los servidores públicos, aprobó y remitió al Ejecutivo Federal su anteproyecto de presupuesto para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos acordó llevar a cabo un ejercicio de autorregulación, al considerar de acuerdo a su autonomía presupuestal disminuir su proyecto de gasto incluidas las percepciones de sus servidores públicos de mando, proponiendo que fueran de acuerdo a lo estipulado en el artículo 127 de la Constitución Federal, bajo los principios de eficiencia, especialización, eficacia, economía, transparencia y honradez que la propia Constitución establece, tal y como esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ejercicio de su análoga autonomía presupuestaria, lo llevó a cabo.<sup>7</sup>

Sin embargo, dicha autonomía presupuestaria fue vulnerada por la Cámara de Diputados al no tomar en cuenta la reducción presupuestal propuesta por este Organismo Constitucional Autónomo en ejercicio de su independencia y autonomía, y, sin fundamentación ni motivación alguna, estrechó aún más, el presupuesto de este Organismo Nacional.

Así, la disminución al Presupuesto elaborado por la Comisión Nacional contenido en el Decreto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2019, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2018, afecta su competencia constitucional que se traduce en una vulneración directa a su autonomía presupuestal, debido a que redujo sin fundamentación ni motivación alguna la cantidad de \$ 161,900,000 (ciento sesenta y un millones novecientos mil pesos), sin tomar en consideración que la propia Comisión Nacional, en ejercicio de su independencia y autonomía presupuestaria, atendiendo los

---

<sup>7</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Comunicado No. 002/2019, Ciudad de México, 8 de enero de 2019, *“De Acuerdo con las Nuevas Políticas de Austeridad de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministros Reducen Voluntariamente sus Percepciones”*, disponible en: <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=5813>

principios de austeridad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, ya había propuesto una reducción de \$61,689,424 (sesenta y un millones seiscientos ochenta y nueve mil cuatrocientos veinticuatro pesos), con respecto al presupuesto aprobado para el año anterior.

Ahora bien, los anexos 23.1.2 último párrafo; 23.1.3; 23.9.1, penúltimo y último párrafo; 23.9.2, penúltimo y último párrafo; y 23.9.3, del PEF impugnado, disponen, en su conjunto, que la remuneración mayor es la asignada al Presidente de la República cifrada en la cantidad total anual neta de \$1,663,050.00 pesos (un millón seiscientos sesenta y tres mil cincuenta pesos), **sin considerar las prestaciones en especie** y que para el año de 2019, las remuneraciones de los servidores públicos de mando y de la máxima representación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, serán determinadas por parte del órgano de gobierno, del órgano de dirección o la instancia correspondiente, **las cuales serán siempre inferiores a la fijada para el cargo de Presidente de la República.**<sup>8</sup>

Es decir, el parámetro que el PEF impugnado establece como remuneración máxima, cifrada en la cantidad total anual neta de \$1,663,050.00 pesos (un millón seiscientos sesenta y tres mil cincuenta pesos), **no toma en cuenta las remuneraciones en especie, lo que contraviene el artículo 127, fracción I de la Constitución Federal, el cual dispone que se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie.** Asimismo, el PEF 2019, al disponer que las remuneraciones de los servidores públicos de mando y de la máxima representación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos **serán siempre inferiores a la fijada para el cargo de Presidente de la República, transgreden la fracción III del mismo artículo constitucional, pues dicho apartado prevé la excepción, para que los servidores públicos puedan recibir una remuneración excedente como consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, del producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por**

---

<sup>8</sup> “Para el año de 2019, las remuneraciones de los servidores públicos de mando de la Comisión (sic) Nacional de los Derechos Humanos, serán determinadas por parte del órgano de gobierno, del órgano de dirección o la instancia correspondiente, las cuales serán siempre inferiores a la fijada para el cargo de Presidente de la República en este mismo año de 2019.”.

**especialización en su función, limitando la autonomía de este Organismo Nacional de establecer su tabulador libremente sin rebasar los límites constitucionales.**

Finalmente, la Cámara de Diputados incumplió con su obligación constitucional prevista en el artículo 75 constitucional consistente en aprobar los tabuladores desglosados que contienen las remuneraciones de los servidores públicos propuestos por esta Comisión Nacional lo que actualiza un incumplimiento de lo dispuesto por el mencionado precepto de la Constitución Federal y una transgresión de su autonomía presupuestal.

En efecto, la Cámara de Diputados, tenía la obligación constitucional de aprobar en sus términos los tabuladores elaborados por esta CNDH en ejercicio de su autonomía presupuestaria. En contraste, delega la facultad constitucional de fijar las remuneraciones de sus servidores públicos, en el órgano de gobierno, el órgano de dirección o la instancia correspondiente.

Así, como la Cámara de Diputados no aprobó los tabuladores desglosados propuestos por este Organismo Autónomo, y, por tanto, no se señalaron en el PEF impugnado las remuneraciones de los servidores públicos, se podría entender que está aprobado el tabulador anterior, es decir el del Presupuesto de Egresos del ejercicio Fiscal 2018, para todos los servidores públicos y no sólo los de mando.

Así, los planteamientos de agravio que se alegan y se demostrarán en los conceptos de invalidez, consisten en que el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019 afecta la esfera competencial de este Organismo Autónomo, porque:

1. No tomó en cuenta que, en ejercicio de su independencia y autonomía de gestión presupuestal, la CNDH realizó un ajuste de disminución a su Anteproyecto de Presupuesto de Egresos, bajo los principios de austeridad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez y sin fundamentación ni motivación alguna, la Cámara de Diputados realizó una disminución adicional.

2. No tomó en consideración que este Organismo Constitucional Autónomo, en ejercicio de su independencia y autonomía de gestión presupuestal, realizó una autorregulación de las remuneraciones de sus integrantes bajo los principios de austeridad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez, y observando todos los principios que prevé el artículo 127 de la Constitución respecto a las remuneraciones de los servidores públicos, particularmente por cuanto hace al trabajo técnico calificado, y de alta especialización, que realizan los servidores públicos de este Organismo Especializado en la protección de los derechos humanos.

3. La Cámara de Diputados no aprobó en sus términos los tabuladores elaborados por esta Comisión Nacional para fijar las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos.

Así, los apartados del PEF impugnado impactan en su autonomía presupuestaria, repercutiendo en el cumplimiento de las atribuciones que le fueron encomendadas por la Constitución Federal.

Es así como se pone en evidencia el interés legítimo de esta Comisión Nacional en la presente controversia constitucional, pues existe una afectación a la autonomía de este organismo constitucional y a su esfera de atribuciones que se actualiza con el acto impugnado, en virtud de que vulnera de manera injustificada la autonomía presupuestaria.

Lo anterior se apoya con los criterios jurisprudenciales de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación que a la letra señalan:

***“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en la tesis número P./J. 71/2000, visible en la página novecientos sesenta y cinco del Tomo XII, agosto de dos mil, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro es “CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.”, que en la promoción de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio; sin embargo, dicho agravio debe entenderse como un interés***

legítimo para acudir a esta vía el cual, a su vez, se traduce en una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; dicho interés se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada, para que se pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”

[J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIV, Julio de 2001; Pág. 875. P./J. 83/2001.

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.** La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los Poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; sin embargo, atento a su teleología, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional. Ahora bien, en la aplicación del criterio referido debe considerarse que, en diversos precedentes, este Alto Tribunal ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, y ha establecido que para acreditar esta última es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales; no obstante, a pesar de la amplia concepción del principio de afectación, debe precisarse que dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha dado lugar a identificar como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones: 1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales; y/o, 2. De estricta legalidad. En cualquiera de estos casos no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados, pero ambos supuestos de improcedencia deben considerarse hipótesis de estricta aplicación, pues en caso de que se encuentren entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas

*competenciales de las partes en contienda, **por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad.***

[J]; 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 25, diciembre de 2015; Tomo I; Pág. 33. P./J. 42/2015 (10a.).

Por todo lo anterior, se considera actualizado el interés legítimo de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos para acudir a esta vía, resultando procedente la demanda de controversia constitucional que se interpone en contra de los artículos y apartados precisados del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, toda vez que se afecta su competencia constitucional específicamente su autonomía presupuestal al realizar una reducción sin motivación, ni justificación, a su proyecto de presupuesto; al no aprobar los tabuladores de los servidores públicos elaborados por este Organismo Constitucional en ejercicio de su autonomía, y al no tomar en cuenta el artículo 127 de la Constitución Federal en su integridad, lo que afecta directamente la esfera de atribuciones y la autonomía presupuestal que reconoce nuestra Carta Fundamental en favor de este Organismo garante de los derechos humanos.

#### **X. Antecedentes del acto cuya invalidez se reclama.**

1. El 13 de febrero de 1989, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el reglamento interno de la Secretaría de Gobernación, mediante el cual se creó la Dirección General de Derechos Humanos, en su artículo 15.
2. El 6 de junio de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto Presidencial por el que se reformó el reglamento interno de la Secretaría de Gobernación, a fin de desaparecer la Dirección General de Derechos Humanos y se creó el órgano desconcentrado de dicha Secretaría denominado “Comisión Nacional de Derechos Humanos”.
3. El 28 de enero de 1992, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, se adicionó al artículo 102 de la Constitución Federal un apartado B, mediante el cual, se confirió al Congreso de la Unión la

facultad de establecer un organismo de protección de los derechos humanos, bajo la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dándose de esta forma el surgimiento del Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.

4. El 13 de septiembre de 1999, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se reformó el citado apartado B del artículo 102 constitucional, mediante el cual, el Poder Reformador de la Constitución modificó la denominación de “Comisión Nacional de Derechos Humanos” por la de “Comisión Nacional de los Derechos Humanos” y le otorgó a este Organismo Nacional plena autonomía de gestión y presupuestaria, dejando de ser un órgano descentralizado de la Secretaría de Gobernación.

En consecuencia, la gestión de los recursos presupuestarios para este Organismo Nacional fue excluida de la esfera competencial de la Secretaría de Gobernación y de su correspondiente ramo presupuestario, puesto que se le dotó de uno propio.

Las razones que el legislador constitucional tuvo para dotar a este Organismo Nacional de autonomía de gestión y presupuestaria, respondieron a la necesidad de crear un auténtico *Ombudsperson* como Organismo Público Autónomo, con independencia técnica, de gestión y financiera, con el fin de avanzar en un verdadero equilibrio de poderes.<sup>9</sup>

Lo anterior, en razón de que la relación de dependencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos respecto del Ejecutivo Federal o de cualquier otro ente público, afecta gravemente la autonomía indispensable para el buen desempeño de sus atribuciones.

---

<sup>9</sup> Cámara de origen: Diputados exposición de motivos de fecha 2 de abril de 1998, iniciativa de diputados Grupo Parlamentario del PRD, Proyecto de iniciativa de decreto por el cual se propone adicionar y reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a cargo del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

5. Ahora bien, conviene recordar que el 10 de junio de 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia de derechos humanos, la cual, tuvo, entre otras finalidades, reformar el referido artículo 102, apartado B, establecer la facultad de este Organismo Constitucional para investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, así como la obligación de todo servidor público para responder las recomendaciones que le presente esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y el deber de fundar, motivar y hacer pública su negativa cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas y de comparecer ante la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Como se puede apreciar, el texto constitucional ha ido delineando el ámbito competencial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de tal manera que, en la actualidad, este Organismo Especializado cuenta con un catálogo de atribuciones y competencias proyectadas en el propio texto constitucional, del cual destaca su potestad presupuestaria, la cual debe ejercerse en pleno respeto a su naturaleza autónoma y especializada.

6. En ejercicio de su autonomía presupuestaria, de conformidad con los artículos 2º, 15, fracción IX, 75 y 76 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este organismo constitucional autónomo formuló y remitió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, su respectivo proyecto de presupuesto, a efecto de que el mismo se integrara al documento que se enviaría a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su análisis y aprobación para el ejercicio fiscal 2019, siendo presentado día 27 de noviembre de 2018 por la cantidad total de \$1,971,305,805.00 (mil novecientos setenta y un millones trecientos cinco mil ochocientos cinco pesos 00/100 M.N.).
7. En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 75, tercer párrafo, esta Comisión Nacional, mediante oficio número 578/CNDH/OM/2018, remitió

en fecha 28 de noviembre de 2018 a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que, en ejercicio de su independencia y autonomía, se propuso perciban sus servidores públicos, bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez que la propia Constitución Federal establece.

8. En fecha 15 de diciembre 2018 el Ejecutivo Federal presentó el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019 a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
9. El día 17 de ese mismo mes y año se turnó la iniciativa del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019 a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para la elaboración del Dictamen.
10. En fecha 23 de diciembre de 2018 el Pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en votación económica, aprobó y turnó al Ejecutivo Federal para su publicación, el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.
11. El 28 de diciembre de 2018 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, del cual se desprende que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión redujo, sin fundamento ni motivación reforzada, el el proyecto de presupuesto elaborado por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Así, el Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a este Organismo Autónomo, según se desprende del Anexo 31, Apartado A, Gasto Programable 35, asciende a la cantidad de \$1,809,405,805.00 (mil ochocientos nueve millones cuatrocientos cinco mil ochocientos cinco pesos 00/100 M.N.), es decir, realizó una reducción presupuestal de \$161,900,000.00 (ciento sesenta y un millones novecientos mil pesos 00/100 M.N.), respecto del Proyecto del Presupuesto elaborado por este Organismo Constitucional, el cual, en un

ejercicio de austeridad, y racionalidad de los recursos contenía una disminución con respecto al Presupuesto elaborado y aprobado en 2018.

### **XIII. Conceptos de invalidez.**

**PRIMERO. La Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, específicamente en su Anexo 31, Apartado A, Gasto Programable 35, sin fundamento ni motivación alguna redujo el proyecto de presupuesto de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para el ejercicio fiscal de 2019, lo cual implica una transgresión a su competencia constitucional específicamente a su autonomía presupuestaria y, por ende, una afectación al principio de división de poderes.**

El presente concepto de invalidez, tiene como finalidad que se garantice la autonomía presupuestal de esta CNDH y que se reconozca que, en ejercicio de esa autonomía e independencia, y atendiendo a los principios de austeridad, eficacia, equidad, eficiencia, honestidad, productividad, proporcionalidad, transparencia y rendición de cuenta, propuso una reducción presupuestal, que debió ser aprobada en sus términos por la Cámara de Diputados.

En ese sentido, se desarrollarán los argumentos encaminados a demostrar que este Organismo Constitucional en ejercicio de su independencia y autonomía, y atendiendo a los principios de los principios de austeridad, eficacia, equidad, eficiencia, honestidad, productividad, proporcionalidad, transparencia y rendición de cuenta, realizó una disminución presupuestal —en comparación con el ejercicio 2018— en su anteproyecto para el año 2019.

No obstante lo anterior, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en el PEF 2019, sin fundamentación ni motivación alguna, realizó una reducción al presupuesto elaborado por este Organismo Constitucional Autónomo, el cual, en un ejercicio de austeridad, y racionalidad de los recursos ya preveía una disminución con respecto al Presupuesto elaborado y aprobado en 2018. Lo que evidentemente constituye una invasión directa a su esfera de competencias constitucional, en el caso concreto violó su autonomía presupuestaria, contenida

en el artículo 102, apartado B, párrafo cuarto, de la Constitución Federal, situación que rompe con el principio de división de poderes que consagra la propia Ley Suprema en su numeral 49.

A fin de sustentar esta premisa, se estima pertinente abordar la naturaleza de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; el contenido y alcance de su autonomía presupuestaria; así como el desarrollo jurisprudencial del principio de división de poderes en relación con los órganos constitucionales autónomos, con la finalidad de demostrar que la Cámara de Diputados al llevar a cabo una reducción al presupuesto propuesto por este Organismo Nacional, extralimitó en forma discrecional sus atribuciones al no tomar en cuenta la disminución presentada en ejercicio de su independencia y autonomía de gestión presupuestal, bajo los principios de austeridad, eficacia, equidad, eficiencia, honestidad, productividad, proporcionalidad, transparencia y rendición de cuenta., afecta directamente su autonomía constitucional presupuestaria y, en consecuencia, transgredió el principio de división de poderes.

#### **A. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).**

El artículo 102, apartado B, cuarto párrafo, dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos “**contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.**” Asimismo atendiendo además a la doctrina jurisprudencial de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, es posible afirmar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un Organismo Constitucional Autónomo, por las siguientes razones:

- a)** Su creación y configuración se encuentra establecida de manera directa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 102, apartado B).<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Artículo 102. ...

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones

**b) Mantiene relaciones de coordinación con otros órganos del Estado, por ejemplo:**

---

de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

...

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas.

i. Su Presidente puede solicitar a la Cámara de Senadores que llame a comparecer a los servidores públicos cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas a efecto de que expliquen el motivo de su negativa. (Artículo 102, apartado B, párrafo segundo).

ii. Presenta un informe de actividades a los Poderes de la Unión de manera anual, para lo cual también comparece ante la Comisión Permanente (Artículo 102, apartado B, antepenúltimo párrafo).

iii. Puede realizar investigaciones sobre violaciones graves de derechos humanos cuando lo pidiera el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas (Artículo 102, apartado B, último párrafo).

iv. Puede promover ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad 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 la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. (Artículo 105, fracción II, inciso g).

**c)** Cuenta con autonomía e independencia funcional y financiera, pues la Norma Suprema establece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios (Artículo 102, apartado B, cuarto párrafo).

**d)** Finalmente, atiende funciones coyunturales del Estado que requieren ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad, toda vez que su objeto es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, para lo cual, primordialmente, conoce de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos (Artículo 102, apartado B, primer párrafo, y artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos).

Por lo anterior, de acuerdo a lo señalado en la propia Constitucional Federal, es inconcuso que este Organismo Constitucional participa de la naturaleza de los órganos dotados de autonomía por la Norma Fundamental, aunado a que cumple con todos y cada uno de los términos señalados por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 32/2005,<sup>11</sup> máximo intérprete de nuestra Carta Magna, así como del proceso legislativo que culminó con el reconocimiento de la independencia y autonomía de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en septiembre de 1999, como se expondrá más adelante.

En este punto, es importante traer a colación diversas razones y acontecimientos históricos que llevaron al establecimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como órgano constitucional autónomo.

En aras de coadyuvar a la mejoría, tanto de los sistemas de procuración y administración de justicia, como, en general, de los procedimientos que son responsabilidad de las autoridades de la administración pública, se creó en el mes de junio de 1990 la Comisión Nacional de Derechos Humanos, concebida como una institución que sirviera, fundamentalmente, para dar cauce a la participación activa de la sociedad en la identificación y denuncia de los actos de las autoridades que en cualquier forma comportan o puedan implicar la violación de derechos humanos.

Así, la CNDH se inició y se ha consolidado como un espacio para la expresión libre de una parte de los problemas que aquejan a la ciudadanía y ha constituido un medio eficaz para la solución de muchos de ellos, con lo cual ha tenido una nueva expresión la voluntad democrática del Estado mexicano.

La creación de esta Comisión Nacional se inscribió, además, en el marco de la cooperación entre los Estados para enfrentar asuntos de interés recíproco de la comunidad internacional.

---

<sup>11</sup> Sentencia de 22 de mayo de 2006, emitida por el Pleno de ese Alto Tribunal al resolver la controversia constitucional 32/2005, pp. 96 y 97.

En efecto, el Estado mexicano se ha comprometido internacionalmente en la protección de los derechos humanos, mediante la firma de diversas convenciones que prevén el respeto a los derechos y libertades básicas y la obligación de garantizar su libre y pleno ejercicio.

En cumplimiento de dichos compromisos internacionales y por ser un principio fundamental rector de las acciones del Estado mexicano, nuestro país ha adoptado diversas medidas jurídicas que, en algunos casos, han implicado reformas a nivel constitucional o legal; en otros, los cambios se han dado al interior de la Administración Pública Federal, como fue la creación de la entonces Comisión Nacional de Derechos Humanos, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

Como se apuntó anteriormente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tuvo sus orígenes en la segunda mitad de la década de los ochenta en el seno de la Secretaría de Gobernación; primero, por medio de una dirección de área y, de 1989 a 1990, con la Dirección General de Derechos Humanos, las cuales tuvieron a su cargo el cumplimiento de funciones relacionadas con el estudio y formulación de normas jurídicas congruentes con el orden constitucional mexicano, hasta el surgimiento de esta Comisión Nacional como el órgano responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los Derechos Humanos.

Derivado de la reforma constitucional del 28 de enero de 1992 se adicionó un apartado B al artículo 102 de la Constitución Federal, se confirió al Congreso de la Unión la facultad de establecer un organismo de protección de los derechos humanos, derivado de diversos cuestionamientos que llevaron a considerar que el órgano encargado de la defensa de los derechos humanos no podía formar parte del mismo Gobierno Federal, debido a que éste se convertía en juez y parte en dicha materia, lo cual llevó a la expedición de una Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que la estatuyó como un organismo descentralizado.

Posteriormente, el 13 de septiembre de 1999, mediante la reforma constitucional al apartado B del artículo 102, el Poder Revisor de la Constitución otorgó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos **autonomía de gestión y**

**presupuestaria**, dejando de ser un organismo descentralizado de la Secretaría de Gobernación, para convertirse en un organismo con auténtica autonomía por cuanto hace al ejercicio de sus atribuciones, personalidad jurídica y patrimonio propios.

En consecuencia, la gestión de los recursos presupuestarios para este Organismo Nacional fue excluida de la esfera competencial de la Secretaría de Gobernación y de su correspondiente ramo presupuestario, puesto que a esta Comisión Nacional se le dotó de uno propio.

Dentro del proceso legislativo respecto de las reformas de la Constitución General de la República y las reformas legales conducentes, respecto de la autonomía e independencia de la CNDH, particularmente presupuestal, encontramos las siguientes cuestiones relevantes:

**1. Exposición de motivos de la iniciativa presentada por diputados de la LVII Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo.**

*“No se trata de maquillar a la actual Comisión Nacional de los Derechos Humanos para que todo siga igual. Nuestra propuesta legislativa va a fondo y esto pasa por la necesaria adopción de una **decisión política fundamental de crear un auténtico Ombudsman** que dependa del Poder Legislativo, **vinculado a este último a través del mecanismo de designación y de rendición de cuentas, pero como Organismo Público autónomo, con independencia técnica y financiera.** Este es el modelo de organismo que se ha internacionalizado en las democracias más avanzadas, y que en el contexto actual debe replantearse con **el fin de avanzar en un auténtico equilibrio de poderes. ...**”*

**2. Exposición de motivos de la iniciativa presentada por diputados de la LVII Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.**

*“...han planteado la necesidad de que el nombramiento del titular de los organismos protectores de derechos humanos se realice desde el Congreso, para acercar más la figura del ombudsman a sus similares europeos y latinoamericanos, y **afianzar con ello una posición de mayor independencia respecto del Ejecutivo.** No obstante, sobre este punto, vale considerar que una modificación tal implica, desde luego, introducir un control*

sobre el nombramiento del titular del ombudsman, pero no resuelve la situación de dependencia orgánica que la institución tienen con respecto al Ejecutivo. Por supuesto el análisis de este tópico conduce a la necesidad de plantear una amplia discusión que concierne no sólo a los mecanismos de designación del titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sino al carácter mismo de la institución, a la constitución y función de su Consejo, al ejercicio de su presupuesto y de sus facultades, entre otras múltiples cuestiones referidas al funcionamiento propio del ombudsman.

...

#### A) Sobre la independencia del ombudsman

En su origen, la figura del ombudsman nació como un organismo intermedio, entre el Estado y la sociedad civil, cuyo valor radica en su capacidad de denuncia, y en la fuerza moral de sus recomendaciones, lo cual le otorga un carácter de observador privilegiado de las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos; por esta razón, la presente iniciativa de reforma y adiciones al marco jurídico del ombudsman, **propone la transformación de esa institución en un organismo autónomo, que por ministerio de ley goce de esa calidad -tanto orgánica como técnicamente- para nombrar a su titular, y para ejercer sus funciones y su presupuesto de manera totalmente independiente de los poderes de la Unión, lo que lo aproximaría más a la ciudadanía y reforzaría su lugar como observador independiente de los actos administrativos del Estado.**

...

La iniciativa así mismo considera el reformar a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y establece que su Artículo Segundo sea nuevamente redactado para determinar en él el carácter de la Comisión como organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con facultades para nombrar a su propio titular, para organizarse internamente, y para ejercer libremente su presupuesto y sus funciones. En consecuencia, la propuesta implica también la reforma del artículo 75 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para establecer que los recursos de este organismo sean directamente aprobados por la Cámara de Diputados mediante los procedimientos que esta determine. ...”

### 3. Discusión en Cámara de Diputados (origen) el 1 de junio de 1999.

Participación del Diputado Ricardo Cantú Garza:

**“Esta iniciativa pretendió la reforma referente a su autonomía con el fin de fortalecer el carácter independiente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos con respecto a cualquier órgano del gobierno o instancia social, ya que un ombudsman necesita de este requisito sine qua non para su debido funcionamiento. De igual forma requiere de plena autosuficiencia para garantizar la asignación de recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que al tener una asignación determinada, contaría con sus propios recursos humanos, materiales y económicos suficientes para el cumplimiento de sus funciones, el**

*nombramiento de su titular para asegurar amplitud y objetividad en la designación de éste por parte de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, permitiría asegurar la autonomía funcional. ...”*

Participación del Diputado Jorge López Vergara:

*“Hoy, gracias a la insistencia y trabajo parlamentario, fundamentalmente de nuestro grupo, votaremos las reformas al artículo 102 apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que precisamente le confieren, entre otras cuestiones, esa **autonomía de gestión y presupuestaria a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que le permitirán llevar a cabo sus funciones con total independencia del Poder Ejecutivo. ...”***

Participación del Diputado Benito Mirón Lince:

*“**El lograr la autonomía de la CNDH tiene gran relevancia, pues actualmente es el Presidente de la República, con aprobación del Senado, quien nombra tanto al Presidente de dicho organismo como a la totalidad de los Integrantes del Consejo y los recursos materiales y financieros le son proporcionados por el Ejecutivo Federal.***

***Esa relación de dependencia ya no se dará el Poder Ejecutivo ya no intervendrá en dichos nombramientos ni habrá dependencia económica, lo que consideramos trascendente para la vida de la CNDH.***  
...”

Participación del Diputado Javier Paz Zarza:

*“En el considerando primero del dictamen se coincide plenamente con **el propósito común de las 4 Iniciativas de reforma constitucional en el sentido de fortalecer la autonomía de los organismos que protegen los derechos humanos, paso que consideramos trascendental y loable para cumplir sus propósitos***

***También es encomiable la propuesta de otorgarles plena autonomía tanto de gestión como presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonios propios tendientes a evitar cualquier vinculación con alguna autoridad que pueda influir en el mejor desempeño de sus funciones.***  
...”

- 4. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos Tercera de la Cámara de Senadores (revisora) el 8 de junio de 1999.**

*“Por otra parte, también estos organismos, deben disfrutar de independencia económica, pues para una plena autonomía de gestión, deben contar con presupuesto propio que se apruebe e incluya anualmente en el Presupuesto de la Federación, por aprobación de la Cámara de Diputados, y en su caso por las legislaturas de los estados en los organismos homólogos de las entidades federativas. ...”*

De las transcripciones anteriores, se desprende que la intención del Poder Revisor de la Constitución fue fortalecer y garantizar la independencia de este Organismo Nacional y dotarlo de mayor autonomía en los rubros de gestión, financiero y presupuestal. Llama la atención que incluso, en un inicio, se incluyera la propuesta de que la Cámara de Diputados, mediante la instancia correspondiente, fuera la que aprobara de manera directa el presupuesto que elaborara el organismo de protección de los derechos humanos cuya existencia se prevé en el artículo 102, apartado B, constitucional.

Si bien la reforma no fue aprobada en ese sentido, pues en la actualidad se prevé que el Gobierno Federal deberá proporcionarle los recursos materiales y financieros que se requieran para el debido funcionamiento de la CNDH, a partir del anteproyecto que ésta elabore y remita al secretario de Estado respectivo para el trámite correspondiente, se estima que no debe soslayarse la intención del legislador constitucional respecto de la autonomía presupuestaria de esta institución.<sup>12</sup>

Al respecto, también debe tomarse en cuenta que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria<sup>13</sup> prevé que la autonomía presupuestaria de la

---

<sup>12</sup> **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

Artículo 75.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos contará con patrimonio propio. El Gobierno Federal deberá proporcionarle los recursos materiales y financieros para su debido funcionamiento.

Artículo 76.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá la facultad de elaborar su anteproyecto de presupuesto anual de egresos, el cual remitirá directamente al Secretario de Estado competente, para el trámite correspondiente.

<sup>13</sup> Artículo 5.- La autonomía presupuestaria otorgada a los ejecutores de gasto a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o, en su caso, de disposición expresa en las leyes de su creación, comprende:

I. En el caso de los Poderes Legislativo y Judicial y los **entes autónomos**, conforme a las respectivas disposiciones constitucionales, las siguientes atribuciones:

Comisión Nacional de los Derechos Humanos como ente autónomo contempla que la capacidad de aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su integración –mas no aprobación por parte de éste– al proyecto general de Presupuesto de Egresos de la Federación que se remite anualmente al Congreso General de conformidad con el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, observando los criterios generales de política económica.

Asimismo, dicha legislación presupuestaria prescribe que este Organismo Constitucional puede ejercer su presupuesto sin sujetarse a las disposiciones emitidas por las dependencias del Ejecutivo Federal, si bien observando los principios en el manejo y administración de los recursos económicos del Estado que prevé el artículo 134 de la Ley Fundamental, así como autorizar adecuaciones a su presupuesto sin autorización de la Secretaría de Hacienda federal, entre otras cuestiones.

Lo anterior, interpretado en consonancia con la autonomía de gestión y presupuestaria con la que cuenta esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como la intención del Poder Revisor de la Norma Suprema al incluir aquella garantía, permite advertir que en la determinación de su proyecto de presupuesto de egresos de este órgano constitucional autónomo no debe existir injerencia ni intervención de entidad, poder u órgano alguno, y su aprobación debe darse en los términos en que fue presentado, máxime cuando el mismo se elaboró, como en el caso concreto, en un ejercicio de recorte

- 
- a) Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica;
  - b) Ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en esta Ley, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por la Secretaría y la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estarán sujetos a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes;
  - c) Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la Secretaría, observando las disposiciones de esta Ley;
  - d) Realizar sus pagos a través de sus respectivas tesorerías o sus equivalentes;
  - e) Determinar los ajustes que correspondan en sus presupuestos en caso de disminución de ingresos, observando en lo conducente lo dispuesto en el artículo 21 de esta Ley;
  - f) Llevar la contabilidad y elaborar sus informes conforme a lo previsto en esta Ley, así como enviarlos a la Secretaría para su integración a los informes trimestrales y a la Cuenta Pública; (...).”

presupuestario atendiendo a los principios de austeridad, eficacia, equidad, eficiencia, honestidad, productividad, proporcionalidad, transparencia y rendición de cuenta.

En efecto, la determinación del Presupuesto de Egresos de esta Comisión Nacional no debe sujetarse a la discrecionalidad de otros poderes.

Afirmar lo contrario, es decir, que el órgano constitucionalmente encargado de aprobar el presupuesto de egresos pueda modificar de manera discrecional la propuesta que elabora esta Comisión Nacional, haría nugatoria la facultad constitucional de este Organismo Constitucional consistente en la garantía de autonomía presupuestal que consagra el párrafo cuarto del apartado B del artículo 102 de la Constitución Federal, pues no tendría ningún caso el que ésta la reconozca si finalmente la Cámara de Diputados dispone *motu proprio* del presupuesto previsto por este Organismo Autónomo.

Debe recalcar que las razones que el Poder Reformador de la Constitución tuvo para dotar a este Organismo Nacional de autonomía, respondieron a la necesidad de crear un auténtico *Ombudsperson* como Organismo Público Autónomo, con independencia técnica, de gestión y financiera, con el fin de avanzar en un auténtico equilibrio de poderes.<sup>14</sup>

Lo anterior, en razón de que la relación de dependencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos respecto del Ejecutivo Federal o de cualquier otro ente público, afecta gravemente la autonomía indispensable para el buen desempeño de sus atribuciones.

Bajo estas consideraciones, debe señalarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos instituye a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como una garantía constitucional de protección de los derechos

---

<sup>14</sup> Cfr. Cámara de origen: Diputados exposición de motivos de fecha 2 de abril de 1998 iniciativa de diputados Grupo Parlamentario del PRD, Proyecto de iniciativa de decreto por el cual se propone adicionar y reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a cargo del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

humanos de las personas, en términos de los dispuesto por el artículo 1° de la Constitución Federal.

Sobre dicho numeral constitucional, ese Alto Tribunal ya ha tenido oportunidad de pronunciarse, señalando que dicho precepto instituye precisamente una de las garantías a que se refiere el artículo 1°, consistente en un mecanismo de carácter no jurisdiccional de protección a los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, conformado por organismos protectores de carácter autónomo en los ámbitos federal y en el de las entidades federativas.<sup>15</sup>

*“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, **así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.** (...)”*

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

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

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

De esta manera, el texto constitucional ordena al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de las Entidades Federativas, para que en el ámbito de sus respectivas competencias —a través de una ley federal y en sus correspondientes Constituciones—, establezcan organismos dotados de autonomía para la protección no jurisdiccional de los derechos humanos.

---

<sup>15</sup> Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 30/2013, correspondiente al veintinueve de junio de dos mil diecisiete, párr. 31.

Efectivamente, si de manera expresa el párrafo primero del artículo 1° de la Constitución Federal, prevé la posibilidad de establecer diferentes garantías para la protección de los derechos humanos que reconoce el orden jurídico mexicano, como lo es el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos y que éstas, solamente podrán restringirse o suspenderse en los casos y bajo las condiciones que el propio ordenamiento supremo establezca, es indudable que una intromisión a la autonomía e independencia de dichos sistemas de protección, constituye una restricción no prevista a dichas garantías constitucionales.

Por otra parte, se estima necesario recordar que a finales del siglo XX, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, se reconoció el creciente interés existente en todo el mundo por la creación y el fortalecimiento de instituciones nacionales de derechos humanos, el cual se manifestó, entre otros, durante la *Reunión Regional para África de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos*, la *Reunión Regional para América Latina y el Caribe*, la *Reunión Regional para Asia*, el *Seminario del Commonwealth sobre las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*, y el *Seminario Regional para Asia y el Pacífico sobre cuestiones de derechos humanos*, así como diversas manifestaciones de los Estados al establecer instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos.<sup>16</sup>

En este punto conviene precisar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el marco del derecho internacional se ubica dentro de las denominadas “Instituciones Nacionales de Derechos Humanos” cuyo establecimiento dentro de la jurisdicción de los Estados se ha configurado como una práctica generalmente aceptada, por lo que la autonomía y especialización con la que cuenta Organismo, no puede interpretarse como una concesión aislada del legislador.

Para ello, es importante recordar que en el ámbito internacional se cuentan con diversas fuentes que permiten desprender que la naturaleza, atribuciones y

---

<sup>16</sup> Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, 48º período de sesiones, 85ª sesión plenaria, Resolución 48/134 “Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos”, en Documento A/RES/48/134 del 4 de marzo de 1994, pág. 2.

constante fortalecimiento de esta CNDH, forman parte de las obligaciones y compromisos que el Estado mexicano ha adquirido ante diversos organismos internacionales, los cuales se encuentran circunscritos a las obligaciones generales que en materia de derechos humanos tiene nuestro país y cuyo incumplimiento tiene como consecuencia la atribución de responsabilidad.

La fuente más importante la encontramos en el marco de la Organización de las Naciones Unidas que el 20 de diciembre de 1993, adoptó los ya mencionados “Principios de París” mismos que subrayaron la obligación todos los Estados Miembros a establecer instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, o a fortalecerlas cuando ya existan, y a incorporar esos elementos en sus planes nacionales de desarrollo.<sup>17</sup>

Por ello, como una garantía de independencia y funcionamiento se estableció que las instituciones nacionales deben disponer de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, y en particular de fondos suficientes, tales fondos deberán destinarse principalmente a la dotación de personal y locales propios, a fin de que la institución sea autónoma respecto del gobierno y no esté sujeta a un control financiero que pueda afectar su independencia.<sup>18</sup>

No obstante, si bien la independencia es el principio más importante, también podría decirse que es el más difícil y controvertido. **La verdadera independencia es fundamental para el éxito de una institución. Una institución que no pueda funcionar con independencia no puede ser eficaz.** No importa lo fielmente que cumpla otros aspectos de los Principios de París, si no es independiente, o si no se la percibe como independiente.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, 48º período de sesiones, 85ª sesión plenaria, Resolución 48/134 “Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos”, en Documento A/RES/48/134 del 4 de marzo de 1994, pág. 3.

<sup>18</sup> Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, 48º período de sesiones, 85ª sesión plenaria, Anexo a la Resolución 48/134 “Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos”, en Documento A/RES/48/134 del 4 de marzo de 1994.

<sup>19</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “*Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*”, Serie de capacitación profesional, Número 4, Nueva York y Ginebra, 2010, pág. 47.

En ese orden de ideas, de forma paralela el 25 de junio de 1993, los representantes de 171 Estados, entre los cuales se encontraba nuestro país, adoptaron por consenso la *Declaración y Programa de Acción de Viena de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos*, en la cual se establecieron puntos de acuerdo trascendentales para el funcionamiento las instituciones nacionales de derechos humanos, como se aprecia a continuación:

*“36. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma el importante y constructivo papel que desempeñan las Instituciones Nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, en particular en lo que respecta a su capacidad para asesorar a las autoridades competentes y a su papel en la reparación de las violaciones de los derechos humanos, la divulgación de información sobre esos derechos y la educación en materia de derechos humanos.*

....

**74. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta a los gobiernos y a los organismos e instituciones competentes a que aumenten considerablemente los recursos destinados a fortalecer el ordenamiento jurídico para la protección de los derechos humanos, así como los recursos asignados a las instituciones nacionales que trabajan en esa esfera. Quienes participan en la cooperación para el desarrollo deben tener presentes las relaciones mutuamente complementarias entre el desarrollo, la democracia y los derechos humanos. La cooperación debe basarse en el diálogo y la transparencia. La Conferencia pide también que se establezcan programas amplios, incluidos bancos de datos y personal especializado para el fortalecimiento del imperio de la ley y de las instituciones democráticas.”**

Ahora bien, en el marco regional la Organización de los Estados Americanos en su Resolución AG/RES. 2411 (XXXVIII-O/08), aprobada en la cuarta sesión plenaria celebrada el 3 de junio de 2008, resolvió lo siguiente:

*“1. Reafirmar la importancia fundamental que los sistemas nacionales de derechos humanos tienen para la promoción y protección de los derechos humanos, en el fortalecimiento del estado de derecho y de justicia social para la consolidación de la democracia.*

***2. Reiterar su respaldo al trabajo que, con independencia política, administrativa y financiera, desarrollan los Ombudsmen o Defensores del Pueblo, Defensores de los Habitantes, Procuradores o comisionados de Derechos Humanos de los países del Hemisferio en la promoción y la protección de los derechos humanos.”***

Dicha postura fue reiterada en la Resolución AG/RES. 2448 (XXXIX-O/09), la cual reconoció decisión de un número creciente de Estados de establecer instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, de conformidad con los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París), adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la resolución 48/134.

Finalmente, la Organización de las Naciones Unidas, continúa dando seguimiento a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, pues en la Resolución 33/15 aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 29 de septiembre de 2016, en la cual estableció que:

*“2. Alienta a los Estados Miembros a que establezcan instituciones nacionales eficaces, independientes y pluralistas de derechos humanos, o a que las refuercen si ya existen, a fin de que puedan cumplir eficazmente su mandato de promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas, según se indica en la Declaración y el Programa de Acción de Viena, y que lo hagan de conformidad con los Principios de París;*

*...*

*7. Destaca la importancia de la independencia financiera y administrativa y de la estabilidad de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, observa con satisfacción las iniciativas de los Estados Miembros que han dotado de mayor autonomía e independencia a sus instituciones nacionales de derechos humanos, por ejemplo asignándoles una función de investigación o afianzando dicha función, y alienta a otros Gobiernos a que consideren la posibilidad de adoptar medidas similares;*

*8. Destaca también que las instituciones nacionales de derechos humanos y sus respectivos miembros y personal no deberían sufrir ninguna forma de represalia o intimidación, como presiones políticas, intimidación física, acoso o limitaciones presupuestarias injustificables, por actividades llevadas a cabo en el marco de sus respectivos mandatos, en particular cuando se ocupen de casos individuales o informen sobre violaciones graves o sistemáticas en sus países;”*

Asimismo, lo anterior, fue reiterado en la Resolución 72/81, como puede observarse:

*“10. Alienta a las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos establecidas por los Estados Miembros a seguir desempeñando una función activa en prevenir y combatir todas*

las violaciones de los derechos humanos que se enumeran en la Declaración y Programa de Acción de Viena y en los instrumentos de derechos humanos internacionales pertinentes;

11. Destaca que las instituciones nacionales de derechos humanos y sus respectivos miembros y personal no deberían enfrentarse a ninguna forma de represalia o intimidación, como la presión política, la intimidación física, el acoso o las limitaciones presupuestarias injustificables, como resultado de actividades llevadas a cabo en virtud de sus respectivos mandatos, incluso cuando se ocupen de casos individuales o informen sobre violaciones graves o sistemáticas en sus países y exhorta a los Estados a que investiguen rápidamente y a fondo los casos de presunta represalia o intimidación contra los miembros o el personal de las instituciones nacionales de derechos humanos o contra las personas que cooperen o traten de cooperar con ellos;

12. Reconoce el papel desempeñado por las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos en el Consejo de Derechos Humanos, incluido su mecanismo de examen periódico universal, tanto en la fase de preparación como en la de seguimiento, y los procedimientos especiales, así como en los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, de conformidad con las resoluciones del Consejo 5/1 y 5/2, de 18 de junio de 2007<sup>10</sup>, y la resolución 2005/74 de la Comisión de Derechos Humanos, de 20 de abril de 2005<sup>11</sup>;

13. Acoge con beneplácito que se hayan ampliado las oportunidades ofrecidas a las instituciones nacionales de derechos humanos que cumplan los Principios de París de contribuir a la labor del Consejo de Derechos Humanos, como se establece en el documento relativo al resultado del examen del Consejo que figura como anexo de la resolución 16/21 del Consejo, de 25 de marzo de 2011<sup>12</sup>, aprobado por la Asamblea General en su resolución 65/281, de 17 de junio de 2011, y alienta y celebra el mayor aprovechamiento por las instituciones nacionales de derechos humanos de estas oportunidades de participación;

...

**21. Destaca la importancia de la independencia financiera y administrativa y de la estabilidad de las instituciones nacionales de derechos humanos para la promoción y protección de esos derechos, y observa con satisfacción las iniciativas de los Estados que han dado más autonomía e independencia a sus instituciones nacionales, incluso asignándoles una función de investigación o afianzando dicha función, y alienta a otros Gobiernos a considerar la posibilidad de adoptar medidas similares;**

...

**23. Subraya la importancia de la autonomía y la independencia de las instituciones de ombudsman, alienta a intensificar la cooperación entre las instituciones nacionales de derechos**

*humanos y las asociaciones de ombudsman regionales e internacionales, y alienta también a las instituciones de ombudsman a aplicar activamente las normas enunciadas en los instrumentos internacionales y los Principios de París a fin de reforzar su independencia y aumentar su capacidad de actuación como mecanismos nacionales de protección de los derechos humanos”*

Ahora bien, es imperante recordar que cuando los Estados ratifican un instrumento de derechos humanos, tienen que garantizar que esos derechos pasen a formar parte del sistema jurídico nacional o queden reconocidos en él. Además, tienen el deber de adoptar “*todas las medidas pertinentes*”, incluidas las medidas legislativas, pero sin limitarse a ellas, para garantizar que los derechos se hagan realidad a nivel del Estado.

La adopción de esas medidas es lo que significa la “*aplicación eficaz en el plano nacional*”, aspecto que ha generado gran interés y la adopción de medidas por parte de la comunidad internacional. **La aparición o reaparición de regímenes democráticos en muchos países ha centrado la atención en la importancia de las instituciones democráticas, como las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, como uno de los factores fundamentales en lo que respecta al cumplimiento de las obligaciones internacionales.**<sup>20</sup>

Las instituciones nacionales de derechos humanos -en el caso mexicano caracterizada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos- son entidades singulares que no se parecen a otras partes del gobierno al no estar sujetas a la autoridad de ninguno de los poderes tradicionales, aunque pueden llegar a responder directa o indirectamente ante el Poder Legislativo. Se mantienen a una distancia prudencial del gobierno y, sin embargo, es éste el que se ocupa de su financiación de forma principal o exclusiva. Sus miembros no son electos, aunque a veces son nombrados por representantes electos.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “*Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*”, Serie de capacitación profesional, Número 4, Nueva York y Ginebra, 2010, pág. 6.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 15.

La clasificación de una Institución Nacional como órgano público tiene importantes repercusiones en la regulación de las disposiciones en materia de rendición de cuentas, financiación y presentación de informes. En los casos en que la administración y el gasto de fondos públicos por una de estas instituciones estén regulados por el gobierno, esa regulación no debe comprometer la capacidad de la institución para desempeñar sus funciones con independencia y eficacia.<sup>22</sup>

En atención a la práctica que la comunidad internacional fue desarrollando, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución 48/134 del 20 de diciembre de 1993, acogió los denominados “Principios de París” relativos al estatuto de las instituciones nacionales y alentó el establecimiento y fortalecimiento de instituciones nacionales teniendo en cuenta esos principios y reconociendo que todos los Estados tienen el derecho de elegir el marco que resulte más adecuado a sus necesidades especiales en el plano nacional.<sup>23</sup>

Así, los principios en comento establecen los pilares fundamentales de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en rubros relacionados con su competencia y responsabilidades; su composición y las garantías de independencia y pluralidad que requieren para desempeñar sus tareas y; los métodos de operación y su relación con otros actores, como lo son las organizaciones de la sociedad civil.

El reconocimiento y trascendencia de los Principios de París fue reiterada en la Resolución 60/154 “*Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos*” de la Asamblea General, en la cual se reconoció la utilidad de seguir afianzando su aplicación cuando proceda, y alentó a los Estados, las instituciones nacionales y demás partes interesadas a estudiar la forma de conseguirlo, asimismo, observó con satisfacción las iniciativas estatales que han dado más autonomía e independencia a sus instituciones nacionales, incluso

---

<sup>22</sup> *Ídem*.

<sup>23</sup> Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, 48º período de sesiones, 85ª sesión plenaria, Resolución 48/134 “Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos”, en Documento A/RES/48/134 del 4 de marzo de 1994, p. 4.

asignándoles una función de investigación o afianzando dicha función, y alienta a otros gobiernos a que consideren la posibilidad de adoptar medidas similares.<sup>24</sup>

Las máximas en comento se instituyeron como el referente internacional mediante el cual los Estados fueron conformando sus instituciones nacionales, por lo que su importancia se reafirmó en la Resolución 63/169 “*El papel de los ombudsman, mediadores y demás instituciones nacionales de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos humanos*” de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la cual subrayó la importancia de la autonomía y la independencia de las instituciones nacionales de derechos humanos, y consideró importante la función que desempeñan pues contribuyen a la realización efectiva del estado de derecho y del respeto de los principios de justicia e igualdad.<sup>25</sup>

Por lo anterior, es posible afirmar que los Principios de Paris representan la materialización de una práctica internacional, que incluso nuestro país ha considerado como la principal fuente de estándares normativos para las instituciones nacionales de derechos humanos, o, como son denominados por el artículo 102, apartado B, de la Constitución mexicana, organismos públicos de derechos humanos.<sup>26</sup>

Así los mencionados principios, en relación con el grado de independencia y pluralidad de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, exige algunas funciones básicas, entre las cuales se encuentra la siguiente:

---

<sup>24</sup> Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, 60º período de sesiones, 64ª sesión plenaria, Resolución 60/154 “Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos”, en Documento A/RES/60/154 del 16 de diciembre de 2005, págs. 3 y 4.

<sup>25</sup> Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, 63º período de sesiones, 70ª sesión plenaria, Resolución 63/169 “El papel de los ombudsman, mediadores y demás instituciones nacionales de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos humanos”, en Documento A/RES/63/169 del 18 de diciembre de 2008, págs. 1 y 2.

<sup>26</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos, Intervención del Señor Amerigo Incalcaterra, Representante en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el Encuentro Nacional El Ombudsman, Herramienta de Participación Ciudadana, 17 de mayo de 2007

**“2. La institución nacional dispondrá de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, y en particular de créditos suficientes. Esos créditos deberán destinarse principalmente a la dotación de personal y locales propios, a fin de lograr la autonomía respecto del Estado y solo estar sujeta a un control financiero del Estado que respete su independencia.”**<sup>27</sup>

Bajo ese rubro, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha reconocido que la autonomía financiera es esencial, pues una institución que no ejerza el control de sus recursos o de la forma en que puede utilizarlos no puede ser independiente<sup>28</sup> y precisa que:

**“Es menos aconsejable vincular el presupuesto de una institución con el de un ministerio del Gobierno. Incluso si no se produce ninguna interferencia, puede dar la impresión de falta de independencia. Eso es especialmente cierto si la institución puede recibir denuncias, puesto que la conexión financiera puede dar lugar a un conflicto de intereses, real o aparente.**

**La financiación debe estar también garantizada, es decir, protegida contra la reducción arbitraria durante el período que abarca. Con ello se impide que las decisiones o acciones de la institución puedan servir como justificación para recortar los fondos. Evidentemente, el parlamento es la autoridad última en asuntos de gasto y, cuando ha de hacer frente a circunstancias económicas difíciles, tiene el derecho y la responsabilidad de controlar los recursos y limitar el gasto del Estado si es necesario. En esas circunstancias, si se produce una reducción del presupuesto esta no ha de ser desproporcionada en relación con cualquier otra función básica, especialmente en el ámbito del Estado de derecho.”**<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, 48º período de sesiones, 85ª sesión plenaria, Anexo a la Resolución 48/134 “Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos”, en Documento A/RES/48/134 del 4 de marzo de 1994.

<sup>28</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades”, Serie de capacitación profesional, Número 4, Nueva York y Ginebra, 2010, pág. 48.

<sup>29</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades”, Serie de capacitación profesional, Número 4, Nueva York y Ginebra, 2010, pág. 49.

Asimismo, en seguimiento a lo establecido en los Principios de París se creó el Subcomité de Acreditación del Comité Internacional de Coordinación, el cual tiene el mandato de examinar y analizar las solicitudes de acreditación que le envíe el Presidente del Comité Internacional de Coordinación y hacer recomendaciones a los miembros conforme a los Principios referidos. Dicho subcomité en sus Observaciones Generales refirió que:

*“2.6 Recursos suficientes. El Estado deberá proporcionar recursos suficientes, que incluyan como mínimo:*

- a) La asignación de fondos para un alojamiento adecuado, al menos de su sede;*
- b) La concesión de unos salarios y beneficios para su personal que sean comparables a los salarios y condiciones de la administración pública;*
- c) La remuneración de los Comisionados (si procede); y*
- d) El establecimiento de sistemas de comunicaciones que incluyan teléfono e Internet.*

*Los recursos suficientes deberían garantizar, de modo razonable, que la organización logre mejorar su funcionamiento y el cumplimiento de su mandato de forma gradual y progresiva.*

*La financiación por fuentes externas, como la procedente de los asociados en el desarrollo, no debe constituir el modo básico de financiación de la INDH, puesto que es responsabilidad del Estado garantizar el presupuesto mínimo de actividad de la INDH que le permita funcionar para cumplir su mandato.*

**Las INDH deben gozar de plena autonomía financiera respecto de sus sistemas de financiación. Esto debe quedar reflejado en una partida presupuestaria separada sobre la que se tenga control y capacidad de gestión absolutos.**<sup>30</sup>

Por lo anterior, es posible concluir que existe una práctica reiterada en la comunidad internacional respecto de la importancia de las instituciones nacionales de derechos humanos que se ve reflejada en el contenido de los Principios de París, los cuales dan las pautas para la eficacia de dichas instituciones, entre las cuales se encuentran los estándares para garantizar su autonomía e independencia.

---

<sup>30</sup> Organización de las Naciones Unidas, Observaciones generales del Subcomité de Acreditación del Comité Internacional de Coordinación, párr. 2.6

Del referido estándar se destaca lo relativo a los recursos financieros para su funcionamiento, los cuales, como se refirió en los párrafos precedentes no deben verse afectados de manera arbitraria pues su reducción puede redundar en la ineficacia de la institución pues no tendría la capacidad de cumplir con su mandato nacional e internacional de protección y promoción de los derechos humanos, lo cual materializaría un esquema de control sobre dichos órganos sustentado en factores meramente económicos.

Apuntado lo anterior, recapitulando, los organismos constitucionales autónomos, forman parte del Estado mexicano y su función es parte de un régimen de cooperación y coordinación a modo de control recíproco para evitar el abuso en el ejercicio del poder público.

En el caso concreto, dicha coordinación entre Poderes Autónomos, —la Cámara de Diputados y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos— se materializa cuando, en términos de los artículos 74, fracción IV, 75 y 102 apartado B, este Organismo Constitucional, en ejercicio de su autonomía e independencia conferida por el último de los numerales citados, elabora su anteproyecto de presupuesto de egresos, lo entrega al Poder Ejecutivo para que éste a su vez lo incorpore al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y lo haga llegar a la Cámara de Diputados para su aprobación.

Esto es, la Cámara de Diputados no elabora el Presupuesto de Egresos de los Entes Públicos, entre ellos, esta Comisión Nacional, puesto que, como en el caso concreto, cuenta con autonomía presupuestal, es la propia CNDH, quien elabora una propuesta, bajo los principios de austeridad, eficacia, equidad, eficiencia, honestidad, productividad, proporcionalidad, transparencia y rendición de cuenta..

De esta manera se garantiza un verdadero sistema de pesos y contrapesos, “*checks and balances*”, en el cuál, entes independientes y autónomos, unos de otros, detentan facultades específicas que previenen la subordinación de uno frente a otro.

En efecto, los organismos en mención cuentan con garantías institucionales, **las cuales constituyen una protección constitucional a su autonomía** y, en esa medida, se salvaguardan sus características orgánicas y funcionales esenciales; de forma que no podría llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en las atribuciones de un órgano constitucional autónomo pues, de lo contrario, se violentaría el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal, en detrimento de la sociedad en general, pues dicha autonomía se encontraría subordinada a elementos ajenos a la función constitucional que tienen encomendada, como pudieran ser los económicos.

Así, debe precisarse que dentro del ámbito de autonomía de este tipo de órganos resulta relevante la relativa a la materia presupuestaria y dentro de ésta la facultad que tienen para fijar los tabuladores de sus funcionarios públicos.

De esta manera, si la autonomía de esos órganos está protegida constitucionalmente por desempeñar una función estatal específica, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales, entonces el acto cuya invalidez se demanda resulta violatorio de la referida autonomía, pues se transgrede su ejercicio.

Hasta aquí, como se delineó al inicio del presente concepto de invalidez, resulta fundamental comprender la naturaleza de este Organismo Constitucional y la autonomía de la que está embestido, para así corroborar que efectivamente, la reducción adicional a la propuesta de disminución presupuestal, que este Organismo Constitucional, realizó en ejercicio de su autonomía constitucional presupuestal, representa una transgresión a su ámbito competencial, específicamente por cuando hace a la facultad de este Organismo Constitucional de autorregular su presupuesto.

Así, como se esgrimió en líneas previas, el artículo 102, apartado B, párrafo cuarto, de la Constitución Federal otorga a este Organismo Constitucional autonomía de gestión y presupuestaria, lo cual, implica, la facultad de elaborar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica, así como ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en la Ley, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Función Pública, con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estarán sujetos a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes.<sup>31</sup>

Como se puede apreciar, el ámbito competencial de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos que lo faculta para ejercer su autonomía presupuestaria se ve afectado con el PEF impugnado, al hacer nugatorias las potestades constitucionales de este Organismo Nacional, en el sentido de no tomar en cuenta el ejercicio de reducción previo que ya había realizado y por el contrario, sin motivación ni fundamentación alguna, se realizó una reducción aun mayor a la propuesta por esta CNDH.

Una vez que se ha expuesto a ese Alto Tribunal que esta Comisión Nacional de los derechos Humanos es un Organismo Constitucional Autónomo, y explicados los alcances de esa autonomía particularmente en el ámbito presupuestal, conviene analizar el principio de división de poderes, para posteriormente demostrarle a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación que el PEF impugnado verdaderamente invade la esfera de competencias de esta Institución Nacional.

---

<sup>31</sup> Ley Federal del Presupuesto y responsabilidad Hacendaria:

Artículo 5.- La autonomía presupuestaria otorgada a los ejecutores de gasto a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o, en su caso, de disposición expresa en las leyes de su creación, comprende:

I. En el caso de los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, conforme a las respectivas disposiciones constitucionales, las siguientes atribuciones:

a) Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica;

b) Ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en esta Ley, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por la Secretaría y la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estarán sujetos a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes;

(...)

## **B. División de poderes.**

El artículo 49<sup>32</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el principio de división de poderes, el cual establece que el Supremo Poder de la Federación se divide en tres departamentos para su ejercicio, a saber: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Asimismo, prescribe la prohibición de que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que el principio de división funcional de poderes es aquél que se desarrolla constitucionalmente mediante la atribución de competencias expresas conferidas a los órganos superiores del Estado; en ese sentido, el principio limita la actuación de las autoridades, lo que significa que todo aquello para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido y que sólo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé y, en particular, sobre las bases que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>33</sup>

Este principio ha sido tradicionalmente concebido como aquél que consiste en que existe una división funcional de atribuciones entre los poderes públicos de la Unión, sin embargo, ello no implica que haya una separación absoluta y determinante de funciones, sino que su operación se desenvuelve de manera

---

<sup>32</sup> Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

<sup>33</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 9/2006 del Pleno de ese Tribunal Constitucional, Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, febrero de 2006, pág. 1533, del rubro: ***“PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS.”***

flexible, con la finalidad de que haya coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado.<sup>34</sup>

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que las implicaciones normativas del principio de división de poderes no se obtienen mediante la modalidad de interpretación literal del texto del artículo 49 constitucional, por resultar insuficiente para capturar la integridad del parámetro de control de la validez a que da lugar.<sup>35</sup>

Así, el Pleno del Tribunal Constitucional ha sostenido que este principio es un elemento articulador del Estado cuya finalidad consiste en ser un instrumento de limitación y de ordenación tanto negativa –limitación– como positiva –genera posibilidades creativas de actuación– del poder público, lo cual debe tomarse en consideración para poder desprender sus consecuencias normativas.<sup>36</sup>

En ese sentido, la cláusula constitucional de división de poderes debe interpretarse de forma sistemática, causal, teleológica e histórica, en virtud de que constituye una institución jurídica que ha sido desarrollada desde tiempos remotos y que ha adquirido matices diferentes según la época y el lugar en que se ha abordado.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 78/2009 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, julio de 2009, pág. 1540, del rubro siguiente: **“DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.”**

<sup>35</sup> Sentencia de 7 de mayo de 2015, emitida por el Pleno de ese Alto Tribunal al resolver la controversia constitucional 117/2014, p. 89.

<sup>36</sup> Cfr. *Ídem*.

<sup>37</sup> Tesis aislada CXXVII/2001 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 231 del Tomo XIV (agosto de 2001) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: **“DIVISIÓN DE PODERES. PARA FIJAR EL ALCANCE DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO, RESULTA INSUFICIENTE SU INTERPRETACIÓN LITERAL.”**

Derivado de lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido, a través de la resolución de diversos precedentes, que el principio en comento tiene por objeto la limitación del poder, mediante la idea reguladora de pesos y contrapesos, esto es, mediante una cierta idea de balances que impida la concentración del poder, al mismo tiempo que posibilite la generación creativa de competencias públicas para la realización del bien común.<sup>38</sup>

En este orden de ideas, el Tribunal Pleno ha reconocido que la división de poderes es un principio evolutivo, con un contenido flexible, que debe adaptarse a cada momento histórico, para proyectar su ideal regulativo de “pesos y contrapesos” a cada arreglo institucional constitucional, toda vez que la arquitectura del poder público no es estática, sino dinámica.<sup>39</sup>

Sentadas las bases anteriores, es pertinente mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público, ha reconocido que el Estado mexicano introdujo mediante distintas reformas constitucionales en el sistema jurídico mexicano diversos órganos autónomos cuyas funciones y campo de actuación no se atribuye ni está sujeta a los depositarios tradicionales del poder público, es decir, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.<sup>40</sup>

Así, a estos órganos constitucionales autónomos se les han encargado la realización de funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia, con el fin de atender eficazmente demandas sociales.

Ello obedece a que, si bien estos órganos públicos autónomos gozan de autonomía e independencia respecto de los poderes clásicos, forman parte del Estado mexicano, máxime que su misión principal radica en atender

---

<sup>38</sup> Sentencia de 7 de mayo de 2015, emitida por el Pleno de ese Tribunal Constitucional al resolver la controversia constitucional 117/2014, p. 90.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 91.

<sup>40</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 12/2008 del Pleno del Máximo Tribunal, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, febrero 2008, pág. 1871, de rubro: “**ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.**”

necesidades torales tanto de éste como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran en paridad frente a los órganos tradicionales.

En ese sentido, ese Tribunal Pleno ha sostenido, al resolver diversos precedentes, que los órganos constitucionales autónomos tienen las siguientes notas distintivas:<sup>41</sup>

1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.
2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.
3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

En suma, podemos colegir que los organismos constitucionales autónomos forman parte del Estado mexicano y guardan autonomía e independencia

---

<sup>41</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2007 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, mayo de 2007, pág. 1647, del rubro: **“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.”**

funcional, orgánica y financiera respecto de los demás poderes tradicionales, de forma tal que se fortalezca la especialización con la que deben contar, derivado de su importancia social, a fin de que alcancen los fines para los que fueron creados, en virtud de que deben atender necesidades totales dentro del Estado y la sociedad.

En esa tesitura, es claro que su existencia debe considerarse como una forma de distribución de funciones o competencias que hace más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado, misma que descansa sobre el principio de división de poderes, el cual no se rompe, sino que se robustece bajo su óptica evolutiva.

Así, si bien las funciones públicas del Estado, en un primer momento, se dividían tradicionalmente en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, dicho esquema no resultó suficiente para atender las necesidades de la evolución del constitucionalismo contemporáneo, motivo por el cual el ejercicio del poder público ya no recae solamente en estos tres órganos para garantizar el pleno goce de los derechos humanos, sino que se ha dotado de autonomía constitucional a otros entes públicos, con la misma jerarquía, a fin de que éstos realicen funciones específicas que –por su trascendencia– no pueden someterse al arbitrio de los titulares de los poderes clásicos.

En este sentido, cobra relevancia el texto del artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto instituye el principio de división de poderes para el ámbito federal –el ejercicio del poder público de la Federación se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial–, de donde podemos desprender que cada una de estas ramas de la función pública federal –incluidos desde luego los diferentes órganos constitucionales autónomos creados por la propia Norma Fundamental– realizan funciones diferenciadas que guardan notas distintivas y especializadas propias de su naturaleza.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que el principio de división de poderes contenido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es un mecanismo de racionalización del poder público por la vía de su límite y balance, con el fin de garantizar el principio

democrático, los derechos fundamentales y sus garantías, a través de un régimen de cooperación y coordinación de competencias, a manera de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público.<sup>42</sup>

Así, el principio de división de poderes es evolutivo y es a través de su desarrollo que se han establecido nuevos mecanismos para controlar el poder, con la finalidad de hacer más eficaz el funcionamiento del Estado; de ahí que se haya dotado a ciertos órganos, como los constitucionales autónomos, de las facultades necesarias para alcanzar los fines para los que fueron creados y en atención a la especialización e importancia social de sus tareas.

Para ello, como ha señalado el Pleno de ese Máximo Tribunal, debe advertirse que los órganos constitucionales autónomos cuentan con garantías institucionales, las cuales constituyen una protección constitucional a su autonomía y, en esa medida, se salvaguardan sus características orgánicas y funcionales esenciales; de forma que no podría llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en las atribuciones de un órgano constitucional autónomo pues, de lo contrario, se violentaría el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal.

En ese sentido, ese Alto Tribunal ha señalado que las características de las que gozan los órganos constitucionales autónomos son las siguientes:

- a) Se establecen y se configuran directamente en la Constitución;
- b) Mantienen relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado;
- c) Cuentan con autonomía e independencia funcional y financiera; y
- d) Atienden funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

---

<sup>42</sup> Tesis aislada 2a. CLXVI/2017 (10a.) de la Segunda Sala de ese Alto Tribunal, Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, pág. 603, del rubro: **“GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.”**

Ahora bien, ese Alto Tribunal ha señalado que la división de poderes constituye un sistema de carácter flexible, en el sentido de que se permite a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y organismo que se encuentran a la par de los órganos del poder público tradicionales, ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de atribuciones de otro poder, siempre y cuando así lo consigne de manera expresa la Constitución Federal y que se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia.<sup>43</sup>

Otra de las características que la doctrina jurisprudencial ha desprendido de esta máxima constitucional conlleva que, si bien establece un sistema flexible de distribución de facultades, las atribuciones que se encuentran concedidas a cada ente, deben interpretarse enmarcadas y limitadas de manera tal que salvaguardando la división de poderes y el de autonomía de cada uno de los mismos.<sup>44</sup>

En esa tesitura, para salvaguardar este sistema de pesos y contrapesos entre los entes públicos que establece la Ley Fundamental, es imperativo evitar que en la interacción que exista entre los poderes públicos no se rompa con el principio de división de poderes, es decir, que no exista intromisión, dependencia ni subordinación respecto de las funciones y competencias que se encuentran asignadas a cada uno de los entes constitucionalmente establecidos por la Norma Fundante.

De acuerdo con la jurisprudencia de ese Tribunal Constitucional, como se dijo en el párrafo que antecede, existen diversas formas indebidas que se traducen en violaciones al principio de división de poderes, conceptualizados en tres distintos

---

<sup>43</sup> Tesis aislada de la Segunda Sala de ese Alto Tribunal, Séptima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 151-156, Tercera Parte, pág. 117 del rubro: **“DIVISION DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARACTER FLEXIBLE.”**

<sup>44</sup> Tesis aislada P. CLVIII/2000 del Pleno de ese Máximo Tribunal, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XII, septiembre de 2000, pág. 33, del rubro: **“PODERES DE LA FEDERACIÓN. LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE AJUSTAN.”**

niveles: **la intromisión, la dependencia y la subordinación**, los cuales se definen conforme a lo siguiente:<sup>45</sup>

- a) La **intromisión** es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión.
- b) La **dependencia** conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma.
- c) La **subordinación** se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe.

En el presente apartado se ha expuesto que el principio de división de poderes es aquél que se desarrolla constitucionalmente mediante la atribución de competencias expresamente conferidas a los entes públicos y que, el desarrollo evolutivo de dicho principio ha implicado incluir a los Organismos a los cuales el texto constitucional les dota de autonomía.

Este Organismo Nacional desea hacer patente a ese Alto Tribunal que dicho principio se ve transgredido en el caso concreto toda vez que la Cámara de

---

<sup>45</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 80/2004 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, septiembre de 2004, pág. 1122, del rubro siguiente: **“DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.”**

Diputados invadió la esfera competencial de este Organismo, particularmente en su ámbito de autonomía presupuestal, pues lo subordina con el efecto de disminuir sin motivación ni fundamentación alguna, la propuesta de egresos elaborada por esta CNDH en ejercicio de la multicitada autonomía e independencia.

En efecto, como ese Alto Tribunal reconoció al establecer las nuevas políticas de austeridad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los entes públicos se encuentran tienen un ámbito competencial específico y el texto constitucional delimita esa esfera de facultades y los inviste de la independencia y la autonomía necesaria con la finalidad de garantizar la división de poderes que debe prevalecer en un Estado democrático.

Así, un Poder Público, como en el caso, el Poder Legislativo, no puede subordinar a otro poder. Es decir, el Poder Legislativo no puede evitar que la Comisión Nacional tome autónomamente sus decisiones, máxime cuando actúa dentro del marco constitucional delimitado, y en ejercicio de sus competencias y funciones constitucionales.

En efecto, como ese Alto Tribunal ha reconocido, un Poder Público, en particular el Poder Legislativo, no puede disminuir, sin motivación ni fundamentación alguna, el presupuesto propuesto por otro Órgano del Estado, sin embargo, ello no impide que en ejercicio de su independencia y autonomía de gestión presupuestal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ejerza una autorregulación presupuestal bajo los principios de austeridad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

En efecto, en el caso concreto, este Organismo Público, en ejercicio de su esfera competencial, particularmente de su autonomía, practicó un recorte presupuestal atendido a los principios referidos y la Cámara de Diputados, transgrediendo el ámbito de atribuciones de este Organismo Constitucional y vulnerando su autonomía presupuestal.

Una vez que han quedado expuestas diversas consideraciones relacionadas con el principio de división de poderes, principalmente en torno a los poderes clásicos

del Estado, a continuación, se enfatizará a ese Alto Tribunal que el acto impugnado transgrede la autonomía presupuestal de la CNDH.

### **C. Violación a la esfera de competencias, particularmente la autonomía presupuestal de la CNDH.**

En principio, es necesario precisar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que la autonomía presupuestaria de los órganos constitucionales autónomos consiste en que éstos anualmente aprueben su proyecto de presupuesto de egresos, el cual se remite al Poder Ejecutivo para que éste, en los términos en que le fue presentado, lo incorpore dentro del proyecto de Presupuesto de Egresos; autonomía que también se encuentra en el aspecto relativo a que maneja, administra y ejerce su presupuesto, es decir, **se autodetermina en el manejo de sus recursos económicos sujetándose siempre a la normatividad de la materia.**<sup>46</sup>

Por su parte, el artículo 5 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria dispone que la autonomía presupuestaria en el caso de los entes autónomos, conforme a las respectivas disposiciones constitucionales, las siguientes atribuciones: comprende:

- a. Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica.
- b. Ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en la Ley, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y

---

<sup>46</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 19/2007 del Pleno de ese Alto Tribunal, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, mayo 2007, pág. 1651, del rubro: **“TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. AL SER UN ÓRGANO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.”**

transparencia y estarán sujetos a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes.

- c. Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, observando las disposiciones de esta Ley.
- d. Realizar sus pagos a través de sus respectivas tesorerías o sus equivalentes.
- e. Determinar los ajustes que correspondan en sus presupuestos en caso de disminución de ingresos, observando en lo conducente lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley.
- f. Llevar la contabilidad y elaborar sus informes conforme a lo previsto en la Ley, así como enviarlos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su integración a los informes trimestrales y a la Cuenta Pública.

En ese sentido, tales reglas, como se analizó en el apartado anterior, resultan aplicables a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pues tanto su naturaleza constitucional como las reglas a las que se encuentra sujeta en virtud de la normatividad presupuestaria, resultan análogas a las razonadas por el Tribunal Constitucional mexicano.

Conviene precisar que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en ejercicio de su independencia y autonomía de gestión presupuestal, realizó una autorregulación presupuestal bajo los principios de austeridad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez que la propia Constitución Federal establece.

En ese sentido, este Organismo Nacional Autónomo en ejercicio de su autonomía presupuestaria realizó los cálculos y ajustes que estimo pertinentes para llevar a cabo una disminución a su Proyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2019, sin que ello comprometiera las atribuciones constitucionales encomendadas a este Organismo Especializado en la Protección de Derechos Humanos, mismo que implicó una reducción de

\$61,689,424 con respecto al presupuesto propuesto y aprobado para el año anterior, ya que en dicho ejercicio autorregulatorio se consideró que la disminución mencionada permitía a la CNDH continuar desarrollando su función de manera regular.

Sin embargo, dicha independencia y autonomía autorreguladora de su presupuesto, fue vulnerada por la Cámara de Diputados al haber reducido, de forma arbitraria a la disminución planteada y en ejercicio desmedido de sus atribuciones, la propuesta que elaboró la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para la integración de su presupuesto anual para el ejercicio fiscal 2019, misma que, como se indicó, ya contemplaba una reducción propuesta por esta Comisión Nacional en pleno ejercicio de su independencia y autonomía presupuestal.

Así, como se desprende del Anexo 31, Gasto Programable 35, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el mencionado ejercicio fiscal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2018, se determinó una reducción de \$161,900,000 (ciento sesenta y un millones, novecientos mil pesos 00/100 M.N.), y aprobó un presupuesto a este Organismo Nacional de \$1,809,405,805 (mil ochocientos nueve millones trescientos cinco mil ochocientos cinco pesos 00/100 M.N.), lo anterior, se insiste, sin haber realizado una fundamentación ni motivación reforzada, requisito que ha sido establecido en la jurisprudencia de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para una mayor claridad, a continuación se evidencia el Gasto Total Neto para la Comisión Nacional aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018, en comparación con el monto disminuido en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación propuesto por este Organismo Autónomo para el ejercicio fiscal 2019 y la cantidad aprobada por la Cámara de Diputados en el presupuesto impugnado.

PEF aprobado 2018	Proyecto PEF propuesto por la CNDH 2019 en ejercicio de su autonomía presupuestaria	PEF aprobado por la Cámara de Diputados 2019
<b>2,033,004,229</b>	<b>1,971,305,805</b>	<b>1,809,405,805</b>

En ese sentido, resulta evidente que la Cámara de Diputados actuó en forma contraria a lo que establece el artículo 102, apartado B, párrafo cuarto, de la Constitución Federal, y transgredió la autonomía presupuestaria de esta Comisión Nacional.

Lo anterior, toda vez que, el Presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a este Organismo Autónomo, según se desprende del Anexo 31, Apartado A, Gasto Programable 35, asciende a la cantidad de \$1,809,405,805.00 (mil ochocientos nueve millones cuatrocientos cinco mil ochocientos cinco pesos 00/100 M.N.), es decir, realizó una reducción presupuestal de \$161,900,000.00 (ciento sesenta y un millones novecientos mil pesos 00/100 M.N.), respecto del Presupuesto elaborado por este Organismo Constitucional, el cual, en un ejercicio de austeridad, y racionalidad de los recursos contenía una disminución con respecto al Presupuesto elaborado y aprobado en 2018.

Debe tomarse en consideración, como se señaló *supra*, que, la Comisión Nacional tiene la facultad de elaborar su proyecto de presupuesto, tomando en consideración las atribuciones de rango constitucional que desempeña. Anteproyecto que posteriormente envía al Ejecutivo Federal, para que a su vez remita a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación.

En este punto conviene precisar que si bien, en términos del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el

Ejecutivo Federal, no se trata de una facultad discrecional que pueda ejercer la Cámara a voluntad, sino que consiste en una potestad de cooperación y coordinación en conjunto con los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, el monto de gastos que estima necesarios para permitir el ejercicio eficaz y oportuno de sus competencias.

Esto no significa que los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía constitucional puedan plantear cualquier cantidad, sino que las cantidades que propongan sean razonables frente al ejercicio constitucional de sus atribuciones y que la Cámara de Diputados deba aprobarla. Al contrario, se trata de un ejercicio de cooperación y coordinación en el que, a través del Ejecutivo Federal, los entes públicos le solicitan a la Cámara de Diputados la aprobación del gasto que estiman pertinente para cumplir con sus fines constitucionales.

Lo anterior constituye un ejemplo claro del principio de división de poderes consagrado en el texto constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.<sup>47</sup>

Permitir lo contrario, es decir, aceptar que la Cámara de Diputados, pueda aprobar el Presupuesto que considere pertinente, sin la justificación razonable, haría nugatoria no sólo la autonomía de los entes públicos, sino que rompería con el diseño constitucional de división de poderes, pues implicaría el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, a saber, la subordinación por razones de índole económico sin justificación.

---

<sup>47</sup> Jurisprudencia P./J. 52/2005 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Julio de 2005, p. 954, del rubro: ***“DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”***

En efecto, en el caso concreto, se actualiza una afectación al principio de división de poderes ordenado por la Constitución, ya que esta situación se traduce en un acto prohibido de subordinación respecto de esta institución nacional a la decisión de la Cámara de Diputados pues sometió a la voluntad de ese órgano legislativo la cuantía de los recursos que este Organismo Autónomo previó requeriría para operar durante el período que comprende el ejercicio fiscal de 2019.

Debe insistirse que, esta Comisión Nacional no pierde de vista en ningún momento la competencia constitucional con la que cuenta el mencionado órgano legislativo para aprobar el presupuesto de egresos anualmente, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto que le es remitido por el Ejecutivo Federal, así como de las contribuciones que se estimarán necesarias para cubrirlo, de conformidad con el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, al respecto es menester recordar, como se mencionó *supra*, que si bien el principio de división de poderes mandata la prohibición de intromisión de las esferas competenciales de cada uno de los poderes públicos del Estado, ello no implica que ese principio deba interpretarse de manera rígida, pues no se puede soslayar que la propia Norma Fundamental reconoce expresamente la autonomía presupuestal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su artículo 102, apartado B, constitucional.

Ahora bien, es pertinente reiterar que la voluntad del Poder Revisor de la Constitución autonomía consistió en otorgar la independencia suficiente a este organismo protector de derechos fundamentales para ser autosuficiente orgánica y funcionalmente, en aras de alcanzar los fines para los que fue creado, y no depender de los demás poderes de la Unión.

Asimismo, como se señaló en líneas precedentes, no se considera válido limitar la interpretación de la autonomía presupuestal de este Organismo Constitucional Autónomo al simple hecho de que pueda aprobar su propio anteproyecto de presupuesto de forma independiente, pues ello únicamente le reconocería esa protección a su competencia respecto del Poder Ejecutivo y no así por lo que

hace al Legislativo, sugiriendo una subordinación en torno a éste, en tanto que se le permitiría reducir indiscriminadamente y sin atribución alguna las provisiones presupuestales que esta CNDH establezca en ejercicio de su autonomía presupuestal.

De ser así, no tendría ninguna razón de ser la inclusión y reconocimiento expreso en el texto constitucional de la autonomía presupuestal de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pues independientemente de la proyección presupuestal que estime pertinente enviar para su aprobación, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión podría realizar a discreción las reducciones o ampliaciones a los recursos anuales de esta institución en detrimento de su pretendida independencia.

Ello equivaldría a hacer nugatoria la autonomía de la que debe gozar este Organismo Constitucional por mandato del artículo 102, apartado B, de la Constitución General de la República.

Como se mencionó en párrafos previos, lo anterior no sugiere el desconocimiento de la competencia constitucional de la Cámara de Diputados de aprobar el presupuesto de egresos federal de forma anual, pues esta función le es encomendada a dicho órgano legislativo por la propia Carta Fundamental; sin embargo, a juicio de esta Comisión Nacional, la única forma válida para modificar el proyecto de presupuesto remitido a aquella autoridad, sería mediante una fundamentación y motivación reforzada, a través de la cual se justifique la alteración de la propuesta de gasto remitida al órgano que le corresponde su aprobación.

Al respecto, es conveniente mencionar que ese Tribunal Pleno ha sostenido que tratándose de actos que no trascienden de manera inmediata la esfera jurídica de los particulares, sino que se verifican sólo en los ámbitos internos del gobierno, es decir, entre autoridades, el cumplimiento de la garantía de legalidad

tiene por objeto **que se respete el orden jurídico y que no se afecte la esfera de competencia que corresponda a una autoridad**, por parte de otra u otras.<sup>48</sup>

En este supuesto, la garantía de legalidad y, concretamente, la parte relativa a la debida fundamentación y motivación, se cumple con los siguientes presupuestos:

a) Con la existencia de una norma legal que atribuya a favor de la autoridad, de manera nítida, la facultad para actuar en determinado sentido y, asimismo, mediante el despliegue de la actuación de esa misma autoridad en la forma precisa y exacta en que lo disponga la ley, es decir, ajustándose escrupulosa y cuidadosamente a la norma legal en la cual encuentra su fundamento la conducta desarrollada; y

b) Con la existencia constatada de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir con claridad que sí procedía aplicar la norma correspondiente y, consecuentemente, que **justifique con plenitud el que la autoridad haya actuado en determinado sentido y no en otro.**

A través de la primera premisa, **se dará cumplimiento** a la garantía de debida fundamentación y, **mediante la observancia de la segunda, a la de debida motivación.**

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que, para modificar —particularmente reducir— los proyectos de presupuesto de los Entes Públicos, es indispensable que el órgano legislativo realice una fundamentación y motivación en la que se demuestre que la cantidad asignada es en principio

---

<sup>48</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 50/2000 del Pleno de ese Alto Tribunal, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, abril de 2000, pág. 813, del rubro: ***“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES.”***

suficiente para colmar los gastos que entrañará en la realidad su funcionamiento, y en consecuencia no se causará afectación a la sociedad.<sup>49</sup>

Tal exigencia encuentra su justificación, de acuerdo con la jurisprudencia de ese Alto Tribunal, en las siguientes razones:<sup>50</sup>

1. Es facultad exclusiva de los Entes Autónomos aprobar el anteproyecto definitivo de su presupuesto de egresos y acordar que se presente al Ejecutivo, quien únicamente funge como conducto para hacer llegar dicho documento al Congreso Estatal.

2. Los Entes Públicos tienen garantizada la irreductibilidad presupuestaria, en el sentido de que jurídicamente no puede fijárseles un presupuesto con monto inferior al aprobado para el ejercicio ordinario anual anterior.

3. La irreductibilidad tiene el propósito de proteger su autonomía, poniéndolo a salvo de todo tipo de presiones, para que cumpla con plena independencia las atribuciones encomendadas por la Constitución Federal.

4. La intromisión, dependencia o subordinación de un Poder sobre otro puede versar sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Ente Público; la inmutabilidad salarial; o la autonomía en la gestión presupuestal.

5. La autonomía de la gestión presupuestal está directamente relacionada con la satisfacción plena de las tareas que tiene encomendadas el Especializado de que se trate.

Conforme a lo anterior, se estima que resultan aplicables en esencia las razones anteriores, en virtud de que esta Comisión Nacional, acorde al andamiaje

---

<sup>49</sup> Sentencia de 19 de agosto de 2009, emitida por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 10/2009, p. 29.

<sup>50</sup> *Ibidem*, pp. 29 y 30.

normativo en materia presupuestal que rige a este Organismo Autónomo expuesto en apartados previos, es su facultad aprobar el anteproyecto de presupuesto, remitiéndolo a la dependencia del Ejecutivo Federal para que únicamente lo incorpore a su proyecto, sin realizar observaciones o modificaciones al mismo; es decir, únicamente funge como conducto frente a la Cámara de Diputados.

En ese sentido, debe tomarse en consideración que la reducción al presupuesto de esta institución es el caso más claro de afectación a su autonomía e independencia, pues el allegarse de recursos no son fines en sí mismos, sino condiciones instrumentales que tienden a velar porque su tarea constitucional (la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos) se lleve a cabo en forma adecuada.

Lo anterior, si bien fue razonado por ese Tribunal Constitucional en relación con los poderes judiciales de las entidades federativas al tomar en consideración que su función está estrechamente vinculada con el derecho fundamental de acceso a la justicia y las garantías que consagra el artículo 17 constitucional, se estima que debe aplicar de manera análoga respecto de este Organismo Constitucional Autónomo.

Ello, en virtud de que forma parte de la cabeza del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos –de manera complementaria al sistema jurisdiccional que representa el Poder Judicial– representado por un conjunto de organismos autónomos de protección de derechos humanos previstos en el apartado B del artículo 102 Constitucional. Visto así, estos últimos organismos deben ser vistos como una garantía constitucional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, y a las que hace alusión el artículo 1º de la Constitución.

Estas garantías institucionales de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, consagrados en la Constitución Federal, se relacionan directamente con la obligación de protección de los derechos humanos, contenida en el párrafo tercero del mismo artículo 1º constitucional. Pero además con una obligación

que emana del derecho internacional de los derechos humanos, concentrada en tratados internacionales adoptados y ratificados por el Estado Mexicano.

De tal modo, la obligación que tienen todas las autoridades del Estado de proteger, garantizar y reparar los derechos humanos es genérica y debe cumplirse por mandato expreso del artículo 1º constitucional, lo que también comprende el respeto de los derechos humanos mediante el otorgamiento de garantías institucionales y procesales de protección y salvaguarda de los mismos.

Así, son inseparables los derechos de toda persona, de los mecanismos y formas de hacer exigibles dichos derechos frente a las autoridades, los derechos humanos no pueden ser interpretados al margen de sus garantías de protección. Para cumplir con el mandato constitucional y convencional de protección de los derechos humanos, deben otorgarse a las personas mecanismos para su exigencia sean de naturaleza jurisdiccional, no jurisdiccional, o que existan, paralelamente, ambos.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, la Cámara de Diputados no aportó ningún razonamiento para justificar la reducción presupuestal de \$161,900,000.00 (ciento sesenta y un millones novecientos mil pesos 00/100 M.N.), respecto del Proyecto de Presupuesto elaborado por este Organismo Constitucional, en detrimento de la garantía institucional de autonomía presupuestaria reconocida en el artículo 102, apartado B, párrafo cuarto, de la Constitución Federal, así como el principio de división de poderes consagrado en su diverso numeral 49.

Aunado a que, como se señaló *supra* y puede apreciarse de los medios de convicción ofrecidos, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en ejercicio de su autonomía presupuestaria y en atención a una política de austeridad y racionalidad en los recursos, ya había propuesto una reducción de \$61,689,424 con respecto al presupuesto propuesto y aprobado para el año anterior, situación que no fue tomada en cuenta por la Cámara de Diputados, y sin consideración o argumento alguno disminuyó a su Proyecto de Presupuesto la cantidad adicional de \$ 161,900,000.

En otras palabras, la Constitución Federal, en su artículo 102, apartado B, párrafo cuarto, le otorga a la Comisión Nacional la autonomía presupuestaria necesaria para ejercer de forma plena sus atribuciones constitucionales. Una de las atribuciones que implica su autonomía es la elaboración de su anteproyecto de presupuesto de egresos.

Este Organismo Nacional, en ejercicio de su independencia y autonomía de gestión presupuestal, realizó un ejercicio de ajuste presupuestal bajo los principios de austeridad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

Sin embargo, la Cámara de Diputados, al aprobar el PEF impugnado, no tomó en cuenta la reducción presupuestal realizada por esta Comisión Nacional en pleno ejercicio de su ámbito de atribuciones, y, por el contrario, realizó una disminución adicional, sin motivación ni fundamentación alguna, subordinando a este Organismo Constitucional autónomo, y por tanto invadiendo su esfera competencial, en el ámbito presupuestal y rompiendo con el principio de división de poderes.

Por lo aquí argumentado, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación que se garantice la autonomía presupuestal de esta CNDH y que se reconozca que, en ejercicio de esa autonomía e independencia, propuso una reducción presupuestal, y por tanto, debió aprobarse el Proyecto Propuesto presentado en sus términos ante la Cámara de Diputados.

Por las razones anteriores, se considera que la Cámara de Diputados invadió la esfera competencial de la CNDH, específicamente en su ámbito presupuestal y de gestión, al realizar una reducción adicional a la cantidad propuesta por este Organismo Autónomo, de la cantidad contenida en el Anexo 1, apartado A, Gasto Programable 35, del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.

**SEGUNDO.** La Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, específicamente en lo dispuesto en sus artículos 16, fracción II, incisos b) y c), 20 y sus Anexos 23.1.2 y 23.1.3, al fijar la remuneración total autorizada al Presidente de la República sin tomar en cuenta las percepciones en especie que recibe el mismo, transgrede la fracción I del artículo 127 constitucional y afecta el ámbito competencial de esta CNDH, particularmente en la facultad de autorregular las remuneraciones de sus integrantes, toda vez que la determinación de las mismas deben tomar como parámetro máximo el sueldo del Presidente, el cual, se encuentra fijado sin tomar en cuenta las percepciones en especie. Asimismo, los apartados del PEF señalados al disponer que las remuneraciones de los servidores públicos de mando y de la máxima representación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos serán siempre inferiores a la fijada para el cargo de Presidente de la República, transgreden la fracción III del mismo artículo constitucional, pues dicho apartado prevé la excepción, para que los servidores públicos puedan recibir una remuneración excedente como consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, del producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función.

Como exordio al presente concepto de invalidez este Organismo Nacional desea manifestar que el artículo 127, fracción II, establece que ningún servidor público podrá recibir remuneración mayor a la establecida para el Presidente de la República, y que dicha remuneración, en el PEF impugnado está cifrada en la cantidad total anual neta de \$1,663,050.00 pesos (un millón seiscientos sesenta y tres mil cincuenta pesos).

Ese tope máximo de remuneraciones que deben recibir los servidores públicos cuenta con sustento constitucional y esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra en la mejor disposición de acatar el texto constitucional. No obstante, debe señalarse que, la fracción II del artículo 127 debe ser interpretada de forma armónica en el resto del propio artículo 127 y el texto constitucional.

Dicho lo anterior, el presente concepto de invalidez se divide en dos líneas argumentativas. Por una parte, se expone que la Remuneración Total Líquida Mensual del Presidente de la República establecida en el Anexo 23.1.2 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, al ser fijada en numerario sin considerar las prestaciones en especie, transgrede lo dispuesto en el artículo 127, fracción I de la Constitución Federal.

Por otra parte, se argumenta que el artículo 16, fracción II, incisos b) y c) y sus Anexos 23.1.2 y 23.1.3, en relación con los diversos 23.9.1, 23.9.2, y 23.9.3 no toman en cuenta las excepciones previstas en el artículo 127, fracción III, consistentes en la posibilidad de que los servidores públicos puedan obtener una remuneración excedente como 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, siempre y cuando no se exceda la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

Los problemas de constitucionalidad anteriores afectan el ámbito competencial de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos toda vez que inciden en la forma de ejercer su autonomía presupuestal, situación que se hace patente pues, la remuneración del Titular del Ejecutivo fue incorrectamente fijada sin tomar en consideración las percepciones en especie que recibe el Presidente de la República, situación que no permite a este Organismo Constitucional, ejercer sus atribución de autorregulación presupuestal, particularmente en la elaboración de los tabuladores de sus servidores públicos.

En efecto, como lo dispone el multicitado numeral 127, fracción II, de la Constitución Federal, ningún servidor público puede recibir remuneración, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente. Luego entonces, si, como se señaló, la remuneración máxima del Presidente de la República fijada en el Presupuesto impugnado no considera las percepciones en especie, aunado a que, en todo caso, la remuneración mayor asignada al Presidente de la República en los términos del propio presupuesto, es la percepción bruta anual cifrada en la cantidad total de \$2,322,171. 00 pesos dos millones trescientos veintidós mil ciento setenta y un

pesos), lo que impide que las remuneraciones de los servidores públicos de este Organismo Constitucional Autónomo Especializado en la Protección de Derechos Humanos sean fijadas de una forma que resulte conforme a los principios que prevé el mismo artículo constitucional, en su integridad.

Para sustentar lo anterior, en primer término, debe realizarse un análisis integral del artículo 127 constitucional, que a la letra dispone:

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

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

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

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

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

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

*servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.*

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

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

Una interpretación integral del artículo transcrito conduce a concluir que, dicho precepto encuadra diversas reglas constitucionales sobre las remuneraciones de los servidores públicos, a saber:

1. Todos los servidores públicos tienen derecho a una remuneración con los principios y las características que dicho numeral establece.
2. Se considera remuneración: Toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo:
  - a. Dietas,
  - b. Aguinaldos,
  - c. Gratificaciones,
  - d. Premios,
  - e. Recompensas,
  - f. Bonos,
  - g. Estímulos,
  - h. Comisiones,
  - i. Compensaciones y
  - j. Cualquier otra.

3. No se considera remuneración:
  - a. Los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y
  - b. Los gastos de viaje en actividades oficiales.
4. Ningún servidor público puede recibir remuneración, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.
5. Ningún servidor público puede tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico.
6. Como excepción los servidores públicos pueden obtener una remuneración mayor cuando el excedente sea consecuencia de:
  - a. El desempeño de varios empleos públicos.
  - b. Que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo.
  - c. Derivado de un trabajo técnico calificado **o por especialización en su función.**
  - d. La suma de dichas retribuciones no debe exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.
7. Si no se encuentran asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, no se concederán ni cubrirán:
  - a. Jubilaciones,
  - b. Pensiones o haberes de retiro,
  - c. Liquidaciones por servicios prestados,
  - d. Préstamos o créditos.

8. Los incisos anteriores no forman parte de la remuneración.
9. Los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado se pueden conceder y cubrir sin que se encuentren asignados por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo.
10. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.
11. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, deben expedir las leyes para hacer efectivo el contenido del artículo 127 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 dicho artículo.

Tomando en consideración todas las reglas prescritas en el artículo constitucional descrito, la remuneración de todos los servidores públicos se debe encontrar debidamente integrada con el total de las percepciones que recibirá (en efectivo y en especie) y debe resultar acorde a los principios y características previstas en los primeros dos párrafos del precepto referido. El Presidente de la República, en términos del artículo 108 de la Constitución Federal, es un servidor público.<sup>51</sup>

Sin embargo, como se demostrará a continuación, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019 no contiene en su integridad, y como lo mandata la Constitución Federal, la forma en la cual se integrará la remuneración del Presidente de la República, pues no contiene los rubros ni la cuantificación de las percepciones que en especie recibirá, por lo que tal

---

<sup>51</sup> **Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular**, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.  
(...)

inobservancia del mandato constitucional no permite saber con precisión cuál es el tope máximo de las remuneraciones de los servidores públicos.

En efecto, la indeterminación de la remuneración mayor asignada al Presidente de la República, causa agravio a este Organismo Especializado al no tomar en cuenta las percepciones en especie. Ello, en razón de que, en ejercicio de su autonomía e independencia presupuestal, este Organismo Constitucional Especializado en la Protección de Derechos Humanos remite su anteproyecto de presupuesto, con los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos, para lo cual, debe tener la certeza de la cifra referida, y así elaborar los tabuladores señalados tomando en consideración el trabajo técnico y especializado que desempeña este Organismo Protector.

#### **I. Integración de las percepciones del Presidente de la República en el PEF 2019.**

Como se hizo referencia, el artículo 127 constitucional establece que la remuneración de los servidores públicos debe atender a los principios y características que dicho numeral enlista y que la misma se integra tanto de las prestaciones que en **efectivo y en especie** reciban.

En contraste, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, impugnado, se observa que la cantidad fijada como Remuneración Total Líquida Mensual Neta (\$ 108,656.00 pesos) del Presidente de la República, no integra las aportaciones en especie que recibe, tal y como se observa en el Anexo 23.1.2 del Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación de la siguiente manera:

**ANEXO 23. REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA FEDERACIÓN****ANEXO 23.1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL****ANEXO 23.1.2. REMUNERACIÓN TOTAL LÍQUIDA MENSUAL DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA (pesos)**

	Remuneración recibida <sup>1/</sup>
<b>REMUNERACIÓN TOTAL LÍQUIDA MENSUAL NETA</b>	<b>108,656</b>
<b>Impuesto sobre la renta retenido (34%) * y deducciones personales</b>	<b>48,235</b>
<b>Percepción bruta mensual</b>	<b>156,891</b>
<b>I. Percepciones ordinarias:</b>	<b>156,891</b>
a) Sueldos y salarios:	155,835
i) Sueldo base	43,442
ii) Compensación garantizada	112,393
b) Prestaciones:	1,055
i) Prima quinquenal (antigüedad)	235
ii) Ayuda para despensa	785
iii) Seguro colectivo de retiro	35

\* Cálculo obtenido conforme a lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

1/ Corresponde a la remuneración en numerario sin considerar las prestaciones en especie.

Como se desprende de la transcripción anterior, la Cámara de Diputados, no cuantificó de forma íntegra el total de la remuneración del Presidente de la República ya que no considera las percepciones en especie que mensualmente percibe, pues expresamente el anexo 23.1.2 denominado “Remuneración Total Líquida Mensual del Presidente de la República (pesos)”, realiza la precisión de

que la remuneración mensual que se indica no incluye las prestaciones en especie que recibe.

Lo anterior, se traduce en una inobservancia del mandato constitucional por parte de la Cámara de Diputados, cuyo efecto es que el monto máximo de las remuneraciones de los servidores públicos no se encuentre acorde con el texto de la norma fundamental pues la cuantificación anterior que se realizó en el Anexo 23.1.3, no solo inobserva el mandato del artículo 127 constitucional en lo relativo a la integración de las remuneraciones de los servidores públicos, sino que es contradictorio entre sí, como se aprecia en los siguientes numerales del Presupuesto de Egresos de la Federación:

***“Artículo 16. Las remuneraciones autorizadas a los servidores públicos de la Federación se refieren en el Anexo 23 de este Decreto y en el Tomo IX de este Presupuesto de Egresos, conforme a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:***

*I. Las remuneraciones se integran, conforme a lo dispuesto en la referida disposición constitucional y en el artículo 2, fracciones XXXIII, XXXIV y XLVI, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con la suma de la totalidad de percepciones ordinarias y extraordinarias que perciben los servidores públicos de la Federación.*

*Las percepciones ordinarias incluyen la totalidad de los elementos fijos de la remuneración. Las percepciones extraordinarias consideran los elementos variables de dicha remuneración, la cual sólo podrá cubrirse conforme a los requisitos y la periodicidad establecidos en las disposiciones aplicables.*

*En aquellos puestos de personal militar y, en su caso, en los que se establezcan en las disposiciones específicas que emita la Secretaría y la Función Pública, respecto de las dependencias cuyo desempeño ponga en riesgo la seguridad o la salud del servidor público de mando, podrá otorgarse la potenciación del seguro de vida institucional, y un pago extraordinario por riesgo hasta por el 30 por ciento sobre la percepción ordinaria mensual, por concepto de sueldos y salarios. Las remuneraciones de los servidores públicos a que se refiere este párrafo, incluyendo los conceptos extraordinarios señalados, deberán sujetarse en todo momento a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*La Función Pública evaluará la gravedad del riesgo y determinará el porcentaje del pago extraordinario en función del riesgo y, en su caso, autorizará el pago, previo dictamen favorable de la Secretaría en el ámbito presupuestario.*

**Las contribuciones a cargo de los servidores públicos que se causen por las percepciones señaladas en el párrafo anterior, forman parte de su remuneración;**

**II. La remuneración total anual autorizada al Presidente de la República y los límites de remuneración mensual para la Administración Pública Federal se presentan en el Anexo 23.1. de este Decreto, conforme a lo siguiente:**

a) Los límites mínimos y máximos de percepciones ordinarias netas mensuales para los servidores públicos de la Administración Pública Federal, **las cuales incluyen la suma de la totalidad de pagos fijos, en efectivo y en especie, se presentan en el Anexo 23.1.1. de este Decreto** y comprenden los conceptos que a continuación se señalan con sus respectivos montos, una vez realizada la retención de impuestos correspondiente:

- i. Los montos correspondientes a sueldos y salarios, y
- ii. Los montos correspondientes a las prestaciones.

Los montos presentados en el Anexo 23.1. no consideran los incrementos salariales que, en su caso, se autoricen para el presente ejercicio fiscal, las repercusiones que se deriven de la aplicación de las disposiciones de carácter fiscal, ni las adecuaciones a la curva salarial del tabulador;

b) La remuneración total líquida mensual neta autorizada al Presidente de la República para el ejercicio fiscal de 2019 se incluye en el Anexo 23.1.2. de este Decreto;

c) La remuneración total anual autorizada al Presidente de la República para el ejercicio fiscal de 2019 se incluye en el Anexo 23.1.3. de este Decreto, en cumplimiento a lo dispuesto en la Base II del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

**III. La remuneración total anual autorizada a la máxima representación de los ejecutores de gasto que a continuación se indican y los límites correspondientes a las percepciones ordinarias y extraordinarias, según corresponda, de los servidores públicos que se señalan de dichos ejecutores de gasto, conforme a lo dispuesto en la fracción I, primer párrafo, de este artículo, se refieren en los siguientes Anexos de este Decreto:**

- a) Anexo 23.2. Ramo 01: Cámara de Senadores;
- b) Anexo 23.3. Ramo 01: Cámara de Diputados;
- c) Anexo 23.4. Ramo 01: Auditoría Superior de la Federación;
- d) Anexo 23.5. Ramo 03: Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- e) Anexo 23.6. Ramo 03: Consejo de la Judicatura Federal;
- f) Anexo 23.7. Ramo 03: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- g) Anexo 23.8. Ramo 22: Instituto Nacional Electoral;
- h) Anexo 23.9. Ramo 35: Comisión Nacional de los Derechos Humanos;

- i) Anexo 23.10. Ramo 41: Comisión Federal de Competencia Económica;*
  - j) Anexo 23.11. Ramo 42: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación;*
  - k) Anexo 23.12. Ramo 43: Instituto Federal de Telecomunicaciones;*
  - l) Anexo 23.13. Ramo 44: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales;*
  - m) Anexo 23.14. Ramo 40: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y*
- IV. El desglose de las percepciones por ejecutor de gasto, se presenta en el Tomo IX de este Presupuesto de Egresos.*

*Las dependencias y entidades podrán modificar las percepciones ordinarias de los puestos conforme a las disposiciones aplicables, sujetándose a los límites máximos establecidos en el Anexo 23.1., del presente Decreto, previa autorización y registro presupuestario en los términos de las disposiciones aplicables. Asimismo, podrán efectuarse ajustes en la composición de las percepciones ordinarias por concepto de sueldos y salarios, siempre y cuando no se incremente el monto mensual previsto en dicho Anexo para el puesto correspondiente, y no se aumente su presupuesto regularizable de servicios personales.*

*Las entidades que cuenten con planes de compensación acordes con el cumplimiento de las expectativas de aumento en el valor agregado, podrán determinar las percepciones aplicables, sin generar costos adicionales y siempre que dichos planes sean autorizados por la Secretaría en lo que se refiere a que el presupuesto total de la entidad no se incremente y no se afecten negativamente los objetivos y metas de sus programas, y por lo que se refiere a la Función Pública en cuanto a la congruencia del plan de compensación con la política de planeación y administración de personal de la Administración Pública Federal.*

*Ningún servidor público podrá recibir emolumentos extraordinarios, sueldos, compensaciones o gratificaciones por participar en consejos, órganos de gobierno o equivalentes en las dependencias y entidades o comités técnicos de fideicomisos públicos o análogos a éstos.*

*Los ejecutores de gasto público federal publicarán en sus respectivas páginas de Internet, de manera permanente, y reportarán en la Cuenta Pública, los tabuladores y las remuneraciones que se cubren a los servidores públicos a su cargo y, en los casos correspondientes, al personal militar; personal de enlace; así como personal operativo de base y confianza, y categorías, especificando los elementos fijos y variables, tanto en efectivo como en especie.*

*Los Poderes Legislativo y Judicial, las dependencias y entidades, así como los entes autónomos, deberán abstenerse de cubrir cualquier tipo de estímulo, pago o compensación especial a los servidores públicos a su servicio, con motivo del término de su encargo, o bien por el término de la administración correspondiente.”*

Como se observa el artículo 16, fracción II, inciso a) indica que la remuneración total anual autorizada al Presidente de la República y los límites de remuneración mensual para la Administración Pública Federal se presentará en el Anexo 23.1. de este Decreto, el cual contiene en su apartado 23.1.1 los límites mínimos y máximos de percepciones ordinarias netas mensuales para los servidores públicos de la Administración Pública Federal, las cuales incluyen **la suma de la totalidad de pagos fijos, en efectivo y en especie.**

Sin embargo, como ya se demostró, el contenido del anexo 23.1.2. no contiene las prestaciones en especie que ha de recibir el Titular del Ejecutivo, lo que implica una indeterminación sustancial del tope máximo de remuneración que deben percibir los servidores públicos.

Lo anterior, implica que la falta de una adecuada integración de la remuneración que recibe el Presidente de la República no permite tener un parámetro que cumpla los requisitos del artículo 127 constitucional, por lo que el mandato de los Anexos 23.9.1, 23.9.2 y 23.9.3 referentes a la remuneración anual máxima de la Representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y mandos no pueden aplicarse adecuadamente pues se desconoce cuál es la verdadera remuneración del Titular del Poder Ejecutivo Federal.

Como se hizo referencia en líneas previas, la indeterminación de la remuneración que le corresponde al Presidente de la República, al no tomar en consideración las percepciones en especie que le corresponden, impacta directamente en la esfera de atribuciones de este Organismo Especializado, particularmente en su autonomía presupuestaria, pues no es posible establecer las remuneraciones que le corresponden a los servidores públicos de esta Comisión Nacional, de manera que se tome en cuenta un parámetro completamente integrado (percepciones líquidas y en especie) así como el trabajo técnico y especializado que desarrollan los servidores públicos de dicho Organismo.

Esto es, la imprecisión que vicia el acto reclamado impide el correcto desarrollo de la competencia constitucional presupuestaria atribuida a esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos por la Norma Fundamental, pues el hecho de no incluir integralmente los elementos que conforman la remuneración del

Titular del Ejecutivo Federal hace imposible que este Organismo Autónomo pueda fijar debidamente los sueldos de sus trabajadores.

A efecto de corroborar lo anterior debe remitirse al Anexo 23.9.3, el cual, dispone lo siguiente:

*“ANEXO 23.9.3. REMUNERACIÓN TOTAL ANUAL DE LA MÁXIMA REPRESENTACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (pesos)*

*De conformidad con lo preceptuado en el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la remuneración mayor es la asignada al Presidente de la República. En los términos del presente presupuesto, esta remuneración está cifrada en la cantidad total anual neta de \$1,663,050.00 pesos (un millón seiscientos sesenta y tres mil cincuenta pesos).*

*Para el año de 2019, las remuneraciones de la máxima representación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, serán determinadas por parte del órgano de gobierno, del órgano de dirección o la instancia correspondiente, la cual no podrá ser superior a la fijada para el cargo de Presidente de la República en este mismo año de 2019.”*

Como se desprende de la transcripción anterior, se dispone que la remuneración mayor es la asignada al Presidente de la República y se encuentra cifrada en la cantidad total anual neta de \$1,663,050.00 pesos (un millón seiscientos sesenta y tres mil cincuenta pesos), contemplada en el Anexo 23.1.3.

Por lo que la adecuada fijación de la remuneración del Presidente de la República resulta fundamental para que, este Organismo Especializado, en ejercicio de su autonomía presupuestal, elabore los tabuladores desglosados de las remuneraciones que propone, reciban sus servidores públicos en atención a los principios que prevé el artículo 127, y tomando en cuenta el trabajo técnico especializado que desempeña.

En efecto, el PEF 2019, impugnado limita la autonomía presupuestal de este Organismo Constitucional, en función de que no toma en cuenta las percepciones en especie para determinar la remuneración del Presidente de la

República, aunado a que de forma indebida toma como parámetro la remuneración asignada al Presidente de la República, por lo que tomar esa cantidad como parámetro para determinar las remuneraciones de los servidores públicos de este Organismo especializado incumple con el mandato del artículo 127 de la Constitución Federal y transgrede la autonomía de este Organismo Especializado reconocida en el artículo 102, apartado B de nuestra Carta Fundamental.

## **II. Trabajo especializado de la CNDH.**

Esta Comisión Nacional estima que, en el presente caso, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019 actualiza una omisión porque la Cámara de Diputados tenía la obligación de tomar en consideración el texto íntegro del artículo 127 de la Constitución Federal para la determinación de la remuneración de los servidores públicos. Es decir, la Cámara referida se encontraba obligada a respetar tanto los montos máximos constitucionales como sus excepciones.

La omisión referida en el párrafo anterior, causa afectación a esa Comisión Nacional porque, al señalar que la remuneración mayor es la asignada al Presidente de la República, cifrada en la cantidad total anual neta de \$1,663,050.00 pesos (un millón seiscientos sesenta y tres mil cincuenta pesos), no tomó en cuenta que este Organismo Constitucional, realiza trabajos de alta especialización, determinado así por las funciones conferidas previstas en ordenamientos jurídicos y que exige para su desempeño de una experiencia determinada, de la acreditación de competencias o de capacidades específicas o de cumplir con un determinado perfil.

En efecto, el PEF, imposibilita aplicar la fracción III del artículo 127 de la Constitución Federal, que contempla las excepciones a la regla general prevista en la fracción II del mismo precepto constitucional.

Para sustentar lo anterior, conviene recordar que, como se abordó en el primer concepto de invalidez, la CNDH es un organismo constitucional autónomo. Dicha

autonomía es uno de los aspectos más relevantes que permiten que día con día cumpla con su función de organismo garante de los derechos humanos.

En efecto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.<sup>52</sup>

Así, dada la tarea tan relevante y fundamental, tomando en consideración que la especialización es la esencia de la propia naturaleza de este Organismo Autónomo, este organismo constitucional autónomo requiere de personal que cuente con una especialización en materia de derechos humanos pues de ello depende el buen funcionamiento de esta CNDH. Pues a guisa de ejemplo, para ser Presidente de la Comisión Nacional se requiere lo siguiente:

**Artículo 9o.-** *El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos deberá reunir para su elección los siguientes requisitos:*

*I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;*

*II.- Tener cumplidos treinta y cinco años de edad, el día de su elección;*

**III.- Contar con experiencia en materia de derechos humanos, o actividades afines reconocidas por las leyes mexicanas y los instrumentos jurídicos internacionales;**

*IV.- No desempeñar, ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal, en algún partido político en el año anterior a su designación;*

*V.- No desempeñar ni haber desempeñado cargo de Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República, Gobernador o procurador general de justicia de alguna entidad federativa o jefe de gobierno del Distrito Federal, en el año anterior a su elección;*

*VI.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena, y*

**VII.- Tener preferentemente título de licenciado en derecho.**

---

<sup>52</sup> Artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Asimismo, para ser Visitador General la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dispone los siguientes requisitos:

*CAPITULO V. DEL NOMBRAMIENTO Y FACULTADES DE LOS VISITADORES*

*Artículo 23.- Los Visitadores Generales de la Comisión Nacional deberán reunir para su designación, los siguientes requisitos:*

*I.- Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;*

*II.- Ser mayor de treinta años de edad, el día de su nombramiento;*

*III.- Tener título de Licenciado en Derecho expedido legalmente, y tener tres años de ejercicio profesional cuando menos;*

*III Bis.- **Contar con experiencia mínima de tres años en materia de derechos humanos, y***

*IV.- Ser de reconocida buena fama.*

Como se desprende de los artículos transcritos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos realiza una función especializada de promoción, protección, defensa, y garantía de los derechos fundamentales.

Por ello, conforme a lo establecido por la fracción III del artículo 127 constitucional, se envió el día 28 de noviembre de 2018 con el número de oficio 578/CNDH/OM/2018, dirigido al titular de la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los tabuladores desglosados de remuneraciones aplicables a los servidores públicos de la CNDH, correspondientes a 2019, a efecto de que se incorporaran al Proyecto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2019, para su envío a la Cámara de Diputados se fundó y motivó con las razones, por las que le resulta aplicable dicha excepción constitucional al personal de este Organismo Nacional. (ver anexo dos)

Así el Poder Ejecutivo, en el Proyecto de Egresos que mandó el Titular del Ejecutivo Federal se contempló la siguiente distribución presupuestaria:

ANEXO 23.9. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

ANEXO 23.9.1. LÍMITES DE PERCEPCIÓN ORDINARIA TOTAL (NETOS MENSUALES) (pesos)

Tipos de personal	Sueldos y salarios		Prestaciones (Efectivo y Especie)		Percepción ordinaria total	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo *	Mínimo	Máximo
<b>Personal de mando:</b>						
Presidente de la CNDH		109,335		98,274		207,609
Visitador General, Visitador General Especial, Secretario Técnico del Consejo Consultivo, Secretario Ejecutivo, Dirección Ejecutiva del MNPT Coordinador General de SRAJ		107,170		94,510		201,680
Oficial Mayor		106,458		91,142		197,599
Titular del Órgano Interno de Control		105,793		80,878		186,671
Director General, Coordinador de Asesores y Homólogos	103,193	105,246	52,517	80,691	155,710	185,937
Coordinador de Oficina Foránea, Secretario Particular de la Presidencia y Coordinador de Programa	96,913	101,970	30,329	52,394	127,242	154,364
Director de Área, Titular de Área, Investigador en Derechos Humanos "B", Secretario Privado del Presidente, Asesor "C" y Homólogos	50,991	78,785	27,190	40,238	78,181	119,023

Subdirector de Área, Visitador Adjunto, Investigador en Derechos Humanos "A", Coordinador Administrativo, Asesor "B" y Homólogos	27,097	49,362	17,671	27,847	44,768	77,209
Jefe de Departamento, Asesor "A" y Homólogos	19,991	34,351	14,937	21,707	34,928	56,058
<b>Personal de Enlace u Operativo</b>						
Operativo	10,503	22,578	5,658	9,949	16,161	32,527

Este anexo refleja los límites de percepciones ordinarias netas mensuales aplicables a los servidores públicos durante 2019, en función del puesto que ocupen. No contemplan las cuotas de seguridad social.

A fin de cumplir con el desglose de remuneraciones que establece el artículo 75 Constitucional, se presentan los límites mínimos y máximos en términos netos por concepto de sueldos y salarios y de prestaciones, diferenciados por el tipo de servidores públicos a los que aplican los límites correspondientes.

Las remuneraciones se establecen con fundamento en el Artículo 127 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Artículo 6° fracción II inciso d) de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### ANEXO 23.9.2. LÍMITES DE PAGOS EXTRAORDINARIOS ANUALES NETOS (pesos)

Denominación	Plazas	Pago extraordinario anual unitario Máximo
<b>Total Puestos</b>	<b>1,770</b>	
<b>Personal de mando:</b>	<b>1,047</b>	
Presidente de la CNCH	1	
Visitador General, Visitador General Especial, Secretario Técnico del Consejo Consultivo, Secretario Ejecutivo, Directora Ejecutiva del MNPTy Coordinador General de SRAJ	11	
Oficial Mayor	1	
Titular del Órgano Interno de Control	1	
Director General, Coordinador de Asesores y Homólogos	30	
Coordinador de Oficina Foránea, Secretario Particular de la Presidencia y Coordinador de Programa	17	
Director de Área, Titular de Área, Investigador en Derechos Humanos "B", Secretario Privado del Presidente, Asesor "C" y Homólogos	110	175,840
Subdirector de Área, Visitador Adjunto, Investigador en Derechos Humanos "A", Coordinador Administrativo, Asesor "B" y Homólogos	702	135,687
Jefe de Departamento, Asesor "A" y Homólogos	174	89,348
<b>Personal de Enlace u Operativo:</b>	<b>723</b>	
Operativo	723	79,727

Las remuneraciones se establecen con fundamento en el Artículo 127 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Artículo 6° fracción II inciso d) de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, la Cámara de Diputados al disponer en el supracitado Anexo 23.9.3 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, no permite, a este Organismo Nacional, que, en ejercicio de su autonomía, aplique de la fracción III del artículo 127 constitucional, lo cual vulnera la autonomía presupuestaria de este Organismo Nacional, en tanto no permite el establecimiento adecuado de la remuneración de los servidores públicos de forma que resulte acorde con el numeral constitucional referido en su integralidad.

En conclusión a este apartado, el PEF impugnado, específicamente en sus Anexos, 23.9.1, 23.9. y 23.9.2, limitan la capacidad autónoma de este Organismo Especializado porque no permiten desarrollar su autonomía

presupuestal de forma que elabore los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos, tomando en consideración la naturaleza especializada de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos en materia de protección de los derechos fundamentales, así como el trabajo especializado que realizan sus servidores públicos.

### **III. Obligación de emitir el manual que regule las remuneraciones para los servidores públicos al Servicio de la Comisión Nacional.**

El artículo 20 del Presupuesto impugnado dispone a la letra lo siguiente:

*“Artículo 20. Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos deberán publicar en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar el último día hábil del mes de febrero, el manual que regule las remuneraciones para los servidores públicos a su servicio, incluyendo a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Magistrados y Jueces del Poder Judicial y Consejeros de la Judicatura Federal; Presidentes y miembros de los órganos de gobierno de los entes autónomos; así como a los demás servidores públicos; en el que se proporcione la información completa y detallada relativa a las remuneraciones que se cubran para cada uno de los niveles jerárquicos que los conforman.*

*Adicionalmente, deberán publicar en el Diario Oficial de la Federación, en la fecha antes señalada, la estructura ocupacional que contenga la integración de los recursos aprobados en el capítulo de servicios personales, con la desagregación de su plantilla total, incluidas las plazas a que se refiere el párrafo anterior, junto con las del personal operativo, eventual y el contratado bajo el régimen de honorarios, en el que se identifiquen todos los conceptos de pago y aportaciones de seguridad social que se otorguen con base en disposiciones emitidas por sus órganos competentes, así como la totalidad de las plazas vacantes con que cuenten a dicha fecha.*

*En tanto no se publiquen en el Diario Oficial de la Federación las disposiciones y la estructura ocupacional a que se refieren los párrafos anteriores de este artículo, no procederá el pago de estímulos, incentivos, reconocimientos o gastos equivalentes a los mismos.”*

Como se desprende de la transcripción anterior, el Presupuesto de Egresos combatido le impone la obligación a este Organismo Especializado en la Protección de Derechos Humanos de elaborar el manual que regule las

remuneraciones para los servidores públicos a su servicio así como publicar en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar en la fecha antes señalada, la estructura ocupacional que contenga la integración de los recursos aprobados en el capítulo de servicios personales, con la desagregación de su plantilla total, incluidas las plazas a que se refiere el párrafo anterior, junto con las del personal operativo, eventual y el contratado bajo el régimen de honorarios, en el que se identifiquen todos los conceptos de pago y aportaciones de seguridad social que se otorguen con base en disposiciones emitidas por sus órganos competentes, así como la totalidad de las plazas vacantes con que cuenten.

Sin embargo, como se argumentó a lo largo del presente concepto de invalidez, la Remuneración Total Líquida Mensual del Presidente de la República establecida en el Anexo 23.1.2 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, que a su vez es el parámetro máximo constitucional para fijar las remuneraciones de los servidores públicos, fue fijado en numerario sin considerar las prestaciones en especie, transgrede lo dispuesto en el artículo 127, fracción I de la Constitución Federal.

Asimismo, el artículo 16, fracción II, incisos b) y c) y sus Anexos 23.1.2 y 23.1.3, no toman en cuenta las excepciones previstas en el artículo 127, fracción III, consistentes en la posibilidad de que los servidores puedan tener una remuneración excedente como consecuencia de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función.

Los dos problemas de constitucionalidad anteriores imposibilitan que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos pueda establecer el manual que regule las remuneraciones para los servidores públicos a su servicio, de forma que resulte compatible con la integralidad del artículo 127 constitucional.

En efecto, la competencia constitucional de esta Comisión Nacional se ve afectada en su ámbito de autonomía presupuestal, pues, la propia Norma Fundamental establece que ningún servidor público puede recibir remuneración, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente —límite que será acatado por este Organismo Constitucional Autónomo—, sin embargo, esta Comisión Nacional se ve impedida a establecer

de acuerdo a su autonomía presupuestal, la remuneración de sus servidores públicos ya que la cantidad establecida como máxima para el Presidente de la República en el Presupuesto impugnado, no considera las percepciones en especie, lo que se reitera impide a este Organismo Constitucional Autónomo fijar la remuneración de los servidores públicos una forma adecuada a los principios que prevé el mismo artículo constitucional, en su integridad.

**TERCERO. La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, específicamente en sus Anexos 23.9.1, 23.9.2 y 23.9.3, en sus últimos párrafos, invadió la competencia constitucional de esta Comisión Nacional, ya que no aprobó en sus términos los tabuladores desglosados que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en ejercicio de su autonomía e independencia presupuestal y de gestión, propuso que perciban sus servidores públicos.**

De una interpretación armónica y sistemática de lo dispuesto en el primer párrafo de los artículos 74, fracción IV<sup>53</sup>, y el primer párrafo del diverso 75<sup>54</sup>, así como

---

<sup>53</sup> **Artículo 74.** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

(...)

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

(...)

<sup>54</sup> **Artículo 75.** La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

En todo caso, dicho señalamiento deberá respetar las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución y en las leyes que en la materia expida el Congreso General.

Los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de

del 102, apartado B, párrafo cuarto<sup>55</sup> y 127, todos de la Constitución Federal, se desprende que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuenta con la competencia constitucional para, en ejercicio de su autonomía presupuestaria y de gestión así como observando lo dispuesto por el artículo 127 constitucional, fijar las remuneraciones de sus servidores públicos.

En efecto, la autonomía presupuestal y de gestión, implica la potestad exclusiva de elaborar los tabuladores desglosados de las remuneraciones que, a su consideración, deben percibir sus servidores públicos, respetando los principios, límites y excepciones previstos en el artículo 127 constitucional.

Sobre este punto como se ha hecho referencia, el artículo 5 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria dispone, entre otras cuestiones que la autonomía presupuestaria en el caso de los entes autónomos, comprende aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, y ejercer sus presupuestos con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estarán sujetos a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes.

Ahora bien, uno de los elementos esenciales en la aprobación del proyecto de presupuesto es precisamente, la potestad exclusiva de elaborar los tabuladores que desglosen las remuneraciones que estima que sus servidores públicos deben recibir.

En efecto, la única autoridad que cuenta con elementos objetivos y la capacidad técnica necesaria para fijar objetivamente las remuneraciones de los servidores

---

egresos, prevé el artículo 74 fracción IV de esta Constitución y demás disposiciones legales aplicables.

<sup>55</sup> Artículo 102.

A. (...)

B.

(...)

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; **contará con autonomía de gestión y presupuestaria**, personalidad jurídica y patrimonio propios.

(...)

públicos de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos es este propio Organismo Constitucional, porque exclusivamente éste ente autónomo conoce las tareas especializadas en materia de protección a derechos humanos que realizan sus servidores públicos y en consecuencia, puede determinar la remuneración que le corresponde a cada uno de sus servidores públicos, de acuerdo a las funciones que desempeñan.

Lo anterior no implica que la Comisión Nacional, en ejercicio de su autonomía e independencia constitucional se encuentre en la posibilidad de fijar cualquier cantidad por la remuneración de sus servidores públicos, puesto que, se encuentra obligada en todo momento a observar la integralidad de lo dispuesto por el artículo 127 de la Norma Fundamental.

Esto es, para elaborar los tabuladores de las remuneraciones que este Organismo Constitucional estima, deben recibir sus servidores públicos, debe tomar en cuenta la tarea especializada en materia de derechos humanos que realizan, así como, los principios de austeridad, eficacia, especialidad, equidad, eficiencia, honestidad, productividad, proporcionalidad, transparencia y rendición de cuenta, previstos en los numerales 127 y 134 de la Constitución Federal.

Una vez elaborados, —en ejercicio de su autonomía—, los tabuladores para fijar las remuneraciones de sus servidores públicos, la Comisión Nacional debe incluirlos dentro de su proyecto de presupuesto y remitir al Ejecutivo Federal, para que, a su vez, sea éste quien lo integre al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, y lo envíe a la Cámara de Diputados para su aprobación.

En este punto conviene precisar que, si bien es facultad de la Cámara de Diputados aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal. Al aprobar el citado Presupuesto la Cámara de Diputados no puede dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley, con base en los tabuladores elaborados por cada ente público en ejercicio de su autonomía e independencia.

En efecto, constituye una facultad/obligación constitucional, a cargo de la Cámara de Diputados, aprobar los tabuladores elaborados por este Organismo Constitucional Autónomo e incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en aras de cumplir con el deber constitucional de fijar la retribución que corresponda a los servidores públicos respetando las bases previstas en el artículo 127 de la propia Norma Fundamental. No aprobar las propuestas de tabuladores que fijen las remuneraciones que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley, implica un detrimento a la autonomía presupuestal de este Organismo Constitucional.

Es decir, esta facultad/obligación de la Cámara de Diputados, debe entenderse de forma armónica con todo el andamiaje constitucional. En otras palabras, la competencia que tiene la citada Cámara, no es absoluta, pues no puede colegirse de ninguna manera que pueda fijar, a discreción, la remuneración de los servidores públicos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos.

Precisamente, para el cumplimiento de dicha obligación constitucional, los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en la Constitución Federal, tienen la diversa obligación de incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos, observando los principios de austeridad, eficacia, especialidad, equidad, eficiencia, honestidad, productividad, proporcionalidad, transparencia y rendición de cuentas, previstos en la propia Norma Fundamental.

Es decir, la facultad de la Cámara de Diputados, no se trata de una potestad discrecional, sino de una facultad conjunta que se ejerce con la propuesta que realizan los entes públicos que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Así, el andamiaje constitucional y legal se encuentra construido de manera que los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos deben participar en el proceso de fijación de las remuneraciones de sus respectivos servidores públicos y si bien, es la Cámara de Diputados la que, en última instancia las aprueba, son las entidades públicas las que deben proponer los tabuladores

desglosados de las remuneraciones que perciban sus servidores públicos, evitando así el abuso en el ejercicio del poder público.

Lo anterior es así, pues como esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto, en nuestro país, la división funcional de atribuciones no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funciona como medio de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del Estado de derecho.<sup>56</sup>

Asimismo, ese Alto Tribunal ha señalado que *“un principio fundamental de nuestro régimen constitucional es que sólo a los órganos legislativos, en su carácter de representantes populares, compete establecer las remuneraciones de los servidores públicos de la Federación,” “sin que ello implique la afectación a la autonomía”*, pues dicha facultad, constitucionalmente, se debe entender condicionada a lo que establece la propia Constitución Federal.<sup>57</sup>

En efecto, como dispone el último párrafo del artículo 75 constitucional, los entes públicos tienen la obligación de elaborar sus proyectos de presupuestos, estableciendo los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos, con apego a las bases previstas en el

---

<sup>56</sup> Jurisprudencia P./J. 78/2009 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, julio de 2009, p. 1540, del rubro: **“DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.”**

<sup>57</sup> Tesis P. CIX/96 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, septiembre de 1996, p. 358, del rubro: **“REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES. CORRESPONDE ESTABLECERLAS AL PODER LEGISLATIVO AL APROBAR LAS LEYES MUNICIPALES RELATIVAS, CON VISTA AL PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADO POR EL AYUNTAMIENTO (LEGISLACION DEL ESTADO DE NUEVO LEON).”**

artículo 127 de la propia Constitución Federal, y en consecuencia, la Cámara de Diputados tiene la obligación de aprobar dichos tabuladores en sus términos.

Para acatar dicha disposición constitucional, el artículo 5, fracción I, inciso a)<sup>58</sup> de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que es atribución de los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos.

---

<sup>58</sup> **Artículo 5.-** La autonomía presupuestaria otorgada a los ejecutores de gasto a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o, en su caso, de disposición expresa en las leyes de su creación, comprende:

I. En el caso de los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, conforme a las respectivas disposiciones constitucionales, las siguientes atribuciones:

**a) Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando los criterios generales de política económica;**

b) Ejercer sus presupuestos observando lo dispuesto en esta Ley, sin sujetarse a las disposiciones generales emitidas por la Secretaría y la Función Pública. Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y estarán sujetos a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes;

c) Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos sin requerir la autorización de la Secretaría, observando las disposiciones de esta Ley;

d) Realizar sus pagos a través de sus respectivas tesorerías o sus equivalentes;

e) Determinar los ajustes que correspondan en sus presupuestos en caso de disminución de ingresos, observando en lo conducente lo dispuesto en el artículo 21 de esta Ley;

f) Llevar la contabilidad y elaborar sus informes conforme a lo previsto en esta Ley, así como enviarlos a la Secretaría para su integración a los informes trimestrales y a la Cuenta Pública;  
(...)

Por su parte, en el caso concreto, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dispone en sus artículos 15, fracción IX<sup>59</sup> y 76<sup>60</sup> que la Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá la facultad de elaborar su anteproyecto de presupuesto anual de egresos, el cual remitirá directamente al Secretario de Estado competente, para el trámite correspondiente.

En cumplimiento de dicha obligación, el 12 de noviembre de 2018 se presentó en la sesión 375 del Consejo Consultivo de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos el Anteproyecto de Presupuesto, recibiendo de dicho órgano su opinión favorable al mismo, para incluirse en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.

Dicho Anteproyecto fue remitido a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su integración al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación el 27 de noviembre de 2018.

No obstante, lo anterior, la Cámara de Diputados, incumplió con su obligación constitucional de aprobar los tabuladores propuestos por este Organismo Constitucional Autónomo para fijar la retribución que correspondía a los servidores públicos de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Es decir, la Cámara de Diputados fue omisa en aprobar las remuneraciones de todos los servidores públicos propuestos por esta Comisión Nacional, limitándose a señalar los Límites de Percepción Ordinaria Total, así como los Límites de Pagos Extraordinarios Anuales Netos para el personal denominado “Enlace” y “Operativo”, como se desprende de los Anexos 23.9.1 y 23.9.2, que establecen lo siguiente:

---

<sup>59</sup> **Artículo 15.-** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

(...)

**IX. Elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al Consejo de la misma;**

(...)

<sup>60</sup> **Artículo 76.-** La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá la facultad de elaborar su anteproyecto de presupuesto anual de egresos, el cual remitirá directamente al Secretario de Estado competente, para el trámite correspondiente.

**“ANEXO 23.9.1. LÍMITES DE PERCEPCIÓN ORDINARIA TOTAL (NETOS MENSUALES) (pesos)**

Tipos de personal	Sueldos y salarios		Prestaciones (Efectivo y Especie)		Percepción ordinaria total	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo*	Mínimo	Máximo
<b><u>Personal de Enlace u Operativo</u></b>						
Operativo	10,503	22,578	5,658	9,949	16,161	32,527

Este anexo refleja los límites de percepciones ordinarias netas mensuales aplicables a los servidores públicos durante 2019, en función del puesto que ocupen. No contemplan las cuotas de seguridad social.

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la remuneración mayor es la asignada al Presidente de la República. En los términos del presente presupuesto, esta remuneración está cifrada en la cantidad total anual neta de \$1,663,050.00 pesos (un millón seiscientos sesenta y tres mil cincuenta pesos).

Para el año de 2019, las remuneraciones de los servidores públicos de mando de la Comisión (sic) Nacional de los Derechos Humanos, serán determinadas por parte del órgano de gobierno, del órgano de dirección o la instancia correspondiente, las cuales serán siempre inferiores a la fijada para el cargo de Presidente de la República en este mismo año de 2019.”

**“ANEXO 23.9.2. LÍMITES DE PAGOS EXTRAORDINARIOS ANUALES NETOS (pesos)**

Denominación	Plazas	Pago extraordinario anual unitario Máximo
<b><u>Personal de Enlace u Operativo</u></b>	<b>723</b>	
Operativo	723	79,727

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la remuneración mayor es la asignada al Presidente de la República. En los términos del presente presupuesto, esta remuneración está cifrada en la cantidad total anual neta de \$1,663,050.00 pesos (un millón seiscientos sesenta y tres mil cincuenta pesos).

Para el año de 2019, las remuneraciones de los servidores públicos de mando de la Comisión (sic) Nacional de Derechos Humanos, serán determinadas por parte del órgano de gobierno, del órgano de dirección o la instancia correspondiente, las cuales serán siempre inferiores a la fijada para el cargo de Presidente de la República en este mismo año de 2019.”

Por su parte, el Anexo 23.9.3 dispone lo siguiente:

**“ANEXO 23.9.3. REMUNERACIÓN TOTAL ANUAL DE LA MÁXIMA REPRESENTACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (pesos)**

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la remuneración mayor es la asignada al Presidente de la República. En los términos del presente presupuesto, esta remuneración está cifrada en la cantidad total anual neta de \$1,663,050.00 pesos (un millón seiscientos sesenta y tres mil cincuenta pesos).

Para el año de 2019, las remuneraciones de la máxima representación de la Comisión (sic) Nacional de Derechos Humanos, serán determinadas por parte del órgano de gobierno, del órgano de dirección o la instancia correspondiente, la cual no podrá (sic) ser superior a la fijada para el cargo de Presidente de la República en este mismo año de 2019.”

Como se puede apreciar de las transcripciones previas, en los Anexos 23.9.1, 23.9.2 y 23.9.3 del Presupuesto de Egresos de la Federación, únicamente se fijaron los Límites de Percepción Ordinaria Total, así como los Límites de Pagos Extraordinarios Anuales Netos del personal de enlace u operativo de la CNDH, por lo que la Cámara de Diputados fue omisa en incluir, a propuesta de esta Comisión Nacional, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban sus servidores públicos.

En efecto, lo anterior constituye una prueba irrefutable de que la Cámara de Diputados incumplió con su obligación constitucional de aprobar los tabuladores propuestos por esta Comisión Nacional, para así, fijar la retribución que corresponda a un empleo, incluyendo los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos..

En este punto conviene precisar que los Anexos impugnados, fijan los Límites de Percepción Ordinaria Total, así como los Límites de Pagos Extraordinarios Anuales Netos para el personal denominado “Enlace” y “Operativo”, así como la remuneración mayor asignada al Presidente de la República, cifrada en la cantidad total anual neta de \$1,663,050.00 pesos (un millón seiscientos sesenta y tres mil cincuenta pesos).

Sin embargo, establecer dichas limitantes, de ninguna forma equivale a la obligación constitucional que consiste en aprobar los tabuladores propuestos por este Organismo Constitucional Autónomo en aras de señalar la retribución que

corresponda a un empleo que esté establecido por la ley, fijando los tabuladores desglosados de las remuneraciones que deben percibir los servidores públicos.

Así, el incumplimiento de dicha obligación constitucional impacta directamente en el ejercicio de las atribuciones encomendadas a esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pues la omisión de aprobar los tabuladores propuestos por este Organismo Constitucional Autónomo, implica la afectación al adecuado funcionamiento de la Institución para el cumplimiento de su misión constitucional que es, la protección de los derechos fundamentales.

Debe recordarse que el propio texto fundamental dota de atribuciones expresas a dicho organismo para conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen esos derechos. También de manera expresa, la Norma Suprema exceptúa del conocimiento de la garantía protectora de los derechos humanos, a los actos de cualquier naturaleza provenientes del Poder Judicial de la Federación, así como a los actos de naturaleza electoral y jurisdiccional.<sup>61</sup>

Como se ve, el texto fundamental ha delineando el ámbito de competencias de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de tal manera que este organismo especializado del ámbito federal en materia de protección de derechos humanos tiene delimitadas sus funciones o competencias, en el propio texto constitucional, dotándolo de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcance los fines para los que fue creada, es decir, para que ejerza su función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado, conformándose como un organismo que se encuentra a la par de los órganos del poder público tradicionales.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 30/2013, correspondiente al veintinueve de junio de dos mil diecisiete, párr..32.

<sup>62</sup> Jurisprudencia P./J. 20/2007 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXV, mayo de 2007, p. 1647, del rubro: **“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.”**

Contrario al andamiaje constitucional que regula la esfera de competencias de este Organismo Constitucional Autónomo, la Cámara de Diputados omitió aprobar los tabuladores elaborados por esta Comisión Nacional. Es decir, la Cámara de Diputados incumplió con la facultad constitucional de aprobar los tabuladores desglosados elaborados por esta Comisión Nacional.

En efecto, de los Anexos 23.9.1, párrafo tercero; 23.9.2, párrafo segundo; y 23.9.3, párrafo segundo, se desprende que la Cámara de Diputados fue omisa en cumplir con su facultad/obligación de aprobar los tabuladores elaborados por este Organismo Constitucional Autónomo.

Conviene reiterar que la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados consistente en señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley, no se trata de una facultad discrecional que pueda ejercer dicha Cámara a voluntad, sino que consiste en una potestad de cooperación y coordinación en conjunto con los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como también con los organismos con autonomía constitucional que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, en la que estos últimos elaboran los tabuladores desglosados de las remuneraciones que consideraron deben de percibir sus servidores públicos a fin de permitirles el ejercicio eficaz y oportuno de su competencia.

Lo anterior constituye un ejemplo claro de la colaboración entre Poderes en el que la Cámara de Diputados le requiere a la CNDH como su igual, que elabore los tabuladores para que esa Cámara de Diputados los apruebe en sus términos.

En efecto, el principio de división de poderes consagrado en el texto constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una

afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.<sup>63</sup>

Permitir lo contrario, es decir, aceptar que la Cámara de Diputados pueda incumplir con sus obligaciones constitucionales de fijar las remuneraciones de los servidores públicos de mando, a través de la aprobación de los tabuladores elaborados por este Organismo Constitucional Autónomo implica una transgresión al principio de división de poderes.

Así, resulta incontrovertible que la omisión de la Cámara de Diputados, de aprobar los tabuladores remitidos por este Organismo Autónomo produce una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente, transgrediendo así los principios de división de poderes y autonomía en perjuicio de esta Comisión Nacional.

En efecto, debe respetarse la autonomía de todo ente público al cual la Constitución Federal se la otorga, pues la mejor colaboración entre órganos del Estado es la que se lleva a cabo en un marco de independencia/colaboración entre poderes. De ahí que, en el caso concreto se transgreda la autonomía de este Organismo Especializado al no tomar en cuenta los tabuladores desglosados de las remuneraciones que propuso perciban sus servidores públicos.

Ahora bien, en el presente concepto de invalidez ha quedado expuesto como la Cámara de Diputados incumplió con su facultad constitucional consistente en aprobar los tabuladores propuestos por este Organismo, Constitucional y por el contrario limitar los rangos máximos propuestos, su autonomía para ajustarlos a los límites constitucionales.

Asimismo, ha quedado planteada la distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente que genera la omisión de la Cámara de Diputados

---

<sup>63</sup> Jurisprudencia P./J. 52/2005 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Julio de 2005, p. 954, del rubro: ***“DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”***

de aprobar los tabuladores remitidos por este Organismo Constitucional Autónomo fijar las remuneraciones de los servidores públicos sin observar lo dispuesto en el artículo 75, de la Constitución Federal.

Ahora bien, en términos del mismo numeral constitucional, la omisión de aprobar los tabuladores propuestos por este Organismo Constitucional Autónomo, las remuneraciones de los servidores públicos, en el Presupuesto de Egresos de la Federación actualiza el supuesto previsto en el artículo 75 constitucional, consistente en entender por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

En efecto, como se precisó con anterioridad, la omisión en que incurrió la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, actualiza la hipótesis contenida en el numeral 75 citado, al omitir aprobar los tabuladores remitidos por este Organismo Constitucional para fijar las remuneraciones de los servidores públicos, se entiende por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior, realizando los ajustes correspondientes para respetar los límites previstos en el artículo 127 constitucional.

Al respecto cabe precisar que en términos de la fracción II del artículo 127 constitucional ningún servidor público puede recibir remuneración, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

En el caso concreto el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019 fijó una remuneración total anual neta para el Presidente de la República cifrada en \$1,663,050.00 (un millón seiscientos sesenta y tres mil cincuenta pesos), lo que implica una remuneración total mensual de \$138,587.50 (ciento treinta y ocho mil quinientos ochenta y siete pesos con cincuenta centavos).

Sin embargo, como la Cámara de Diputados no aprobó los tabuladores propuestos por este Organismo Constitucional y por tanto no se fijaron las remuneraciones de los servidores públicos de esta Comisión Nacional para el

ejercicio fiscal 2019, y al actualizarse la hipótesis normativa consistente en entender por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior, nos encontramos ante una contradicción, que se traduce en una falta de certeza jurídica pues, en el Presupuesto de Egresos del año 2018, el tabulador para algunos servidores públicos de esta Comisión Nacional se encontraba calculada conforme a la anterior remuneración del Ejecutivo Federal.

Luego entonces, si bien se estima que se actualiza la reconducción presupuestal prevista en el artículo 75 constitucional, que el constituyente de 1917 decidió establecer, lo cierto es que, en un sano entendimiento constitucional y en respeto al diverso 127, fracción II, no resultaría constitucionalmente válido tener por entendidas las remuneraciones señaladas en el presupuesto anterior, toda vez que ello implicaría transgredir el límite máximo de sueldos establecido en la Norma Fundamental.

En este punto, esta Comisión Nacional considera que, en todo momento, la remuneración de su personal debe ajustarse y respetar los montos máximos constitucionales y sus excepciones, sin embargo, desea dejar constancia de la contradicción constitucional que generó la Cámara de Diputados al omitir fijar las remuneraciones de los servidores públicos con base en los tabuladores propuestos por este Organismo Nacional.

En ese entendido, cuando el PEF impugnado, señala que “las remuneraciones de los servidores públicos de mando de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, serán determinadas por parte del órgano de gobierno, del órgano de dirección o la instancia correspondiente”, debe entenderse que, este Organismo Nacional Autónomo, como lo hizo esa Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>64</sup>, como medida de racionalidad del gasto pública ejerza una autorregulación de las remuneraciones de sus integrantes bajo los principios de eficiencia, especialización eficaz, economía, transparencia y honradez, observando el

---

<sup>64</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Comunicado No. 002/2019, Ciudad de México, 8 de enero de 2019, “*De Acuerdo con las Nuevas Políticas de Austeridad de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministros Reducen Voluntariamente sus Percepciones*”, disponible en: <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=5813>

artículo 127 constitucional de forma integral y no sólo la fracción II de forma aislada y asistémica.

Como ha quedado demostrado, la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación específicamente en los apartados impugnados transgrede de forma flagrante el ámbito de competencias de esta Comisión Nacional, particularmente por lo que hace a su autonomía presupuestal que implica la potestad de elaborar los tabuladores de remuneraciones de sus servidores públicos de manera autónoma, para su posterior aprobación.

Lo anterior, toda vez que, el referido acto impugnado omitió tomar en consideración el ejercicio de dicha atribución pues este organismo especializado elaboró y remitió dichos tabuladores al Ejecutivo Federal para que a su vez los hiciera llegar a la citada Cámara, sin embargo, esta última no sólo no los tomó en cuenta, sino que además omitió incluirlos en el PEF 2019 aunado a qué le arroga a esta Comisión Nacional la obligación de fijar las remuneraciones de sus servidores públicos.

En conclusión esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la Cámara de Diputados incumplió con su facultad/obligación constitucional de aprobar los tabuladores desglosados remitidos por este Organismo Especializado y por tanto debe entenderse que, este Organismo Nacional Autónomo, como lo hizo esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, como medida de racionalidad del gasto pública, debe ejercer una autorregulación de las remuneraciones de sus integrantes bajo los principios de eficiencia, especialización eficacia, economía, transparencia y honradez, observando el artículo 127 constitucional de forma integral y no sólo la fracción II de forma aislada y asistémica.

#### **XIV. Suspensión.**

Debe precisarse que este Organismo Constitucional Autónomo solicita exclusivamente la suspensión, **en lo conducente, de los artículos 16 y 20** en sus anexos **23.1.2** último párrafo; **23.1.3**; **23.9.1**, **penúltimo y último párrafo**; **23.9.2**, **penúltimo y último párrafo**; y **23.9.3**, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.

En ese entendido, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 14, 15, 16 y 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **se solicita atentamente al Ministro Instructor conceda la suspensión de los efectos y consecuencias del acto impugnado**, exclusivamente en los apartados y en los términos precisados en el párrafo precedente, para el **efecto de que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al emitir el Manual que regule las remuneraciones para los servidores públicos a su servicio, a que se refiere el artículo 20 controvertido, se sujete a lo que dispone el artículo 127 de la Norma Fundamental, en su integridad, atendiendo a su calidad de Organismo Especializado en la Protección de los Derechos Humanos.**

Es decir, se solicita la suspensión para el efecto de que, este Organismo Nacional Autónomo, como lo hizo esa Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>65</sup>, como medida de racionalidad del gasto público ejerza una autorregulación de las remuneraciones de sus integrantes bajo los principios de eficiencia, especialización eficacia, economía, transparencia y honradez, observando el artículo 127 constitucional de forma integral y no sólo la fracción II de forma aislada y asistémica.

Lo anterior, hasta en tanto se dicte sentencia definitiva en la presente controversia constitucional, pues, de observarse lo ordenado en el acto cuya invalidez se reclama, se podrían generar consecuencias de difícil o imposible

---

<sup>65</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Comunicado No. 002/2019, Ciudad de México, 8 de enero de 2019, “*De Acuerdo con las Nuevas Políticas de Austeridad de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministros Reducen Voluntariamente sus Percepciones*”, disponible en: <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=5813>

reparación que dejarían sin materia la *litis* planteada en perjuicio de este Organismo Constitucional Autónomo, en razón de que, al momento de que se dicte la resolución que resuelva el fondo del asunto será prácticamente imposible regresar las cosas al estado que guardaban antes de la emisión del acto impugnado, particularmente tomando en cuenta el régimen constitucional al que se encuentra sujeto el presupuesto de egresos como un instrumento fundamental en la actividad financiera del Estado, pues su vigencia es de carácter anual.

Este Organismo Especializado en la Protección de los derechos humanos considera indispensable precisar que es respetuoso del límite máximo de remuneraciones de los servidores públicos, indicado en la fracción II del artículo 127 de la Constitución General de la República, es decir, el sueldo del titular del Ejecutivo Federal, sin embargo, también estima que es fundamental observar y acatar también las excepciones y el resto de las bases que se establecen en dicho precepto constitucional, particularmente el relativo a la especialización de los servidores públicos previsto en su fracción III.

Con el fin de sustentar la procedencia de la suspensión solicitada por esta accionante, se estima pertinente puntualizar la naturaleza, fines y los presupuestos indispensables que señala la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que sea posible la concesión de la medida suspensiva por parte del Ministro instructor del procedimiento.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la suspensión en materia de controversias constitucionales, sin dejar de advertir sus características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas cautelares, pues tiene por objeto:

- 1) Preservar la materia del juicio, de forma que se asegure provisionalmente el bien jurídico en cuestión. Esta situación permite que la sentencia que, en su caso, declare el derecho del actor pueda ejecutarse eficaz e íntegramente.

- 2) Tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en general en tanto se resuelve el juicio principal, vinculando a las autoridades contra las que se concede a cumplirla, en aras de proteger el bien jurídico cuya protección se pretende, de forma que sujeta a los órganos estatales a un régimen especial de responsabilidades cuando no la acaten.<sup>66</sup>

Precisado lo anterior, es conveniente recordar que ese Máximo Tribunal ha sustentado que, toda vez que la controversia constitucional constituye un medio de defensa disponible para poderes y órganos de poder, la suspensión tiene entre otros fines el bienestar de la persona que se encuentra bajo su imperio y, por tanto, protege el interés de la sociedad.

Dicho criterio se estima aplicable de forma analógica en el caso de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ya que lo cierto es que protege el interés social al cumplir con su objeto constitucional y legal especializado, consistente en la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano –como se expuso en los conceptos de invalidez–.

Por lo que se considera que, en la especie se satisfacen los presupuestos indispensables para la procedencia de la medida cautelar,<sup>67</sup> en razón de que, al solicitarse en la presente demanda inicial, no ha sido dictada la sentencia definitiva y no se planteó respecto de normas generales.

Además, su concesión no afecta ni pone en peligro la seguridad o economía de la Nación, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, ni se afecta gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que

---

<sup>66</sup> Véase la tesis jurisprudencial P./J. 27/2008 del Pleno de ese Alto Tribunal, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, marzo de 2008, pág. 1472, del rubro: **“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y FINES.”**

<sup>67</sup> Véase la tesis aislada 1a. L/2005 de la Primera Sala de ese Tribunal Constitucional, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, junio de 2005, pág. 649, del rubro: **“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS.”**

con ella pudiera obtener este Organismo protector de los derechos humanos, sino todo lo contrario, ya que los efectos para los cuales se pide no impactan en la operación de los órganos encargados de velar por la seguridad nacional.

Asimismo, tales efectos tampoco trascienden de manera tal que desequilibren la economía del país, pues no inciden en el normal desarrollo de la actividad económica pública o privada, ni los ramos presupuestales que se encuentran asignados de manera específica en beneficio de la sociedad, en virtud de que las consecuencias suspensivas únicamente operarían respecto de la actividad interna de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, su respectivo financiamiento público y gasto programable.

En el caso de que se conceda la medida cautelar solicitada no se afectaría gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que pudiera obtener el ente público, pues la paralización de los efectos del acto reclamado no impactan en el orden social de manera perjudicial, dado que únicamente surtirían efectos respecto de esta Comisión Nacional y sus servidores públicos que desarrollan un trabajo especializado en la protección de los derechos humanos.

Finalmente, por cuanto hace al requisito consistente en que no se alteren las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, el Pleno de ese Alto Tribunal ha señalado que deben entenderse aquéllas derivadas de los principios básicos cuyo objetivo es construir y definir la estructura política del Estado mexicano, así como proteger y hacer efectivas las disposiciones de la Norma Fundamental, lo cual otorga estabilidad y permanencia a la nación en su conjunto, toda vez que rigen su vida política, social y económica.<sup>68</sup>

En atención a lo anterior, en la doctrina jurisprudencial se han concebido, de forma enunciativa, los siguientes principios que constituyen máximas

---

<sup>68</sup> Véase la tesis jurisprudencial P./J. 21/2002 del Pleno de ese Máximo Tribunal, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, abril de 2002, pág. 950, del rubro: **"SUSPENSIÓN EN LOS JUICIOS RÉGIDOS POR LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. "INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO" PARA EFECTOS DE SU OTORGAMIENTO."**

fundamentales que sostienen el orden establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

- a) Régimen Federal;
- b) División de Poderes;
- c) Sistema Representativo y Democrático de Gobierno;
- d) Separación Iglesia-Estado;
- e) Garantías individuales –ahora derechos humanos–;
- f) Justicia constitucional;
- g) Dominio directo y originario de la nación sobre sus recursos; y
- h) Rectoría económica del Estado.

En la especie, se considera que los efectos de la suspensión solicitada no afectan en ninguna medida alguno de los principios referidos, y si por el contrario fortalecen las secciones competenciales acordes con la división de poderes, hoy ampliado al respeto de las autonomías, toda vez que la medida suspensiva, como se dijo anteriormente, sólo tendría consecuencias relativas o particulares dentro de la estructura organizacional y funcional de esta Comisión Nacional.

Así, en caso de que se permita que el acto cuya invalidez se imple se siga surtiendo sus efectos, afectaría instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano tales como la competencia constitucional específicamente la de autonomía presupuestaria que el artículo 102, apartado B le confiere a este Organismo Especializado, así como los derechos humanos y el principio de división de poderes, toda vez que, como se arguyó en el concepto de invalidez respectivo, el apartado correspondiente del presupuesto controvertido no fue emitido en cumplimiento de lo que señalan los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal.

En este punto, debe precisarse que esta Institución Nacional no solicita la medida suspensiva para el efecto de que se aplique la reconducción presupuestal prevista en el primer párrafo del artículo 75 de la Norma Fundante, pues ante la omisión de la Cámara referida, si se entendieran por señaladas las remuneraciones que fueron fijadas para los trabajadores públicos de este Organismo Autónomo en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal

2018, se estaría vulnerando el límite establecido en la fracción II del artículo 127 constitucional, mandato constitucional que el ente que represento considera necesario acatar.

Por tanto, los efectos suspensivos que en su caso se concedan, se estima que deberán permitir a esta Comisión Nacional, emitir el manual que regule las remuneraciones para los servidores públicos a su servicio **observando en su integridad lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución Federal**, es decir, de conformidad con sus límites y excepciones.

Es decir, se solicita la medida cautelar para efecto de que esta CNDH , pueda llevar a cabo el cumplimiento de su obligación de emitir el manual que regule las remuneraciones para los servidores públicos a su servicio, como lo dispone el PEF impugnado, realizando una aplicación integral de lo dispuesto en todas las bases del artículo 127 y demás disposiciones constitucionales que rigen la materia.

En otras palabras, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 2019, específicamente en los apartados cuya suspensión se solicita, restringe la aplicación del artículo 127 constitucional, acotándolo exclusivamente a su fracción II, de forma aislada y asistémica, por lo que, a efecto de cumplir con la obligación que mandata el propio PEF controvertido en su artículo 20, se solicita al Ministro Instructor que dicte las providencias necesarias para esta CNDH pueda cumplir con sus obligaciones con pleno apego a todo el marco jurídico aplicable.

En tal virtud, se solicita al Ministro instructor que, para efectos de la decisión que tome en el acuerdo respectivo, ya que la suspensión en materia de controversias constitucionales es una medida cautelar con particularidades, tome en consideración **la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora** como criterios fundamentales que rigen en la materia.

Al respecto, resulta útil el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación que se transcribe a continuación:

**“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE HACER UNA APRECIACIÓN ANTICIPADA DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO (APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y PELIGRO EN LA DEMORA).** La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada 2a. LXVII/2000, de rubro: **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN CONTRA DE ACTOS CONSUMADOS.”**, estableció que es improcedente otorgar la suspensión en una controversia constitucional en contra de actos consumados, porque ello equivaldría a darle a dicha medida efectos restitutorios. Sin embargo, sin abandonar este criterio, **excepcionalmente procede otorgar la suspensión anticipando los posibles resultados que pudieran conseguirse con la resolución de fondo que se dicte, cuando las particularidades del caso lleven a la convicción de que existe una razonable probabilidad de que las pretensiones del promovente tengan una apariencia de juridicidad y que, además, las circunstancias conduzcan a sostener que igualmente existe peligro en la demora de su concesión.** Ello es así, porque conforme al artículo 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares del caso, lo que implica que el juzgador deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, sin perjuicio de que esta previa determinación pueda cambiar con el dictado de la sentencia definitiva, pues **tal anticipación es posible porque la suspensión es una especie del género de las medidas cautelares**, por lo que aunque es evidente que se caracteriza por diferencias que la perfilan de manera singular y concreta, le son aplicables las reglas generales de tales medidas en lo que no se opongan a su específica naturaleza. En ese sentido, son dos los extremos que deben actualizarse para obtener la medida cautelar, a saber: 1) **aparición del buen derecho**, y 2) **peligro en la demora**. La aparición de la existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva y sería que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso, de modo que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia definitiva se declarará la inconstitucionalidad del acto impugnado; y, por su parte, el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida, como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo. Consecuentemente, si toda medida cautelar descansa en los principios de aparición del buen derecho y el peligro en la demora, el juzgador puede analizar esos elementos, y si la provisión cautelar, como mera suspensión, es ineficaz, tiene la facultad de dictar las medidas pertinentes que no impliquen propiamente una restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado para resolver posteriormente,

*en forma definitiva, si los actos impugnados son o no constitucionales, por lo que el efecto de la suspensión será interrumpir un determinado estado de cosas mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se declaran infundadas las pretensiones del actor porque la apariencia del buen derecho fuera equivocada, tales actos puedan reanudarse, sin poner en peligro la seguridad o la economía nacional, a las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, o bien, sin afectar gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con dicha suspensión pudiera obtener el solicitante, que son las limitantes que establece el artículo 15 de la citada ley reglamentaria.”*

[J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XX, octubre de 2004; Pág. 1849. P./J. 109/2004.

Por otra parte cabe precisar que es posible advertir con claridad que existe peligro en la demora de la concesión de la medida cautelar solicitada, toda vez que los efectos jurídicos del Decreto correspondiente culminarán paralelamente al año calendario que se encuentra transcurriendo, pues no debe perderse de vista la naturaleza del presupuesto de egresos como instrumento de política económica cuya vigencia es anual, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV, primer párrafo, de la Constitución Federal,<sup>69</sup> el artículo 1 del propio Decreto mencionado,<sup>70</sup> en congruencia con el primer párrafo del numeral 11 del Código Fiscal de la Federación.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> “Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: (...)

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos. (...).”

<sup>70</sup> “Artículo 1. El ejercicio, el control y la evaluación del gasto público federal para el ejercicio fiscal de 2019, así como la contabilidad y la presentación de la información financiera correspondiente, se realizarán conforme a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Contabilidad Gubernamental y en las disposiciones que, en el marco de dichas leyes, estén establecidas en otros ordenamientos legales y en este Presupuesto de Egresos. (...).”

<sup>71</sup> “Artículo 11.- Cuando las leyes fiscales establezcan que las contribuciones se calcularán por ejercicios fiscales, éstos coincidirán con el año de calendario. Cuando las personas morales inicien sus actividades con posterioridad al 1 de enero, en dicho año el ejercicio fiscal será irregular, debiendo iniciarse el día en que comiencen actividades y terminarse el 31 de diciembre del año de que se trate. (...).”

En ese sentido, los efectos jurídicos del Decreto correspondiente culminarán paralelamente al año calendario en curso; por tanto, es lógico concluir que para el momento en que se emita la resolución definitiva en la presente controversia constitucional, las consecuencias derivadas de la vigencia del presupuesto impugnado hayan desplegado su fuerza normativa durante la mayor parte del ejercicio fiscal que se encuentra transcurriendo, lo cual se traduciría en la ineficacia del medio de defensa constitucional al que se acude en esta vía.

Finalmente, este Organismo Constitucional Autónomo considera conveniente esgrimir diversas consideraciones en relación con la susceptibilidad de suspender los efectos del acto reclamado, toda vez que **no se estima que el mismo constituya un acto consumado imposible de paralización.**

Al respecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado numerosos criterios en los cuales ha establecido que un **acto consumado es aquél que se ha realizado total e íntegramente y respecto del cual se han conseguido todos sus efectos.** En este caso, según ha interpretado el Alto Tribunal, no cabría la suspensión, pues si se concediera en esas circunstancias, se le darían a la medida efectos restitutorios, cuando no debe tener otros que los suspensivos.<sup>72</sup>

Resultan ilustrativas y aplicables las siguientes tesis emitidas por ese Máximo Tribunal:

**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA RESOLUCIÓN MEDIANTE LA CUAL SE OTORQUE LA SUSPENSIÓN, NO TIENE EFECTOS RETROACTIVOS.** Conforme a los artículos 105, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General de la República, las sentencias definitivas no tienen efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que rigen los principios generales y las disposiciones legales de dicha materia. En este sentido, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 2a. LXVII/2000, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN CONTRA DE ACTOS CONSUMADOS.", consideró que el mismo criterio debe aplicarse

---

<sup>72</sup> Véase la sentencia de 15 de agosto de 2012, emitida por la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 265/2012, pág. 46.

al otorgar la suspensión en ese medio de control, debido a que si la sentencia de fondo no puede tener efectos retroactivos, menos podría tenerlos la resolución dictada en el incidente cautelar; además, si la suspensión impide que se realicen determinados actos, es claro que no puede concederse cuando éstos ya se materializaron. Lo anterior es así, porque si se toma en cuenta la facultad que el artículo 18 de la referida ley otorga al Ministro instructor para que cuando considere procedente conceder la suspensión, señale el día en que esta medida debe surtir efectos, resulta claro que no es factible señalar hacia el pasado la fecha en que tendrá efectividad, sino que debe ser a partir del dictado del auto que la concede, ello con la finalidad de dar certeza a las partes que tengan alguna relación con la controversia y que deban respetar o gozar de la medida, así como evitar concederla respecto de actos materializados, pues el fin de la suspensión es impedir que se realicen determinados actos; de ahí que no pueda tener efectos retroactivos.

Décima Época; registro: 2001875; Instancia: Primera Sala; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 2; Materia: Constitucional; Tesis: 1a. CCXLI/2012 (10a.); Página: 1304

*“**ACTOS CONSUMADOS.** Por acto consumado se entiende aquel que ya produjo todos sus efectos o consecuencias, y en ese concepto, ya no cabe la suspensión, y si se concediera en estas circunstancias, se le darían a la medida efectos restitutorios.” (Quinta Época, Registro IUS: 348843, Instancia: Primera Sala, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: LXXXIV, Materia(s): Civil, Página: 356).*

*“**ACTOS RECLAMADOS, CUANDO NO PUEDEN CONSIDERARSE COMO CONSUMADOS.** El acuerdo del Departamento del Distrito Federal, autorizando a una persona para prestar servicios de transporte de pasajeros, no puede considerarse como un acto consumado, porque las órdenes o acuerdos de la autoridad no se consuman por el solo hecho de que se redacten y firmen, pues **los actos de autoridad se consuman cuando se realizan todos los efectos jurídicos o materiales que tienden a producir; por lo que en la especie, el acuerdo no se ha consumado en virtud de que sus efectos se realizan día a día, puesto que en virtud de la autorización, el favorecido por ella, realiza el servicio de transporte de pasajeros.**” (Quinta Época, Registro IUS: 323799, Instancia: Segunda Sala, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: LXXIX, Materia(s): Administrativa, Página: 739).*

De las tesis antepuestas, se advierte que para que se considere que un acto se encuentra consumado, el mismo debió agotar por completo los efectos y consecuencias que su emisión implica, lo cual no sucede en la especie, en virtud de que el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019,

como se mencionó con antelación, despliega sus efectos desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de esa anualidad.

Robustece lo anterior, el hecho de que el propio Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 2019, específicamente en los apartados cuya suspensión se solicita, arroga a este Ente Constitucional Autónomo las obligaciones para emitir manual que regule las remuneraciones para los servidores públicos a su servicio, así como la estructura ocupacional que contenga la integración de los recursos aprobados en el capítulo de servicios personales, a más tardar el último día hábil del mes de febrero.

Por lo anterior, se colige que, lo procedente es conceder la medida cautelar solicitada de conformidad con lo manifestado en el presente capítulo, ya que, de no hacerlo, se producirían afectaciones irreparables a la esfera de competencias y las garantías institucionales con las que cuenta esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Sin perjuicio de los términos en que fue solicitada la suspensión, se insta al Ministro instructor para que, en uso de las amplias facultades que le otorga la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conceda la medida cautelar para los efectos que estime pertinentes, tomando en consideración los principios de progresividad y pro persona, así como la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, de forma tal que se salvaguarde el orden constitucional. Sirven de sustento las consideraciones contenidas en la siguiente tesis aislada emitida por la Segunda Sala de ese Tribunal Constitucional:

***“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL MINISTRO INSTRUCTOR TIENE FACULTADES PARA DECRETLARLA NO SÓLO RESPECTO DEL ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDE, SINO TAMBIÉN RESPECTO DE SUS EFECTOS O CONSECUENCIAS.***

*De lo dispuesto en los artículos 14, 18 y 35 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que la suspensión del acto cuya invalidez se demande en una controversia constitucional puede concederse de oficio o a petición de parte, con base en los elementos proporcionados por las partes o recabados por el Ministro instructor. Atento lo anterior, se concluye que el Ministro instructor se encuentra*

*facultado legalmente para decretar la suspensión respecto de los efectos y consecuencias del acto materia de la controversia, con independencia de que se haya solicitado respecto de ellos la suspensión, al ser necesariamente materia de la controversia por tener su origen en el acto cuya declaración de invalidez se solicita, pues es deber del Ministro instructor atender a las circunstancias y características particulares del caso, lo que le permite tomar diversas determinaciones respecto a los diferentes actos materia de la controversia constitucional.”*  
[TA]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XVII, febrero de 2003; Pág. 762; 2a. I/2003.

## **XV. Pruebas.**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 31 y 32 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ofrecen las siguientes pruebas:

**1. Documental pública.** Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República de fecha 13 de noviembre de 2014, 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.

Con esta probanza, se pretende acreditar el carácter y la personería que ostento, como representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en términos de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia,

así como de los diversos 15, fracción I, de la Ley que rige a esta Institución Nacional, y 18 de su Reglamento Interno.

**2. Documental pública.** Copia certificada del oficio 576/CNDH/OM/2018 y anexo denominado Exposición de Motivos y Política de Gasto para el Ejercicio Fiscal 2019, mediante el cual se remitió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, su Proyecto de Presupuesto de Egresos 2019 en fecha 27 de noviembre de 2018. (Anexo dos)

Los mencionados medios de convicción se relacionan con las afirmaciones referentes a que esta Comisión Nacional realizó ajustes a su anteproyecto de presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2019, así como la indebida reducción aprobada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la cual se pretende acreditar con las citadas probanzas.

**3. Documental pública.** Copia certificada del oficio 578/CNDH/OM/2018, por el que se enviaron los tabuladores desglosados de remuneraciones aplicables a los servidores públicos de la CNDH, correspondientes a 2019, a efecto de que se incorporaran al Proyecto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2019, para su envío a la Cámara de Diputados. (Anexo tres)

Los mencionados medios de convicción se relacionan con las afirmaciones referentes a que esta Comisión Nacional realizó ajustes a su anteproyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2019, así como la indebida reducción aprobada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la cual se pretende acreditar con las citadas probanzas.

**4. Documental pública,** aportada en copia simple, de la publicación del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2018, lo cual se constituye como un hecho notorio por haberse publicado en dicho medio de difusión oficial. (Anexo cuatro)

Dichos medios probatorios se relacionan con todos y cada uno de los hechos y los conceptos de invalidez expuestos en la presente demanda, con el cual se pretende acreditar la indebida reducción al presupuesto aprobado para este Organismo Autónomo durante el ejercicio fiscal 2019, así como la vulneración de lo dispuesto en los artículos 49, 75, 102, apartado B, y 127 de la Constitución Federal.

No obstante, se solicita a ese Alto Tribunal, por conducto del Ministro instructor, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 35 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que requiera a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como al Ejecutivo Federal, para que rindan ante ese Tribunal Constitucional, según corresponda, el Decreto impugnado y sus antecedentes, incluyendo el proyecto de presupuesto presentado por el Presidente de la República.

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:

**PRIMERO.** Tener por presentada en tiempo y forma la demanda de controversia constitucional que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**SEGUNDO.** Admitir a trámite la presente demanda de controversia constitucional en sus términos y conceder la suspensión del acto impugnado.

**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 de

actuaciones que se generen en el trámite de la presente controversia constitucional.

**CUARTO.** Admitir las pruebas ofrecidas en el capítulo correspondiente.

**QUINTO.** Conceder las medidas cautelares solicitadas en los términos y para los efectos que el Ministro Instructor considere.

**SEXTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad del acto impugnado.

Ciudad de México, a 12 de febrero de 2019.

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

RFPS