

**Demanda de acción de  
inconstitucionalidad, 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, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia simple del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, piso 7, Colonia Jardines en la Montaña, Alcaldía Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Rubén Francisco Pérez Sánchez, Rosaura Luna Ortiz, Claudia Fernández Jiménez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 1508301, 3547479, 2070028 y 2196579, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y licenciados César Balcázar Bonilla, Román Gutiérrez Olivares, Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa y Kenia Pérez González; así como a Jesús Eduardo Villar Román, María Guadalupe Vega Cardona y Yocelin Sánchez Rivera; con el debido respeto comparezco y expongo:

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

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

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

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

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

**A. Órgano Legislativo:** Congreso del Estado de Sinaloa.

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

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

Artículo 6°, párrafo segundo, y 23, de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad, el 01 de febrero de 2019, los cuales se transcriben a continuación:

**“Artículo 6. (...)**

*En todo caso, lo (sic) sujetos obligados de esta Ley, deberán reportar a la Unidad Administrativa responsable de efectuar el pago de las remuneraciones, dentro de los siguientes 30 días naturales, cualquier pago en demasía o por un concepto distinto que no les corresponda según las disposiciones vigente (sic). La Unidad Administrativa responsable de la demasía, deberá dar vista al órgano de control que corresponda a su adscripción.”*

**“Artículo 23.** *Si el beneficio obtenido u otorgado en contradicción con las disposiciones de esta Ley no excede del equivalente de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente, se impondrá suspensión del empleo, cargo o comisión de uno a treinta días naturales. En el caso de reincidencia, se impondrá inhabilitación temporal de tres meses a un año para desempeñarse dentro del servicio público.*

*Cuando el beneficio excediera del equivalente a la cantidad antes señalada, aun cuando no sea reincidente, se estará a lo dispuesto del último párrafo del artículo 78 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado del (sic) Sinaloa.*

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

*La omisión a que se refiere el párrafo segundo del artículo 6 de esta Ley, se considerará falta administrativa grave, para efecto de lo dispuesto en la Ley de Responsabilidad (sic) Administrativas del Estado de Sinaloa y se sancionará en términos de lo dispuesto por este artículo.*

*Cuando la falta administrativa se produce de manera culposa o negligente, no hay reincidencia y el monto del pago indebido mensual no excede de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida o Actualización, será considerada no grave. En tal caso, si el daño producido a la hacienda pública es resarcido, la autoridad resolutora podrá abstenerse de imponer la sanción correspondiente.*

*Las sanciones administrativas se impondrán independientemente de aquellas civiles o penales a que haya lugar.”*

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

- 1º, 14, 16 y 127, fracciones II y III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículos 1, 2, 9 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

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

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.
- Obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

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

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones normativas señaladas en el apartado III del presente escrito, publicadas el 01 de febrero de 2019 en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa.

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

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

En el caso, las normas cuya declaración de invalidez se solicita fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa el 01 de febrero de 2019, por lo que el plazo para presentar la acción corre del sábado 02 de febrero de 2019 al domingo 03 de marzo de 2019. Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos

consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

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

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

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

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

*Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...).”*

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

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

### **De la Ley:**

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

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

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

## **Del Reglamento Interno:**

“**Artículo 18.** (Órgano ejecutivo)

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

## **IX. Introducción.**

El 24 de agosto de 2009, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron diversas disposiciones la Constitución Federal<sup>1</sup> para establecer los límites constitucionales a las remuneraciones a las que todo servidor público tiene derecho, dentro de los tres niveles de gobierno.

Asimismo, en el Decreto de referencia se dispuso transitoriamente que, en un plazo de 180 días naturales siguientes a su entrada en vigor, el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas debían expedir o adecuar la legislación que desarrollara e hiciera efectivo el mandato de la reforma constitucional citada.<sup>2</sup>

No obstante lo anterior, las adecuaciones normativas no se llevaron a cabo dentro del plazo concedido por el Poder Revisor de la Norma Fundamental para tal efecto. Es decir, durante más de nueve años, desde la reforma constitucional

---

<sup>1</sup> Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2009.

<sup>2</sup> **Transitorio Cuarto.** El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia, deberán expedir o adecuar la legislación, de conformidad con los términos del presente Decreto, dentro de un plazo de 180 días naturales siguientes a su entrada en vigor.

*supra* citada, existió una ausencia de reglas en materia de remuneraciones de los servidores públicos en todos los ámbitos de competencia.

Ello propiciaba que cualquier gasto en la materia fuera potencialmente discrecional, puesto que la inexistencia de una regulación no garantizaba que se cumpliera con los principios que deben disciplinar las retribuciones a las que tiene derecho todo trabajador al servicio del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución Federal.

En ese contexto, el 01 de febrero de 2019 se publicó la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa, en el Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa.

Este Organismo Nacional reconoce que el legislador local goza de plena libertad de configuración normativa para cumplir con el imperativo constitucional, sin embargo, dicha facultad debe ser ejercida en pleno respeto a todos y cada uno de los mandatos de la Carta Fundamental, así como de los derechos humanos que ésta y los diversos los tratados internacionales suscritos por México reconocen.<sup>3</sup>

Así, esta CNDH se pronuncia a favor de que las remuneraciones de los servidores públicos del Estado sean reguladas de conformidad con el sistema constitucional mexicano. Sin embargo, la Ley de Remuneraciones estatal, contiene vicios que impiden se garantice plenamente el respeto y la protección de todos los principios, máximas y derechos fundamentales contenidos en el bloque establecido en la Norma Suprema.

En efecto, este Organismo Constitucional Autónomo, estima que resulta necesario establecer normas claras que regulen las remuneraciones que perciben todos los trabajadores al servicio del Estado, dentro de los tres órdenes

---

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

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

En ese sentido, este Organismo Autónomo estima que toda política pública o acto de gobierno para alcanzar el beneficio social, entre otros factores, debe contar con un marco normativo sólido que le permita alcanzar sus objetivos de una forma respetuosa y apegada al parámetro de regularidad prescrito en el artículo 1º, en relación con los numerales 14, 16, y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Apuntado lo anterior, en el caso de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa, esta Comisión Nacional somete a consideración de ese Alto Tribunal elementos que estima pueden implicar posibles vulneraciones a los derechos humanos reconocidos en el sistema jurídico mexicano.

Así, los conceptos de invalidez que se plantearán en el apartado siguiente van encaminados a exponer que los artículos 6, segundo párrafo, y 23 la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa resultan contrarios al orden constitucional por vulnerar el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

## **X. Conceptos de invalidez**

**PRIMERO. El artículo 6, segundo párrafo, de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa establece una carga excesiva y desproporcionada para todos los servidores públicos de la entidad, al exigirles que reporten a la Unidad Administrativa correspondiente, cualquier pago en demasía dentro de los siguientes 30 días naturales –sin precisar a partir de qué momento comienzan a correr–. Por tanto, vulnera el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.**

El presente concepto tiene como finalidad argumentar la inconstitucionalidad del precepto señalado en el párrafo anterior, por transgredir el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Para ello, en un primer momento resulta oportuno realizar un breve análisis sobre el alcance del derecho humano y el principio referidos. Posteriormente se estima necesario desentrañar el contenido de la norma que se estima inconstitucional para finalmente arribar a la conclusión de que dicho precepto resulta incompatible con el texto constitucional por **a)** imponer una carga desproporcionada a los trabajadores y **b)** no determinar el plazo para reportar los pagos en demasía.

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

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

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

Este derecho y principio fundamentales se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado, no sólo a acotar el contenido de las mismas y el actuar de la autoridad, sino también a encauzar el producto de su labor legislativa de acuerdo con los mandatos constitucionales al momento de configurar las normas cuya expedición le compete, a fin de que se establezcan los elementos mínimos para que se evite incurrir en arbitrariedades.

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

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

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

No debe perderse de vista que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho, el cual es indispensable para el ejercicio eficaz de los derechos humanos.

La inobservancia de estas premisas fundamentales, hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, pues si el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es substituido por la arbitrariedad.

Como la Corte Interamericana ha señalado, en un Estado de Derecho, el principio de legalidad preside la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio

del poder punitivo en el que se manifiesta, con máxima fuerza, una de las más graves e intensas funciones del Estado frente a los seres humanos: la represión.<sup>4</sup>

Una vez explicado el núcleo esencial del derecho fundamental a la seguridad jurídica, así como el alcance del principio de legalidad en un Estado democrático, resulta oportuno analizar el contenido de la disposición impugnada.

### **B. Carga desproporcionada para los trabajadores.**

El artículo 6 de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa dispone lo siguiente:

*“Artículo 6. (...)*

*En todo caso, lo (sic) sujetos obligados de esta Ley, deberán reportar a la Unidad Administrativa responsable de efectuar el pago de las remuneraciones, dentro de los siguientes 30 días naturales, cualquier pago en demasía o por un concepto distinto que no les corresponda según las disposiciones vigente (sic). La Unidad Administrativa responsable de la demasía, deberá dar vista al órgano de control que corresponda a su adscripción.”*

El precepto citado establece la obligación a cargo de todos los servidores públicos<sup>5</sup> de reportar a la Unidad Administrativa responsable de efectuar el pago

---

<sup>4</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena Ricardo y otros vs Panamá, sentencia de 2 de febrero de 2001, (Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 107)

<sup>5</sup> Al respecto, los artículos 2 y 4 de la propia Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa disponen lo siguiente:

**“Artículo 2.** Son sujetos de esta Ley:

*I. El Gobernador del Estado;*

*II. Los titulares de las Secretarías dependientes de la Administración Pública Estatal, así como todos los servidores públicos del Poder Ejecutivo;*

*III. El Fiscal General del Estado, y todos los servidores públicos de la Fiscalía;*

*IV. Los servidores públicos del Poder Legislativo;*

*V. Los servidores públicos del Poder Judicial del Estado;*

*VI. Los servidores públicos de los órganos con autonomía constitucional;*

*VII. Los servidores públicos que desempeñen algún empleo, cargo o comisión en los organismos paraestatales y desconcentrados;*

*VIII. Los servidores públicos de instituciones de educación superior en el Estado;*

*IX. Los servidores públicos de los municipios, de sus entidades y dependencias, así como de la administración pública municipal y paramunicipal, y*

de las remuneraciones, cualquier pago en demasía o por un concepto distinto que no les corresponda, según las disposiciones vigentes. Lo anterior debe ser cumplido dentro de los siguientes 30 días naturales.

Así, como se desprende de la redacción del artículo en cita, se generan dos violaciones a los derechos fundamentales de las personas, las cuales pueden resumirse en los siguientes puntos:

- a) El deber que impele la norma resulta en una carga desproporcional y excesiva para el trabajador.
- b) La configuración y redacción del precepto es de tal forma indeterminada que no permite a sus destinatarios tener certeza respecto del momento en que empieza a correr el plazo para realizar el reporte correspondiente.

Adicionalmente, es pertinente destacar que la disposición general impugnada establece una obligación a la Unidad Administrativa responsable de haber efectuado el pago de una remuneración en demasía, de dar vista al órgano de control que corresponda a su adscripción; sin embargo, dicha disposición resulta imprecisa, toda vez que un órgano administrativo *per se*, no puede ser sujeto de una obligación legal, sino que en todo caso lo sería su titular o el funcionario que los instrumentos normativos respectivos señalen.

Una vez que se puntualizó lo anterior, a juicio de esta Comisión Nacional, dicha norma resulta que impone una carga desproporcionada a los servidores públicos quienes, incluso, pueden no tener conocimiento de cualquier pago excedente que pudiera llegarse a presentar.

---

X. En general, todas aquellas personas que reciban una remuneración y/o retribución en términos de la presente Ley.”

“**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley, se considera:

(...) VIII. Servidor(es) público(s) (sic): Toda persona que sea sujeta a esta Ley en términos de su artículo 2; y (...).”

Es decir, la disposición permite que puedan ser sancionados incluso los servidores públicos que actúen de buena fe y sin conocimiento o voluntad de apropiarse de cualquier pago en demasía que se les haya podido otorgar.

Así, la norma impone una obligación cuyo incumplimiento, en aplicación conjunta con el artículo 23 de la Ley que nos ocupa, conlleva una sanción para los servidores públicos por la simple recepción de un pago en demasía y la omisión de reportarlo a la Unidad Administrativa competente.

Sin embargo, el legislador local perdió de vista que las personas al servicio del Estado no necesariamente son partícipes de dicho pago en demasía, pues el mismo, en un principio, tiene origen si –y solo sí– el órgano interno cuyas atribuciones comprenden realizar los pagos de las remuneraciones y percepciones correspondientes a los servidores públicos efectúan una erogación indebida, ya sea por error o bien de forma intencional.

En ese sentido, resulta evidente que el pago excedente que reciba el trabajador deviene de un error que no le puede ser imputable, aunado a que, en caso de haberlo recibido, no necesariamente tiene conocimiento de dicha situación; no obstante, las hipótesis anteriores que permite la norma los posiciona en una situación susceptible de ser sancionados.

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

No reportar cualquier pago excedente —es decir, desde la cantidad más exigua hasta la más elevada— en el plazo que señala el artículo 6 de la Ley combatida, automáticamente criminaliza al servidor público, cuestión que actualiza el supuesto previsto en dicho precepto aun cuando no se ha verificado si existió autoría, participación o injerencia alguna en la erogación que derivó en la remuneración indebida.

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

Es decir, se estima que la disposición combatida no debe arrojarle al servidor público en su calidad de trabajador, la totalidad de la obligación de verificar a profundidad y denunciar que la remuneración que haya recibido sea la que legalmente le es propia, pues para ello existen diversos órganos estatales especializados que se encargan de fiscalizar la ejecución de los recursos públicos, así como del debido funcionamiento de la administración pública.

Asimismo, los términos en los cuales está redactado el artículo 6 de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa, permite la actualización de una causal de responsabilidad, incluso cuando el pago en demasía sea ínfimo, pues las disposiciones impugnadas hablan de “*cualquier pago en demasía*” o por “*un concepto distinto que no les corresponda*”, cualquiera que este sea.

Lo anterior se agrava si se toma en consideración que, en términos de la propia Ley combatida, la omisión de reportar cualquier pago en exceso o que no le pertenezca es considerada una falta administrativa grave, cuestión respecto de la cual se abundará en el concepto de invalidez siguiente.<sup>6</sup>

### **C. Indeterminación del plazo para reportar el pago en demasía.**

En otro orden de ideas, como se apuntó previamente, este Organismo Constitucional Autónomo considera que el precepto controvertido, en los

---

<sup>6</sup> “**Artículo 23.** (...) La omisión a que se refiere el párrafo segundo del artículo 6 de esta Ley, se considerará falta administrativa grave, para efecto de lo dispuesto en la Ley de Responsabilidad Administrativa del Estado de Sinaloa y se sancionará en términos de lo dispuesto por este artículo. (...).”

términos en que se encuentra configurado, resulta contrario al mandato de los artículos 14 y 16 de la Ley Suprema, en razón de que el mismo da pauta a múltiples interpretaciones que propician la arbitrariedad en su aplicación por parte de los operadores jurídicos, en relación con el plazo en que los trabajadores públicos deben verificar y dar aviso de la recepción de un pago indebido.

Lo anterior, dado que, como se ha discurrido en los argumentos expuestos con anterioridad, resulta necesario que el servidor público reporte a la Unidad Administrativa que corresponda cualquier pago en demasía o por cualquier otro concepto que reciba **dentro de 30 días naturales**.

Lo anterior genera inseguridad jurídica por una parte para el servidor público porque de la temporalidad dependerá la actualización y reprochabilidad de la conducta, y por otra, para los operadores jurídicos para la imposición de la sanción que corresponda.

Ello resulta contrario a la obligación del legislador, de garantizar seguridad jurídica, de expedir normas generales que estén redactadas con la suficiente precisión o claridad, a fin de que los servidores públicos conozcan a partir de qué momento deben reportar el pago en exceso o indebido que hayan recibido.

Los términos poco claros establecidos en la norma no permiten conocer al destinatario de la misma cuando su conducta encuentra en la hipótesis descrita, pues la norma controvertida no precisa si los 30 días naturales comienzan a correr a partir de que se realiza el pago en demasía; desde que el servidor público tiene conocimiento del pago efectuado; o bien, cuando el trabajador se percata de una percepción excedente.

Cabe señalar que la norma impone una obligación adicional al servidor público, consistente en conocer el andamiaje jurídico, contable, financiero y administrativo para estar en posibilidad de corroborar que la retribución que percibió es legalmente la que le corresponde, de acuerdo con diversos ordenamientos tales como la Constitución Federal, así como las leyes aplicables en materia de presupuesto y materia hacendaria, leyes fiscales, el manual de

percepciones respectivo, por mencionar algunos, dado que en razón de estos instrumentos normativos y factores económicos puede variar su retribución.

Asimismo, esta situación también impacta en el ámbito de legalidad en materia sancionatoria, toda vez que, conforme al numeral 23, párrafo cuarto, de la propia ley tildada de inconstitucional, que permite a las personas gozar de certeza respecto de las conductas que serán consideradas ilícitas, mandato que deriva del principio de exacta aplicación de la ley en materia penal, conocido como taxatividad o tipicidad.<sup>7</sup>

El Tribunal Pleno ha sostenido que el principio de legalidad en materia penal tiene diversas particularidades, entre las cuales destaca el diverso de tipicidad o taxatividad, según el cual las conductas punibles deben estar previstas en ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío a parámetros extralegales, y que implica la imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón, y la prohibición de tipos penales ambiguos.<sup>8</sup>

En materia de responsabilidades administrativas, la Primera Sala de ese Alto Tribunal ha sostenido que el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal prevé el principio de exacta aplicación de la ley en materia penal el cual, en su vertiente de taxatividad, exige que la materia de la prohibición contenida en los tipos penales sea precisa y sin ambigüedades, con la finalidad de que se advierta con claridad cuál es la conducta sancionable y la pena aplicable para que el particular no quede sujeto a la arbitrariedad del juzgador al aplicar la ley.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Véase la tesis de jurisprudencia 1a./J. 24/2016 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 30, mayo de 2016, Tomo II, página 802, del rubro: **“TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE.”**

<sup>8</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 33/2009 del Pleno de ese Alto Tribunal, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, pág. 1124, materias constitucional y penal, del rubro: **“NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA.”**

<sup>9</sup> Tesis 1a. CCLXVIII/2015 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 22, septiembre de 2015, Tomo I. pág. 320, del rubro: **“RESPONSABILIDADES DE LOS**

Ese Alto tribunal ha sostenido que el precepto constitucional en comento es aplicable al procedimiento administrativo sancionador y, por ende, impone al legislador la obligación de crear normas aplicables a la materia que sean claras y que no permitan la arbitrariedad en su aplicación.<sup>10</sup>

Para sostener lo anterior, se deben tener presentes las características del procedimiento administrativo sancionador. Al respecto, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 200/2013, destacó que el procedimiento administrativo sancionador es un conjunto de actos o formalidades que, concatenados entre sí en forma de juicio seguido ante autoridad competente, persiguen como objetivo el conocer de irregularidades o faltas, ya sean de servidores públicos o de particulares, actualizadas las cuales, persigue la imposición de sanciones.

Asimismo, una infracción administrativa se debe entender como aquel comportamiento que contraviene a lo dispuesto en una norma jurídica, a la que se apareja una sanción consistente en la privación de un bien o un derecho, y que no aparece calificado en el ordenamiento jurídico como delito o falta.

Así, los principios básicos del derecho penal son aplicables al procedimiento administrativo sancionador, porque de esa forma se garantizan los derechos fundamentales de la persona, por lo que no existe una relación de subordinación entre el procedimiento de índole administrativo y la institución penal, sino que ambos se encuentran en un mismo plano, no obstante que en materia penal existe un mayor desarrollo en lo relativo al ámbito sancionador.

En este contexto, la potestad penal forma parte de un genérico “*ius puniendi*” del Estado, por lo que ambas materias comparten principios similares. En el caso

---

**SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 48, FRACCIÓN III, DE LA LEY RELATIVA DEL ESTADO DE MICHOACÁN, VIGENTE HASTA EL 14 DE OCTUBRE DE 2014, VIOLA EL PRINCIPIO DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD.”**

<sup>10</sup> Sentencia de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Amparo Directo en Revisión 4663/2014.

concreto, el principio aplicable es el exacta aplicación de la norma penal, principio que debe considerarse aplicable en todos los procedimientos administrativos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado del “*ius puniendi*” del Estado, pues dicho principio implica el derecho de no ser sancionado de manera arbitraria, además de que la pena administrativa guarda una similitud fundamental con la sanción penal, toda vez que como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico.

En efecto, las sanciones administrativas guardan una similitud fundamental con las sanciones penales, pues, como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico. En uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena, pero que ésta sea impuesta en un caso por un tribunal y en otro por la autoridad administrativa, no constituye una diferencia jurídico-material entre los dos tipos de normas sancionadoras.<sup>11</sup>

En esta línea argumentativa, ese Alto Tribunal ha establecido que el principio de tipicidad, junto con el principio de reserva de ley, integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, como se desprende la siguiente tesis de jurisprudencia:

**TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.** *El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una lex certa que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de*

---

<sup>11</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006 del Pleno de ese Máximo Tribunal, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, agosto de 2006, p. 1565, del rubro: “**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.**”

**las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudir al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.**<sup>12</sup>

En contraste, la norma impugnada carece de claridad necesaria, como fue expuesto en líneas previas, lo cual ocasiona que el servidor público no pueda conocer con suficiente grado de seguridad si ha cometido la conducta infractora y si derivado ello le será impuesta una sanción y por tanto viola el principio de legalidad en materia penal, aplicado al derecho administrativo sancionador, contenido en el artículo 14 de la Constitución General.

Por lo tanto, el hecho de que la norma de pauta a que los servidores públicos sean sancionados por un acto que no es posible determinar a partir de cuándo se actualiza deviene en una disposición contraria al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, ya que la precisión del ámbito temporal es un elemento necesario para determinar si se ha incurrido en la infracción administrativa considerara como grave.

Adicionalmente, la disposición de mérito omite considerar que, atendiendo a diversas circunstancias, los servidores públicos sinaloenses pueden no darse cuenta del pago en demasía que reciben, ya sea porque la cantidad resulta mínima en relación con los salarios que perciben, o bien por cualquier otra

---

<sup>12</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 100/2006, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, p. 1667, Materias constitucional y administrativa.

situación, que se traducirá en el incumplimiento de la obligación señalada en el artículo en comento.

Se estima pertinente reiterar que, como se ha mencionado en los párrafos precedentes, la obligación de aprobar y efectuar los pagos a los trabajadores públicos, es justamente el Estado por conducto de los entes patronales que corresponden, a través de las unidades dedicadas *ex profeso* para ello, por lo que imponer obligación a los servidores públicos en lo individual, de verificar puntualmente que la cantidad que reciben les corresponde y dar aviso a la Unidad Administrativa correspondiente sobre cualquier pago en demasía, independientemente de la cuantía, *so pena* de incurrir en responsabilidad, resulta una carga excesiva y desproporcional para los mismos.

Finalmente, esta Comisión Nacional reconoce que la norma impugnada en el presente concepto persiguen una finalidad constitucionalmente imperiosa, como lo prevé el numeral 127, fracción VI, de la Norma Fundamental, para sancionar las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en dicha fracción, sin embargo, lo cierto es que fijar como obligación de los servidores públicos el reportar cualquier pago en demasía, sin tener conocimiento del mismo, no resulta ser una medida idónea para lograrlo.

En conclusión, el artículo 6 de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa impone una carga desproporcionada a los servidores públicos y genera incertidumbre jurídica, por tanto, el referido numeral viola el principio de legalidad en materia penal, aplicado al derecho administrativo sancionador, contenido en el artículo 14 de la Constitución General.

**SEGUNDO. El artículo 23 de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa establece una doble regulación con parámetros diferenciados en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos porque señala los supuestos que se consideran como faltas administrativas y cómo deberán sancionarse, lo cual ya se encuentra regulado en las leyes General y local de Responsabilidades Administrativas, por lo que genera incertidumbre y, por tanto, vulnera el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad,**

**previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

El artículo 23 de la de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa, establece un parámetro distinto al establecido por las Leyes General y local en materia de responsabilidades administrativas, respecto de las responsabilidades de los servidores públicos, lo que conlleva la vulneración del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Dicho texto normativo a la letra establece:

*“Artículo 23. Si el beneficio obtenido u otorgado en contradicción con las disposiciones de esta Ley no excede del equivalente de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente, se impondrá suspensión del empleo, cargo o comisión de uno a treinta días naturales. En el caso de reincidencia, se impondrá inhabilitación temporal de tres meses a un año para desempeñarse dentro del servicio público.*

*Cuando el beneficio excediera del equivalente a la cantidad antes señalada, aun cuando no sea reincidente, se estará a lo dispuesto del último párrafo del artículo 78 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado del (sic) Sinaloa.*

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

*La omisión a que se refiere el párrafo segundo del artículo 6 de esta Ley, se considerará falta administrativa grave, para efecto de lo dispuesto en la Ley de Responsabilidad (sic) Administrativas del Estado de Sinaloa y se sancionará en términos de lo dispuesto por este artículo.*

*Cuando la falta administrativa se produce de manera culposa o negligente, no hay reincidencia y el monto del pago indebido mensual no excede de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida o Actualización, será considerada no grave. En tal caso, si el daño producido a la hacienda pública es resarcido, la autoridad resolutora podrá abstenerse de imponer la sanción correspondiente.*

*Las sanciones administrativas se impondrán independientemente de aquellas civiles o penales a que haya lugar.”*

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

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

Por lo anterior, en primer lugar, se solicita que se tengan por reproducidos literalmente los argumentos relativos al contenido y alcance del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, en obvio de repeticiones innecesarias; posteriormente se analizará el parámetro que, en la materia, mandata la Constitución Federal, para finalmente contrastarlo con el contenido del numeral que se impugna, lo cual demostrará que su contenido es contrario a los derechos humanos y, por lo tanto, debe ser expulsado del sistema jurídico del estado de Sinaloa.

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

Como se mencionó en el concepto de invalidez anterior, y en obvio de repeticiones innecesarias, los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho a la seguridad jurídica y a la legalidad, que rige el actuar de todas las autoridades en el Estado mexicano.

Estos mandatos constitucionales constituyen prerrogativas fundamentales cuyo contenido esencial radica en “*saber a qué atenerse*”, por lo que garantizan que toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

Sentados en esos presupuestos, el artículo 23 se ubica dentro del Capítulo Cuatro, denominado “Del control, las responsabilidades y las sanciones” de la Ley impugnada y cuya función es establecer el régimen de sanciones aplicables a los servidores públicos y el procedimiento respectivo.

Así, la disposición que se estima inconstitucional, transgrede el derecho fundamental de seguridad jurídica, al establecer una doble regulación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, al señalar los supuestos que se consideraran como faltas administrativas graves y no graves, y cómo deberán sancionarse, pese a que ello ya se encuentra regulado en las leyes General y local de Responsabilidades Administrativas.

En efecto, esta situación atenta en perjuicio del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, al generar incertidumbre para los particulares, en razón de que establece requisitos, condiciones y calificaciones de diversos conceptos relacionados con la materia de responsabilidades administrativas que difieren de lo que dispone la legislación correspondiente, lo cual se abundará de forma detallada en las secciones siguientes.

Como se expuso anteriormente, la importancia de la seguridad jurídica radica en que las normas sean eficaces y cumplan el objetivo para el cual fueron creadas, así como evitar afectaciones arbitrarias a la esfera jurídica de las personas lo cual se traduciría en violaciones a derechos humanos, por ello el artículo 23 de la Ley impugnada, al generar un parámetro de regulación diferente al establecido en la legislación de la materia, vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución General.

### **B. Parámetro constitucional y legal de las responsabilidades de los servidores públicos**

En relación con lo anterior, conviene recordar que el 27 de mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron,

adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.<sup>13</sup>

Dicha reforma tuvo como efecto la modificación de catorce artículos de nuestra Constitución a fin de articular una nueva concepción para prevenir hechos de corrupción, investigar denuncias ciudadanas y las presuntas responsabilidades de que conozcan las autoridades, así como para determinar si éstas existieron y, seguido el procedimiento correspondiente, la sanción aplicable.<sup>14</sup>

Las diversas modificaciones a la Constitución Federal, sentaron las reglas y los principios para desarrollar un Sistema Nacional Anticorrupción y fue producto de más de dos años de estudios, análisis y debates, en los cuales todos los grupos parlamentarios, representados en el Congreso de la Unión, hicieron esfuerzos importantes, presentando iniciativas y estableciendo las discusiones con especialistas en la materia.<sup>15</sup>

En tal virtud, se establecieron los fundamentos del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual se basa en la actuación armónica y coordinada de diversas autoridades, pero con atribuciones propias de ejercicio autónomo entre sí, cuya ejecución se encuentra a cargo de los órganos de control interno, las entidades de fiscalización superior de las cuentas públicas, la investigación y

---

<sup>13</sup> Artículos 22, párrafo segundo, fracción II; 28, párrafo vigésimo, fracción XII; 41, párrafo segundo, fracción V, Apartado A, en sus párrafos segundo, octavo y décimo; 73, fracciones XXIV y XXIX-H; 74, fracciones II y VI, en sus párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto; 76, fracción II; 79, párrafos primero, segundo, actual tercero y sus fracciones I, en sus párrafos segundo, cuarto y quinto, II y IV, primer párrafo, y los actuales párrafos cuarto, quinto y sexto; 104, fracción III; se modifica la denominación del Título Cuarto para quedar "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con faltas administrativas graves o hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado"; 109; 113; 114, párrafo tercero; 116, párrafo segundo, fracciones II, en su párrafo sexto y V; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, incisos c), en su párrafo segundo, e), m) y n) y, BASE QUINTA; se adicionan los artículos 73, con una fracción XXIX-V; 74, con una fracción VIII, pasando la actual VIII a ser IX; 79, con un tercer y cuarto párrafos, recorriéndose los actuales en su orden; 108, con un último párrafo; 116, párrafo segundo, fracción II, con un octavo párrafo, recorriéndose el actual en su orden; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso c), con un tercer párrafo, recorriéndose el actual en su orden; y se deroga el segundo párrafo de la fracción IV, del actual párrafo tercero del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>14</sup> Véase discusión en la Cámara Revisora, martes 21 de abril de 2015.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

actuación de la Fiscalía Especial contra la corrupción, en el ámbito nacional, así como por sus homólogas en las entidades federativas, además de los tribunales federal y estatales de justicia administrativa, para conocer, sustanciar y resolver los asuntos que impliquen responsabilidades administrativas graves.<sup>16</sup>

Como punto de partida, la Norma Fundamental en la fracción III de su artículo 109, establece los principios y directrices generales de las responsabilidades y sanciones administrativas aplicables a los servidores públicos. Asimismo, para dar congruencia al sistema, el artículo 73, en su fracción XXIV-V, facultó al Congreso de la Unión para expedir la ley general que distribuyera competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

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

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

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

---

<sup>16</sup> *Ibídem.*

competencias, debían expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes.<sup>17</sup>

En acatamiento a lo anterior, el 16 de junio de 2017, se publicó la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Sinaloa, la cual tiene por objeto distribuir las competencias entre dicha entidad y sus municipios para determinar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

Como se puede apreciar, el andamiaje jurídico en materia de responsabilidades administrativas ha sido trazado desde la Constitución Federal y se ha hecho efectivo a través de la Ley General de la materia y las leyes locales que se encuentran homologadas.

Sin embargo, la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa, en su numeral 23, rompe con la unidad y congruencia establecido en la operación jurídica del Sistema Anticorrupción, dado que no se ajusta a los actuales parámetros de responsabilidades administrativas de los servidores públicos instituidos en la legislación correspondiente, tal y como se desarrollará a continuación.

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

La fracción III del artículo 109 constitucional, clasifica las faltas administrativas en graves y no graves.

Respecto de las graves, precisa que serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus

---

<sup>17</sup> **“Segundo.** Dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente Decreto.”

homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y deberán ser resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente.

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

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

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

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

De forma armónica, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Sinaloa establece, acorde con la Ley General en la materia, cuáles serán las faltas administrativas graves y no graves, así como su correspondiente sanción. Lo anterior, pone de manifiesto que en materia de responsabilidades administrativas tanto la Federación como las entidades federativas han

articulado un sistema armónico entre sí, lo que permite una mayor eficacia del mismo.

Sin embargo, tal congruencia no se observa en la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa, la cual establece en su artículo 23 las sanciones que serán aplicables a los trabajadores en caso de encontrarlos responsables de una falta administrativa.

Es decir, la autoridad competente, en caso de determinar la imposición de una sanción a un trabajador por la comisión de una falta administrativa relativa a la regulación de las remuneraciones de los servidores públicos, carecerá de certidumbre respecto del parámetro sancionatorio, pues éste es distinto, en términos generales, respecto el establecido tanto en la ley General como en la local de responsabilidades administrativas, como se observa en el siguiente cuadro comparativo:

	Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de Sinaloa.	Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos de Sinaloa
<b>Faltas administrativas no graves</b>	Actos u omisiones que incumplan o transgredan las obligaciones previstas en la propia Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Sinaloa.	Cuando la falta administrativa se produce de manera culposa o negligente, no hay reincidencia y el monto del pago indebido mensual no excede de dos mil veces el valor diario de la UMA, será considerada no grave. En tal caso, si el daño producido a la hacienda pública es resarcido, la autoridad resolutora podrá abstenerse de imponer la sanción correspondiente.
<b>Faltas administrativas graves</b>	Cohecho, peculado, desvío de recursos públicos, utilización indebida de información, abuso de funciones, conflicto de intereses, contratación indebida, enriquecimiento oculto, tráfico de influencias, encubrimiento, desacato y obstrucción de justicia.	La omisión de reportar a la Unidad Administrativa los pagos en demasía que reciban los servidores públicos, se considerará falta administrativa grave, para efecto de lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Sinaloa y se sancionará en términos de lo dispuesto por este artículo.
<b>Sanciones</b>	<b>Para faltas administrativas no graves:</b> Amonestación pública o privada; suspensión del empleo, cargo o comisión; destitución de su empleo, cargo o comisión; o inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones,	Si el beneficio obtenido u otorgado no excede del equivalente de 2,000 veces el valor diario de la UMA, se impondrá suspensión del empleo, cargo o comisión de uno a treinta días naturales. En el caso de reincidencia, se impondrá inhabilitación temporal de tres meses a un año para desempeñarse dentro del servicio público.

	<p>arrendamientos, servicios u obras públicas. La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de uno a treinta días naturales.</p> <p>En caso de que se imponga como sanción la inhabilitación temporal, ésta no será menor de tres meses ni podrá exceder de un año.</p> <p><b>Para faltas administrativas graves:</b> Suspensión del empleo, cargo o comisión; destitución del empleo, cargo o comisión; sanción económica; e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.</p> <p>La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de treinta a noventa días naturales.</p> <p>En caso de que se determine la inhabilitación, ésta será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la Falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y de</p>	<p>Cuando el beneficio excediera 2,000 veces la UMA, aun cuando no sea reincidente, se estará a lo dispuesto del último párrafo del artículo 78 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado del Sinaloa.<sup>18</sup></p>
--	--	---

<sup>18</sup> **“Artículo 78.** Las sanciones administrativas que imponga el Tribunal a los Servidores Públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en:  
I. Suspensión del empleo, cargo o comisión;  
II. Destitución del empleo, cargo o comisión;  
III. Sanción económica; y  
IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.  
A juicio del Tribunal, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de la Falta administrativa grave.  
La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de treinta a noventa días naturales.  
En caso de que se determine la inhabilitación, ésta será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la Falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y de diez a veinte años si dicho monto excede de dicho límite. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación.”

diez a veinte años si dicho monto excede de dicho límite. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación.
--

Como se puede advertir, pese a que tales ordenamientos regulan diversos aspectos, en ambas se aprecia el establecimiento de faltas administrativas graves y no graves y sus correspondientes sanciones, existe la diferencia de que la ley local que se impugna emplea un parámetro diverso al establecido en la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos local para determinar la gravedad de la falta, aunado a que regula de forma simultánea dichas circunstancias.

Ello es así, ya que la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos de Sinaloa determina la gravedad de la conducta sancionable con base en una cuantía que no se contempla como tal en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la entidad.

Es decir, la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de la entidad establece cuáles son las faltas consideradas como no graves en el Capítulo I, y los graves en el Capítulo II, ambos del Título Tercero de dicho ordenamiento.

Por otro lado, la Ley que se impugna, establece en su artículo 23 que si el beneficio obtenido u otorgado en contradicción con las disposiciones de la propia ley no excede de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) vigente, se impondrá suspensión del empleo, cargo, o comisión de uno a treinta días naturales.

Al respecto, es importante puntualizar que la sanción mencionada corresponde a la establecida para las faltas no graves en el artículo 75 de la Ley en materia de responsabilidades administrativas estatal, sin embargo, como se dijo, la

definición de la infracción que establece la ley impugnada no atiende a lo previsto en esta ley.<sup>19</sup>

Asimismo, la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos de Sinaloa precisa que cuando la falta administrativa se produce de forma culposa o negligente, no hay reincidencia y el monto del pago indebido mensual no excede de dos mil veces el valor diario de la UMA, será considerada **no grave**.

Cuando el beneficio obtenido excede del equivalente de la cantidad anterior, la norma prevé que se estará a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 78 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Sinaloa, disposición que establece la temporalidad de la inhabilitación por la comisión de faltas administrativas **graves**.

En otros términos, la Ley que se impugna fija un parámetro diverso para determinar si una conducta se considera no grave o grave, con base en el monto del beneficio obtenido u otorgado indebidamente por el servidor público. Esto difiere notablemente de la Ley de Responsabilidades Administrativas de la entidad, pues en ésta el monto de la afectación se emplea únicamente para determinar e individualizar algunas sanciones.

Como ejemplo, el artículo 78 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos local establece las sanciones que se impondrán por las

---

<sup>19</sup> **Artículo 75.** *En los casos de responsabilidades administrativas distintas a las que son competencia del Tribunal, la Secretaría o los Órganos internos de control impondrán las sanciones administrativas siguientes:*

*I. Amonestación pública o privada;*

*II. Suspensión del empleo, cargo o comisión;*

*III. Destitución de su empleo, cargo o comisión; y*

*IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.*

*La Secretaría y los Órganos internos de control podrán imponer una o más de las sanciones administrativas señaladas en este artículo, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la trascendencia de la Falta administrativa no grave.*

*La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de uno a treinta días naturales.*

*En caso de que se imponga como sanción la inhabilitación temporal, ésta no será menor de tres meses ni podrá exceder de un año."*

faltas graves. Dicho precepto dispone que cuando se determine la inhabilitación, *“ésta será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y de diez a veinte años si dicho monto excede de dicho límite.”*

Contrario a la anterior disposición, la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos controvertida establece que el monto de lo obtenido de manera indebida será la pauta para definir la gravedad de la responsabilidad. Dicho parámetro se basa en una cuantía equivalente a dos mil veces el valor diario de la UMA, pues en caso de sobrepasar dicha cantidad será considerada como grave.

Es decir, en la Ley de Responsabilidades local, el monto de lo indebidamente obtenido resulta relevante para determinar la sanción que se impondrá al infractor, mientras que en la ley de remuneraciones, tal cantidad delimitará si una infracción es grave o no es grave, de lo cual dependerá el tipo de sanción aplicable, así como la investigación, tramitación, sustanciación y resolución del procedimiento.

También, a guisa de ejemplo, puede referirse que la Ley de Remuneraciones que nos ocupa dispone que si el beneficio obtenido u otorgado *“no excede del equivalente de dos mil veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización,”* la sanción será de *“suspensión del empleo, cargo o comisión de uno a treinta días naturales”*, mientras que para las leyes General y local de responsabilidades administrativas, la sanción a imponerse atiende a la gravedad del hecho y en el caso de determinar la inhabilitación podrá ser *“de uno a diez años si el monto no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización”*.

Con independencia de lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el artículo 23 impugnado debe ser declarado inconstitucional, toda vez que su existencia en sí mismo causa inseguridad jurídica, tanto para los particulares como para los operadores jurídicos encargados de aplicar la norma, debido a que no era necesario que el legislador del estado de Sinaloa emitiera una norma que regulara sanciones

administrativas en una ley como la que nos ocupa, ya que para tal efecto se instituyeron los ordenamientos y el sistema correspondiente.

Por todo lo anterior, es dable concluir que la disposición impugnada en el presente concepto de invalidez no da certeza a los trabajadores sobre las conductas y sanciones que deben imponerse, respecto de la comisión de faltas en materia responsabilidades administrativas, generando falta de certeza jurídica en los procedimientos que al efecto se sustancien y las sanciones que en su caso se lleguen a imponer; por lo tanto, lo procedente es que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación lo retire del sistema jurídico vigente en el Estado de Sinaloa a fin de salvaguardar los derechos humanos.

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

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustenta la inconstitucionalidad de las normas impugnadas de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa.

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

*“ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:*

*(...)*

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

*(...)”*

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

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

## **XII. Suplencia.**

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, considera que ha quedado planteado a lo largo de los argumentos vertidos en esta demanda la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la impugnada Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa.

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

Lo anterior, en virtud de que en tratándose de acciones de inconstitucionalidad, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación de acuerdo con lo estipulado en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, deberá, en suplencia de la queja deficiente analizar todas aquellas cuestiones que pudieran motivar la declaración de inconstitucionalidad de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa impugnada en la presente demanda, se hayan o no planteado.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Jurisprudencia P./J. 30/2005 Época: del Pleno, de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, mayo de 2005, materia Constitucional, p. 783, del rubro “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EN LA DEMANDA SE EXPRESAN DEFICIENTEMENTE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLIR LA QUEJA DEFICIENTE.**”

## ANEXOS

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

Desde este momento, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, se invoca como hecho notorio que el suscrito tiene el carácter de Presidente de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna.<sup>21</sup> En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada,<sup>22</sup> se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

**2. Copia simple.** Del Periódico Oficial del Estado de Sinaloa, del 01 de febrero de 2019 que contiene el Decreto por el que se expide la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos de dicha entidad federativa, en las disposiciones que se impugnan (Anexo dos).

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

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

---

<sup>21</sup> Véase la tesis jurisprudencial P./J. 16/2018 del Pleno de ese Alto Tribunal, Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, pág. 10, del rubro: **“HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).”**

<sup>22</sup> **“Artículo 11.** (...) En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...).”

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

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

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

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

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

Ciudad de México, a 04 de marzo de 2019.

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

RFPS