

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

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

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

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia 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, planta baja, 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 de la Unión, integrado por las Cámaras de Diputados y Senadores.

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

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

- Artículo 217 Ter del Código Penal Federal.
- Artículos 5, 6, 7, 7 Bis, 8, 13, 14, 15 y 17 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.

Todos reformados mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 2019.

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

- Artículos 1, 5, 14, 16, 75, 123, apartado B, fracción IV, y 127 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículos 1, 2, 9 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

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

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

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

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

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

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

En el caso, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada en el

Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 2019, por lo que el plazo para presentar la acción corre del sábado 13 de abril al domingo 12 de mayo de 2019. Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la actual 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 esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

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

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

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

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

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

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

de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal.

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

### **De la Ley:**

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

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

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

### **Del Reglamento Interno:**

*“Artículo 18. (Órgano ejecutivo)*

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

### **IX. Introducción.**

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

En dicho Decreto se dispuso transitoriamente que, en un plazo de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del mismo, el Congreso de la Unión

debía expedir o adecuar la legislación que desarrollara e hiciera efectiva la reforma constitucional citada.

El *“Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal”*, fue enviado por la Cámara de Senadores a la Cámara de Diputados mediante oficio DGPL-1P3A.-2074 de 8 de noviembre de 2011, recibido en ésta al día siguiente y turnado a Comisiones el diez posterior; pero no fue hasta la sesión de la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura de fecha 13 de septiembre de 2018, en que se discutió y aprobó el Decreto referido, circunstancia que demuestra que la minuta con proyecto de decreto no fue discutida y aprobada en el periodo ordinario de sesiones en que fue presentada, sino seis años y diez meses después.

En ese sentido, el hecho de que transcurrieran casi siete años para que se expidiera la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos tuvo como consecuencia que el legislador desconociera que en ese espacio de tiempo se aprobaron varias reformas constitucionales, lo que tuvo un impacto no solo de desactualización del ordenamiento en cuestión, sino además su incompatibilidad con el nuevo sistema constitucional.

Derivado de lo anterior, el 12 de abril de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Código Penal Federal y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

La reforma en comento, de acuerdo al dictamen tuvo como objetivo<sup>1</sup> actualizar diversos términos y criterios relacionados con las remuneraciones de los servidores públicos, destacando en la propuesta lo siguiente:

---

<sup>1</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos, segunda, correspondiente a la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan

- Precisar el concepto de servidores públicos de la Federación para los efectos de la ley.
- Prohibir la posibilidad, en la Administración Pública Federal de que se concedan anticipos a la remuneración.
- Señalar que la interpretación de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos estará a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública.
- Indicar que en la definición de las remuneraciones se implementará una política presupuestal con perspectiva de género, igualdad y no discriminación, a fin de que en condiciones iguales las percepciones sean las mismas entre hombres y mujeres.
- Actualizar la denominación de diversas instituciones tales como IFE por INE, Distrito Federal por Ciudad de México y PGR por Fiscalía General de la República.
- Generar concordancia con las reformas que dieron origen al Sistema Nacional Anticorrupción.
- Armonizar con lo dispuesto en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación las potestades de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de la vigilancia y fiscalización.
- Actualizar la referencia a la UMA, en lugar de salario mínimo; como resultado de la reforma constitucional de enero de 2016.
- Armonizar las sanciones por el delito de remuneración ilícita, para lo cual se modificaron diversos artículos de la Ley Federal de Remuneraciones

---

diversas disposiciones 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, del Código Penal Federal y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

de los Servidores Públicos; y, 217 Ter y 217 Quáter del Código Penal Federal.

Ahora bien, resulta necesario tener presente que en fecha 22 de noviembre 2018 esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad<sup>2</sup> en contra del Decreto por el que se expidió la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adicionó el Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de noviembre de 2018.

Al respecto debe precisarse que, en dicha acción de inconstitucionalidad se impugnó la ley en lo general, como sistema por su deficiencia legislativa, aunado a la impugnación concreta, en lo particular, de los artículos 5, 6, 7, 8, 12, 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos; y 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal.

En ese orden de ideas, este Organismo Nacional considera que las modificaciones realizadas a los artículos, 1, primer párrafo; 2, primer párrafo; 3, segundo párrafo y fracciones III, V y VII; 5, primer párrafo; 6, fracciones I, IV, inciso a) y segundo párrafo; 7, fracción I, inciso b) y III, incisos h) a m); 8; 10, primer y segundo párrafos; 11; 12, párrafos primero y segundo; 13, párrafo primero; 15; 16, y 17 párrafos primero y actual tercero de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, no inciden en la impugnación realizada en lo general, como sistema porque se mantiene o continúa vigente la deficiencia legislativa de la ley en comento.

Asimismo, esta Comisión Nacional estima que las reformas referidas, a los numerales precisados, no constituyen un cambio normativo sustantivo que

---

<sup>2</sup> Acción de inconstitucionalidad **105/2018**, radicada bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos como sistema y, de forma particular sus artículos 5, 6, 7, 8, 12, 13, 14, 15, 16 y 17, así como los numerales 217 Bis y 217 Ter adicionados al Código Penal Federal, todos expedidos mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de noviembre de 2018.



provoque la cesación de efectos de los artículos específicamente impugnados en la acción de inconstitucionalidad referida.

Lo anterior, ya que los alcances de los preceptos continúan siendo los mismos. Es decir, del análisis a las modificaciones realizadas se puede afirmar que no afectan de manera sustancial el sentido de las disposiciones, pues los cambios obedecieron básicamente a cuestiones meramente gramaticales tales como tiempos verbales, actualización de términos, precisiones y armonizaciones que no varían el sentido y alcance de las mismas.

Sobre este punto, conviene tener en consideración que ese Alto Tribunal, ha sostenido en su jurisprudencia<sup>3</sup> que para que se actualice la existencia de un nuevo acto legislativo que provoque el sobreseimiento por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, deben reunirse al menos los siguientes dos aspectos:

**a) Que se haya llevado a cabo un procedimiento legislativo (criterio formal):** Que implica el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Siendo relevante para las acciones de inconstitucionalidad la publicación de la norma general, puesto que a partir de este momento podrá ejercitarse la acción por los entes legitimados; y

**b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material:** Consiste en que la modificación sea sustantiva o material, esto es, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto; por tanto, una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo.

---

<sup>3</sup> Jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, Pág. 65, del rubro: ***“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.”***

En relación con este último aspecto, ese Tribunal Constitucional ha considerado que una modificación sustantiva o material no ocurre, por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco se actualiza cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas; y que tampoco basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente la norma general, sino que la modificación debe impactar el alcance y sentido de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada; es decir, debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.

En ese sentido esa Suprema Corte ha sido enfática en señalar que el ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto, en dicho sistema, aunque sea tenue. Por tanto, no cualquier modificación puede considerarse como un acto legislativo nuevo, sino que, concluidas las etapas del procedimiento legislativo, éste indefectiblemente debe producir un impacto jurídico; lo que da lugar a determinar que también quedarían excluidas aquéllas modificaciones de tipo metodológico propias de la técnica legislativa, en las que por cuestiones formales es necesario ajustar la ubicación de los textos o la denominación de ciertos entes, dependencias y organismos.

Como se precisó *supra*, las modificaciones realizadas a los artículos 1, primer párrafo; 2, primer párrafo; 3, segundo párrafo y fracciones III, V y VII; 5, primer párrafo; 6, fracciones I, IV, inciso a) y segundo párrafo; 7, fracción I, inciso b) y III, incisos h) a m); 8; 10, primer y segundo párrafos; 11; 12, párrafos primero y segundo; 13, párrafo primero; 15; 16, y 17 párrafos primero y actual tercero, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, no trascienden en primera instancia a la impugnación realizada por este Organismo Nacional de la ley referida como sistema por su deficiencia normativa, y en segundo término, no afectan de manera sustancial el sentido de las disposiciones impugnadas en lo particular, por lo que no puede considerarse un nuevo acto legislativo que genere el sobreseimiento de referido medio de control de la constitucionalidad.

No obstante lo anterior, en caso de que ese Alto Tribunal considere que las reformas a la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos publicadas en el Diario Oficial de la Federación en fecha 12 de abril de 2019 constituyen cambios sustanciales, que equivalgan a modificaciones que transformen de manera esencial el sistema normativo, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, considera que las referidas modificaciones legislativas contienen diversos vicios de constitucionalidad que vulneran los derechos fundamentales precisados en el apartado V de este escrito.

Asimismo, de un análisis detallado del Decreto del 12 de abril de 2019 se considera que los artículos 1, 5, 6, 7, 7 Bis, 8, 13, 14, 15 y 17 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Público, así como el diverso 217 ter (antes 217 Bis) del Código Penal Federal, son contrarios a los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y los tratados internacionales suscritos por nuestro país.

Al respecto, la presente impugnación tiene como finalidad evidenciar la posible inconstitucionalidad entre los diversos artículos de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y el Código Penal Federal, reformados mediante Decreto publicado el 12 de abril de 2019 en el Diario Oficial de la Federación.

En ese sentido, en un primer concepto de invalidez, se sostiene que el numeral 5 de la Ley Federal impugnada, en relación con el diverso 217 Ter del Código Penal Federal, transgreden los derechos fundamentales de seguridad jurídica, igualdad y no discriminación, toda vez que, imponen una carga desproporcionada para cierto tipo de trabajadores, relacionada con la obligación de enterar los pagos en demasía que les sean efectuados; aunado a que existe indeterminación al tipificar las diversas conductas constitutivas del delito de remuneración ilícita y transgreden el principio de igualdad al excluir de su ámbito de aplicación al personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como al personal de tropa y clases de las fuerzas armadas.

Posteriormente, se argumenta que, pese a las modificaciones realizadas al artículo 12 de la Ley Federal en cita, contiene una redacción ambigua e imprecisa, de manera que permite la discrecionalidad en su aplicación.

Además, señala que los préstamos y créditos otorgados a los trabajadores son elementos de las remuneraciones de los servidores públicos y restringe el acceso a dichas prestaciones en favor de los trabajadores de mando y de enlace, por lo que vulnera los derechos de seguridad jurídica, seguridad social, igualdad, no discriminación, así como de los principios de previsión social y legalidad.

Por otro lado, se exponen las razones por las cuales este Organismo Constitucional estima que los artículos 6, 7, 7 Bis y 8 como sistema de la ya multicitada ley, relativo a la determinación y presupuestación de las remuneraciones, no desarrollan las bases, reglas y parámetros objetivos y diferenciados para establecer una remuneración anual, adecuada, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades de los servidores públicos de los entes y poderes federales, lo que da pauta a la discrecionalidad y arbitrariedad en la fijación de la misma.

En ese orden, se estima que dichos artículos, como sistema, incumplen con el mandato del artículo 127 constitucional y transgrede la seguridad jurídica y la garantía de irreductibilidad salarial de los trabajadores al servicio del Estado a nivel federal.

Finalmente, se aportan argumento tendentes a sostener que los artículos 13, 14, 15, y 17 vulneran el derecho de seguridad jurídica, en razón de que establecen una doble regulación, generando un parámetro diferenciado respecto de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, pues las mismas ya fueron establecidas por el Congreso de la Unión, en uso de las facultades conferidas por el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal, al expedir la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los artículos impugnados de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y el Código Penal Federal, reformados mediante Decreto publicado el 12 de abril de 2019 en el Diario Oficial de la Federación, contienen los mismos vicios denunciados en la Acción de Inconstitucionalidad 105/2018, y en virtud de que

esa Suprema Corte de Justicia de la Nación no se ha pronunciado al respecto, se estima que continua la transgresión a los derechos fundamentales de seguridad jurídica, igualdad y no discriminación, que motivan esta demanda.

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

**PRIMERO. El artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, así como el diverso 217 Ter (antes 217 Bis) del Código Penal Federal, vulneran los derechos de igualdad y no discriminación al establecer una distinción injustificada e imponer una carga desproporcionada al tipificar diversas conductas constitutivas del delito de remuneración ilícita.**

El artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, reformado mediante Decreto publicado el 12 de abril de 2019 en el Diario Oficial de la Federación dispone lo siguiente:

*“Artículo 5. Los servidores públicos estarán obligados a 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 de remuneración que no les corresponda según las disposiciones vigentes. La unidad administrativa responsable deberá dar vista al órgano interno de control que corresponde a su adscripción.*

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

La modificación realizada a dicho precepto, consistió exclusivamente en precisar el ente ante el cual los servidores públicos están obligados a reportar los pagos en demasía, o por concepto de remuneración que no les corresponda, así como el subsecuente deber de dicho ente una vez que tenga conocimiento de tal circunstancia. Lo anterior se comprueba de la confronta entre ambos textos, como a continuación se podrá apreciar:

| Texto previo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Reforma de 12/04/2019 publicada en el DOF                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Artículo 5.</b> Los servidores públicos están obligados a reportar a su superior jerárquico, dentro de los siguientes 30 días naturales, cualquier pago en demasía respecto de lo que le corresponda según las disposiciones vigentes. Los titulares de los entes públicos deberán presentar el reporte a la unidad administrativa responsable de la demasía.</p> <p>Se exceptúa de esta obligación al personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como al personal de tropa y clases de las fuerzas armadas.</p> | <p><b>Artículo 5.</b> Los servidores públicos <b>estarán</b> obligados a reportar a <b>la unidad administrativa responsable de efectuar el pago de las remuneraciones</b>, dentro de los siguientes 30 días naturales, cualquier pago en demasía <b>o por un concepto de remuneración que no les</b> corresponda según las disposiciones vigentes. <b>La unidad administrativa responsable deberá dar vista al órgano interno de control que corresponde a su adscripción.</b></p> <p>Se exceptúa de esta obligación al personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como al personal de tropa y clases de las fuerzas armadas.</p> |

En ese sentido, la redacción previa disponía que los pagos en demasía debían reportarse ante el superior jerárquico y que los titulares de los entes públicos tenían la responsabilidad de presentar el reporte a la unidad administrativa responsable de la demasía; en tanto que el texto reformado establece la obligación de reportar dichos pagos a la unidad administrativa responsable de efectuar las remuneraciones y el deber de ésta de dar aviso al órgano interno de control correspondiente a su adscripción.

Por su parte, los artículos 217 Ter y 217 Quáter del Código Penal Federal (antes 217 Bis y 217 Ter respectivamente) fueron reformados en los siguientes términos:

| Texto previo                                                                                                                                                                                                                                                                        | Publicación de 12/04/2019 en el DOF                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Artículo 217 Bis.</b> Además de las responsabilidades administrativa y política, incurre en el delito de remuneración ilícita:</p> <p><b>I.</b> El servidor público que apruebe o refrende el pago, o que suscriba el comprobante, cheque, nómina u orden de pago, de una</p> | <p><b>Artículo 217 Ter.</b> Además de las responsabilidades administrativa y política, incurre en el delito de remuneración ilícita:</p> <p><b>I.</b> El servidor público que apruebe o refrende el pago, o que suscriba el comprobante, cheque, nómina u orden de pago, de una</p> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por servicios prestados, préstamo o crédito, no autorizado <b>de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley</b>;</p> <p><b>II.</b> Quien reciba un pago indebido en los términos de la fracción anterior sin realizar el reporte dentro del plazo señalado en el <b>artículo 5 de la presente Ley</b>, excepto quien forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <p>remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por servicios prestados, préstamo o crédito, no autorizado <b>de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos</b>;</p> <p><b>II.</b> Quien reciba un pago indebido en los términos de la fracción anterior sin realizar el reporte dentro del plazo señalado en el <b>artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, teniendo conocimiento de la ilicitud del acto</b>, excepto cuando forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas, <b>o en los casos considerados por el mismo artículo 5 de la mencionada Ley como falta administrativa no grave.</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <p><b>Artículo 217 Ter.</b> Por la comisión del delito señalado en el artículo precedente se impondrán las siguientes penas:</p> <p><b>I.</b> Si el <b>beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta Ley</b> no excede del equivalente de quinientas veces <b>el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal</b> en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y multa de treinta a trescientas veces <b>el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal</b> en el momento de cometerse el delito;</p> <p><b>II.</b> Si el <b>beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta Ley</b> excede el equivalente de quinientas veces <b>el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal</b> en el momento de cometerse el delito pero no es mayor que el equivalente a <b>mil veces</b> dicha unidad, se impondrán de seis meses a tres años de prisión y multa de treinta a trescientas veces <b>el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal</b> en el momento de cometerse el delito;</p> <p><b>III.</b> Si el <b>beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta Ley</b> excede el equivalente a <b>mil veces</b></p> | <p><b>Artículo 217 Quáter.</b> Por la comisión del delito señalado en el artículo precedente se impondrán las siguientes penas:</p> <p><b>I.</b> Si el <b>beneficio indebidamente otorgado</b> no excede del equivalente de quinientas veces <b>el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización</b> en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y multa de treinta a trescientas veces <b>el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización</b> en el momento de cometerse el delito;</p> <p><b>II.</b> Si el <b>beneficio indebidamente otorgado</b> excede el equivalente de quinientas veces <b>el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización</b> en el momento de cometerse el delito, pero no es mayor que el equivalente a <b>dos mil veces</b> dicha unidad, se impondrán de seis meses a tres años de prisión y multa de treinta a trescientas veces <b>el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización</b> en el momento de cometerse el delito;</p> <p><b>III.</b> Si el <b>beneficio indebidamente otorgado</b> excede el equivalente a <b>dos mil veces</b>, pero no es mayor que el equivalente a <b>cinco mil veces</b> <b>el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización</b> en el momento de</p> |

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

Al respecto, este Organismo Nacional aprecia que las modificaciones realizadas a los numerales impugnados de dicho Código Penal, subsanan diversas deficiencias que devenían en la inconstitucionalidad de las normas, como por ejemplo, la remisión errónea que contenían los artículos 217 Bis y 217 Ter que utilizaban los enunciados siguientes: “*de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley*”; “*en el artículo 5 de la presente Ley*”; y, “*de las disposiciones de esta Ley*”, lo cual no permitía saber si el legislador pretendió referirse al Código, a la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, o a otro ordenamiento.

Asimismo, se adecuó la violación al principio de taxatividad consistente en que previo a la emisión del Decreto combatido publicado el 5 de noviembre de 2018, el Código Penal Federal ya contenía un artículo 217 Bis y, con la vigencia del Decreto se tuvo otro artículo 217 Bis que se refería a otro tipo penal.

De lo anterior se desprende que, efectivamente, el Código Penal Federal fue reformado de forma substancial. Sin embargo, en este punto conviene precisar que ese Tribunal Pleno ha sostenido que si bien el criterio general consiste en



que la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando hayan cesado los efectos de la norma impugnada y, esto se actualiza cuando dicha norma es reformada, modificada, derogada o abrogada, en el caso analizado, no se actualizaba el supuesto de improcedencia, porque de conformidad con el penúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, el artículo 45 de la Ley Reglamentaria, se pueden dar efectos retroactivos a la sentencia de invalidez que se dicte en relación con la impugnación de normas legales de naturaleza penal, los cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar (y nunca a perjudicar) a todos y cada uno de los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos.<sup>4</sup>

Con base en lo antedicho, debe decirse que si bien la reforma operada contiene cambios trascendentes, también lo es que al tratarse de disposiciones de carácter penal, esa Suprema Corte puede dar efectos retroactivos a la declaración de invalidez que emita en relación con la impugnación de normas legales de esa naturaleza, los cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar y nunca a perjudicar a todos los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos

No obstante lo anterior, este Organismo Nacional considera que la nova redacción del citado numeral 5 constituye una disposición que establece una carga desproporcionada y excesiva para los trabajadores, ello en razón de que la inconstitucionalidad de la norma no recae en el sujeto que ha de conocer del pago en demasía sino en que los trabajadores de la federación no son los encargados de autorizarse su nómina y la indeterminación del plazo para realizar el reporte del pago en demasía.

---

<sup>4</sup> Tesis P. IV/2014 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 4, marzo de 2014, tomo I, página 22, del rubro: ***“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA.”***

Además, en tanto que el segundo párrafo del numeral en cita no fue modificado, perpetúa la distinción injustificada entre trabajadores de base y personal de tropa y clases de las fuerzas armadas, respecto de aquellos servidores públicos que no lo son, en relación con la obligación para informar a la unidad administrativa correspondiente los pagos en demasía, lo cual continúa transgrediendo el derecho de igualdad y no discriminación.

Asimismo, el ahora artículo 217 Ter (antes 217 Bis) del Código Penal Federal establece una distinción injustificada entre trabajadores de base y personal de tropa y clases de las fuerzas armadas, respecto de aquellos servidores públicos que no lo son, en relación con la obligación de reportar los pagos en demasía, transgrediendo el derecho de igualdad y no discriminación. Además, vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, toda vez que existe indeterminación en cuanto al tipo penal que regula.

Para una mayor claridad, en el presente concepto de invalidez se expondrán las consideraciones por las cuales se estima que las normas impugnadas son contrarias al texto de la Constitución Federal en dos apartados, el primero relativo a la vulneración del derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad y el segundo referente a la transgresión del derecho humano a la igualdad.

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

En principio, debe precisarse que el artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y el diverso 217 Ter, fracción II del Código Penal Federal, reformados mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 2019, deben ser interpretados de forma sistemática.

En efecto, el numeral 5, establece la obligación a cargo de todos los servidores públicos<sup>5</sup> de reportar a la unidad administrativa responsable, cualquier pago en demasía o por un concepto de remuneración que no les corresponda según las disposiciones vigentes, dentro de los siguientes 30 días naturales, para efecto de que la referida unidad dé vista al órgano interno de control que corresponde a su adscripción.

En consecuencia, si los potenciales sujetos activos contemplados en la norma, incumplen dicha obligación de reportar a la unidad administrativa, cualquier pago en demasía dentro del plazo señalado, se actualiza el tipo penal de remuneración ilícita. Una vez precisado lo anterior, se estima que, de una lectura armónica de dichas disposiciones normativas, pese a ser modificadas en el multicitado Decreto de 12 de abril de 2019, implican la imposición de una carga desproporcionada a los servidores públicos quienes, son susceptibles de ser responsables penalmente por el delito de remuneración ilícita.

Por lo tanto, este Organismo Constitucional Autónomo estima que el artículo 217 Ter fracción II del Código Penal Federal, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 2019, con relación al diverso 5 de la Ley Federal en estudio, carece de la precisión necesaria en la redacción del tipo penal, e impone una carga desproporcionada a los servidores públicos, de manera que el destinatario de la norma se encuentra en un estado de incertidumbre que deviene de la indeterminación normativa en la cual incurrió el legislador federal.

En efecto, la actual fracción II del artículo 217 Ter, establece que se actualiza el tipo penal de remuneración ilícita, cuando se tenga conocimiento de la ilicitud del acto, es decir, la recepción de un pago en demasía y la omisión de reportarlo al superior jerárquico. Sin embargo, el legislador perdió de vista que los servidores públicos no necesariamente son partícipes de dicho pago en demasía, pues el

---

<sup>5</sup> En términos del artículo 2 de la propia Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, “servidor público” es toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en los entes públicos en el ámbito federal, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incluyendo a las instituciones dotadas de autonomía y las empresas productivas del Estado.

mismo puede devenir de un error no imputable al trabajador y que no le sea notificado con oportunidad, no obstante, la norma lo posiciona en una situación susceptible de ser sancionado penalmente.

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

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

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

No escapa de la atención de este Organismo Constitucional Autónomo que, mediante el aludido Decreto de 12 de abril de 2019, se reformaron y adicionaron también diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidad Administrativas, como es el caso del numeral 52, al cual fue agregado un párrafo del siguiente tenor literal:

*“También incurrirá en cohecho, el servidor público que se abstenga de devolver el pago en demasía de su legítima remuneración de acuerdo a los tabuladores que al efecto resulten aplicables, dentro de los 30 días naturales siguientes a su recepción.”*

Es decir, sin perjuicio de la responsabilidad penal que implica recibir un pago indebido y abstenerse de realizar el reporte respectivo, dentro del plazo no especificado en el artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los

Servidores Públicos, también incurre en responsabilidad administrativa aquel servidor público que se abstenga de devolver dicho pago en demasía, dentro de los 30 días naturales siguientes a su recepción.

Sin embargo, no se puede afirmar que se haya subsanado la indeterminación relativa al momento en que empieza a correr el término para que se actualice el delito previsto en el artículo 217 Ter del Código Penal Federal, pues se trata de conductas, sanciones y materias distintas.

En efecto, mientras para la actualización de la falta administrativa de cohecho es necesario que el servidor público se abstenga de devolver el pago en demasía de su legítima remuneración, dentro de los 30 días naturales siguientes a su recepción, para la comisión del delito de remuneración ilícita basta con que la persona que reciba un pago indebido sin realizar el reporte dentro del plazo señalado en el artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, el cual dispone que existe obligación de los servidores públicos, de reportar cualquier pago en demasía dentro los siguientes 30 días naturales sin precisar a partir de qué momento comienzan a correr éstos.

Otra de las razones de inconstitucionalidad radica en que la ambigüedad de las disposiciones permite la actualización del tipo penal incluso cuando el pago en demasía sea ínfimo, ya que contiene las frases: “*cualquier pago en demasía*” y de “*un pago indebido*”, cualquiera que éste sea, según lo prevén los artículos 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y 217 Bis del Código Penal Federal.

Precisado lo anterior, resulta oportuno mencionar que, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las normas jurídicas son expresadas mediante enunciados lingüísticos que conocemos como disposiciones. Así, el acto legislativo es un proceso complejo mediante el cual los deseos del soberano son expresados en las disposiciones normativas que serán dirigidas a sus

destinatarios con el fin de guiar su conducta de acuerdo con esos deseos, lo cual se logra con la obediencia de la norma.<sup>6</sup>

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

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

Conforme a dicho principio, subyace la obligación de establecer disposiciones que sean lo suficientemente precisas, como la Primera Sala de ese Alto Tribunal ha hecho patente, pues la exacta aplicación de la ley en materia penal obliga al legislador a señalar con claridad y precisión las conductas típicas y las penas aplicables. Es por eso que el mandato de taxatividad obliga al legislador penal a una determinación suficiente.<sup>7</sup>

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

---

<sup>6</sup> Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 29/2011, correspondiente al día veinte de junio de dos mil trece. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Nínive Ileana Penagos Robles.

<sup>7</sup> Jurisprudencia 1a./J. 24/2016 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 30, mayo de 2016, Tomo II, p. 802, del rubro: **"TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE."**

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

Bajo las premisas anteriores, el controvertido artículo 217 Ter, fracción II, del Código Penal Federal, con relación al numeral 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, resultan disposiciones que contienen una imprecisión tal que provoca en los destinatarios confusión o incertidumbre que les impide saber a ciencia cierta cómo actuar ante la nueva norma jurídica.<sup>8</sup>

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

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

Si el beneficio indebidamente otorgado no excede el equivalente de 500 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, la sanción será de 3 meses a 2 años de prisión y multa de 30 a 300 veces el valor diario de la mencionada Unidad.

Si el beneficio excede el equivalente de 500 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, pero no es mayor

---

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

a 2000 veces dicha unidad, se impondrán de 6 meses a 3 años de prisión y multa de 30 a 300 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito.

Si el beneficio obtenido excede del equivalente a 2000 veces, pero no es mayor que el equivalente a 5000 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de 3 a 5 años de prisión y multa de 300 a 1000 veces el valor de dicha unidad de medida.

Si el beneficio excede el equivalente a 5000 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el Distrito Federal, se impondrá de 5 a 12 años de prisión y multa de 500 a 3000 veces el valor de la unidad de medida.

Además de las sanciones anteriores, se contempla la destitución del servidor público de su empleo, cargo o comisión y la inhabilitación para ejercer cualquier otro cargo público por un periodo de 6 meses a 14 años, según lo determine el juzgador al individualizar las penas.

No obstante, los términos en los cuales se encuentran redactados los artículos 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, en franca correlación con el diverso 217 Ter del Código Penal Federal, resultan de tal forma indeterminados, que constituyen una carga desproporcional y excesiva para los trabajadores, vulnerando el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad.

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

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



Además, como se señaló previamente, los términos en los cuales está redactado el artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, permite la actualización del tipo penal, incluso cuando el pago en demasía sea ínfimo, pues las disposiciones impugnadas hablan de “*cualquier pago en demasía*” y de “*un pago indebido*”, cualquiera que éste sea además de no precisar la diferencia entre ambos conceptos.

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

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

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

Sin embargo, como se ha mencionado en los párrafos precedentes, la obligación de aprobar y efectuar los pagos a los trabajadores públicos, son justamente los entes patronales, a través de las unidades dedicadas ex profeso para ello, por lo que imponer obligación a los servidores públicos en lo individual, de verificar puntualmente que la cantidad que reciben les corresponde y dar aviso a la unidad administrativa responsable sobre cualquier pago en demasía,

independientemente de la cuantía, so pena de incurrir en responsabilidad penal, resulta una carga excesiva y desproporcional para los mismos.

Ahora bien, esta Comisión Nacional reconoce que las normas impugnadas en el presente concepto persiguen una finalidad constitucionalmente válida, como lo prevé el numeral 127, fracción VI, de la Norma Fundamental, para sancionar penalmente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en dicha fracción, sin embargo, lo cierto es que fijar una obligación tan amplia con cargo a los servidores públicos consistente en reportar cualquier pago en demasía, sin precisar el momento en que empieza a correr el plazo para cumplir con dicha obligación, no resulta ser una medida idónea ni proporcional para lograrlo.

En conclusión, a este primer apartado, el artículo 217 Ter, fracción II, del Código Penal Federal reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 2019, resulta un tipo penal ambiguo e impreciso, aunado a que impone una carga desproporcionada a los servidores públicos, quienes son susceptibles de ser sancionados penalmente.

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

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

En este segundo apartado, se aborda la incompatibilidad de las porciones normativas “excepto quien forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas o en los casos considerados por el mismo artículo 5 de la mencionada Ley como falta administrativa no grave” y “Se exceptúa de esta obligación al personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando

medio o superior, así como al personal de tropa y clases de las fuerzas armadas”, contenidas respectivamente en la fracción II, del artículo 217 Ter del Código Penal Federal y el último párrafo del artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, con el marco constitucional y convencional de los derechos humanos en nuestro país, que si bien no fueron reformadas sustancialmente, se impugnan ad cautelam en caso de que ese Alto Tribunal las considere un nuevo acto legislativo.

Como se esbozó en líneas previas, el referido artículo 5, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, en relación con la fracción II del artículo 217 Ter del Código Penal Federal, continúan estableciendo una excepción a la obligación que prevén, al disponer que el personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como al personal de tropa y clases de las fuerzas armadas no están obligados a reportar ante la unidad respectiva, cualquier pago en exceso y por tanto ésta tampoco debe presentar el reporte al órgano interno de control responsable, y en consecuencia no son susceptibles de ser sancionados penalmente.

Es decir, la consecuencia de esta excepción prevista, implica que, las normas se aplican a un sector de la población y a otro no, dependiendo del puesto que ostenten en el servicio público. En otras palabras, el personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas no son susceptibles de ser sancionados penalmente por la omisión de 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 de remuneración que no les corresponda.

Al respecto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que ello implica una violación al principio de igualdad en virtud de que la exclusión referida no tiene base objetiva ni razonable, por lo que debe declararse su invalidez.

Aquí cabe recordar que ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, si bien el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferenciado, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.<sup>9</sup>

Asimismo, ese Tribunal Constitucional ha dilucidado que, el orden jurídico mexicano no sólo garantiza a las personas que serán iguales ante la ley, sino también en la ley, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando esa Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.<sup>10</sup>

Por ello, resulta necesario determinar en cada caso respecto de qué se está predicando la igualdad o la desigualdad. Este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de leyes, pues la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al juez constitucional a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.<sup>11</sup>

Si bien el principio de igualdad no implica que todas las personas deban encontrarse siempre y en cualquier circunstancia en absoluta igualdad, lo cierto

---

<sup>9</sup> Tesis 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: **"IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO"**.

<sup>10</sup> Jurisprudencia 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: **"IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL"**.

es que el mismo hace referencia a la situación en la cual todos aquellos individuos que se encuentren en escenarios de hecho similares reciban siempre el mismo trato; por tanto, toda diferencia en el tratamiento a las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y no exista justificación razonable para tal distinción, será discriminatoria.

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

- i. **Igualdad ante la Ley:** Obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma *litis*, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- ii. **Igualdad en la Ley:** Opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.<sup>12</sup>

Asimismo, ese Alto Tribunal ha hecho patente que la igualdad, es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 121, del rubro: "**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.**"

<sup>13</sup> Jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: "**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.**"

De ahí que se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o, de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

En el caso concreto, el artículo 5 de la Ley combatida prevé la obligación de los servidores públicos de reportar cualquier pago en demasía respecto de lo que le corresponda según las disposiciones vigentes, y exceptúa de esa obligación al personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tengan puesto de mando medio o superior, así como al personal de tropa y clases de las fuerzas armadas.

Los servidores públicos mencionados en primer término, se distinguen de los segundos en que no están incluidos en la enumeración que prevé el artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B) del artículo 123 constitucional, es decir, enlista a los llamados trabajadores de confianza, según lo ordena el diverso 6 del mismo ordenamiento, lo que significa que se trata de estatutos jurídicos que contienen reglas diferentes para esa división de trabajadores, lo que además se entiende?, porque aquellos que son mando medio y superior tienen funciones de dirección o de decisión y, por lo mismo, no tienen la calidad de inamovibles que es propia de los trabajadores de base.

Esto significa que cada servidor público ya sea de base y supernumerarios, de tropa y clases de las fuerzas armadas, y aquellos denominados mando medio o superior, tienen características distintas, en términos de ese ordenamiento y dependen del nivel de obligaciones y responsabilidades que tienen a su cargo.

Las características de cada grupo podrían explicar en principio, la distinción o el tratamiento diverso que prevé el segundo párrafo del artículo 5 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, es decir, la excepción al personal de base y supernumerario, de tropa y clases de las fuerzas armadas,

de observar la obligación de reportar a su superior jerárquico cualquier pago en demasía, ya que en atención a sus funciones, obligaciones y nivel de responsabilidad se trata de sujetos de distinta naturaleza.

Sin embargo, la regla termina siendo inconstitucional a pesar de esa explicación, porque la Ley controvertida se refiere en general a los servidores públicos, según la redacción de los artículos 1 y 2, es decir, alude a todas las personas que desempeñen una función, empleo o cargo en el servicio público, pero no distingue entre los distintos niveles jerárquicos que existen en éste, por el contrario, regula de manera homogénea las remuneraciones de todos los servidores públicos del ámbito federal, sin excepción, en términos de lo ordenado por el artículo 127 de la Constitución Federal.

Debe subrayarse que, a pesar de las diferencias que pudiesen existir por razones de nivel jerárquico en el servicio público, ello no justifica la excepción a que se refiere la disposición, en cuanto excluye al personal de base y supernumerario de la obligación de reportar aquellos pagos que no correspondan a la remuneración asignada. En otras palabras, la categoría de base y supernumerario no equivale a que dicho personal, no pueda llegar a recibir un pago de esas características, supuesto en el cual tendría que reportarlo a su superior jerárquico.

En consecuencia, puede haber situaciones que con independencia de las funciones, nivel de responsabilidad y diferencia de sueldos, exista algún servidor público de base, supernumerario, de tropa y clases de las fuerzas armadas que por alguna circunstancia ajena a su voluntad, llegue a recibir un pago que no corresponda a lo que prevé el tabulador en su caso aplicable.

En ese contexto la disposición resulta violatoria del principio de igualdad, ya que a pesar de que entre los servidores públicos de base, supernumerarios, de tropa y clases de las fuerzas armadas, existen diferencias frente a los servidores públicos de mando medio o superior, también lo es que cabe la posibilidad de que por alguna circunstancia ajena a su voluntad o a la de su superior jerárquico, lleguen a recibir algún pago que no le corresponde, por lo que tendrían que reportarlo porque ésta terminaría siendo una remuneración no permitida.

En ese entendido, en el caso particular, los artículos 5, último párrafo de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y 217 Ter, fracción II, en la porción normativa “excepto quien forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas o en los casos considerados por el mismo artículo 5 de la mencionada Ley como falta administrativa no grave” del Código Penal Federal, establecen una excepción injustificada respecto de la regla consistente en la obligación de reportar el pago en demasía a cargo de los servidores públicos; en efecto, la Constitución General de la República, en su artículo 127, no hace distinción alguna; por tanto ahí donde la Norma Fundamental no distingue, la ley ordinaria no debe hacerlo.

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

Dicho ordenamiento, en términos de su artículo 1°<sup>14</sup>, reformado también el 12 de abril de la presente anualidad, tiene por objeto regular las remuneraciones que perciben los servidores públicos de la Federación, sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos dotados de autonomía, las empresas productivas del Estado y cualquier otro ente público federal.

Por su parte, el artículo 2 de la citada Ley establece que, para los efectos de ese ordenamiento, es servidor público de la Federación toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en los entes públicos en el ámbito federal, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de

---

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

**Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular las remuneraciones que perciben los servidores públicos de la Federación, sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos dotados de autonomía, las empresas productivas del Estado y cualquier otro ente público federal.



los Estados Unidos Mexicanos, incluyendo a las instituciones dotadas de autonomía y las empresas productivas del Estado.

Así, el artículo constitucional de referencia dispone que se reputan como servidores públicos los siguientes:

- Representantes de elección popular.
- Miembros del Poder Judicial de la Federación.
- 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.
- Servidores públicos de los Organismos a los que la Constitución otorga autonomía.

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

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

Sin embargo, las normas impugnadas realizan una distinción injustificada, incompatible con el trato igualitario que persigue la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, por los puestos o cargos que se ocupen dentro del servicio público, en tanto presuponen que el personal con puestos de personal de base y supernumerario, así como el personal de tropa y clases de las fuerzas armadas, son excluidos de la responsabilidad penal por la

comisión del delito de recibo de remuneración ilícita, lo que sin lugar a dudas constituye un trato diferenciado que carece de justificación constitucional.

En este punto, resulta conveniente reiterar que este Organismo Constitucional estima necesaria la tipificación del delito de recibo de remuneración ilícita o cualquier otro que garantice el adecuado ejercicio de los recursos públicos, pues, como el texto constitucional mandata al legislador sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en el artículo 127 de la Norma Fundamental.<sup>15</sup> Sin embargo, el ejercicio de esa facultad legislativa debe resultar acorde a los propios principios constitucionales.

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

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

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

---

<sup>15</sup> Artículo 127. (...)

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

(...)

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

materia de remuneraciones y pudieran quedar sin sanción por una norma que permite excluirse de dicha responsabilidad penal.

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

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

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

En el presente concepto de invalidez, se desarrollarán los argumentos relacionados con la posible inconstitucionalidad del artículo 12 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, modificado mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 2019, por lo cual se estima pertinente transcribir el texto íntegro de dicho precepto y compararlo con el originalmente publicado al expedirse la Ley de mérito:

| Texto previo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Publicación del 12/04/2019 en el DOF                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Artículo 12.</b> Los créditos, préstamos y anticipos de remuneraciones sólo podrán concederse cuando una ley o decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo así lo permitan. Los recursos erogados por estos conceptos se informan en la cuenta pública, haciendo expreso señalamiento de las disposiciones legales, contractuales o laborales que les dan fundamento.</p> <p>Los conceptos descritos en el párrafo precedente no se hacen extensivos a favor de los servidores públicos que ocupen puestos de los niveles de enlace, mando medio o superior o sus equivalentes a los de la Administración Pública Federal.</p> <p>Las remuneraciones, incluyendo prestaciones o beneficios económicos, establecidas en contratos colectivos de trabajo, contratos ley o condiciones generales de trabajo que por mandato de la ley que regula la relación jurídico laboral se otorgan a los servidores públicos que ocupan puestos de los niveles descritos en el párrafo anterior se fijan en un capítulo específico de dichos instrumentos y se incluyen en los tabuladores respectivos. Tales remuneraciones sólo se mantienen en la medida en que la remuneración total del servidor público no excede los límites máximos previstos en la Constitución y el Presupuesto de Egresos.</p> | <p><b>Artículo 12.</b> Los créditos y préstamos sólo podrán concederse cuando una ley o decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo así lo permiten. Los recursos erogados por estos conceptos se informan en la Cuenta Pública, haciendo expreso señalamiento de las disposiciones legales, contractuales o laborales que les dan fundamento.</p> <p>Los conceptos descritos en el párrafo precedente no se hacen extensivos a favor de los servidores públicos que ocupen puestos de los niveles de enlace, mando medio o superior o sus equivalentes a los de la Administración Pública Federal, <b>salvo en los casos en que así lo dispone expresamente la legislación de seguridad social y laboral aplicable.</b></p> <p>Las remuneraciones, incluyendo prestaciones o beneficios económicos, establecidas en contratos colectivos de trabajo, contratos ley o condiciones generales de trabajo que por mandato de la ley que regula la relación jurídico laboral se otorgan a los servidores públicos que ocupan puestos de los niveles descritos en el párrafo anterior se fijan en un capítulo específico de dichos instrumentos y se incluyen en los tabuladores respectivos. Tales remuneraciones sólo se mantienen en la medida en que la remuneración total del servidor público no excede los límites máximos previstos en la Constitución y el Presupuesto de Egresos.</p> |

El artículo 12 en su anterior redacción y en la vigente regula los créditos y préstamos en el sentido de que sólo podrán concederse cuando una ley o decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo lo permiten; que los recursos respectivos se deben informar en la cuenta pública; que esos conceptos no se hacen extensivos a servidores públicos que ocupen puestos de los niveles de enlace, mando medio o superior o sus equivalentes a los de la administración pública federal; son éstas las hipótesis centrales.

Los cambios aplicados fueron para suprimir el concepto de “*anticipos de remuneraciones*” y para sustituir la palabra “*permitan*” por “*permiten*”; así como

para agregar en el segundo párrafo la oración: “...salvo en los casos en que así lo dispone expresamente la legislación de seguridad social y laboral aplicable”.

De lo antedicho se acredita que el párrafo primero del artículo 12 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, reformado en el Decreto de doce de abril de dos mil diecinueve, no contiene modificación sustancial alguna; incluso, el diverso tercero quedó con la misma redacción.

Una vez precisado lo anterior, del análisis comparado de la norma antepuesta, se desprende que señala esencialmente lo siguiente:

- Los créditos y préstamos de remuneraciones sólo podrán concederse cuando lo permitan los siguientes instrumentos normativos:
  1. Ley.
  2. Decreto.
  3. Contrato colectivo.
  4. Condiciones generales de trabajo.
- Los referidos créditos y préstamos no se hacen extensivos a favor de los servidores públicos que ocupen los puestos de nivel enlace, mando medio, mando superior o sus equivalentes a los de la Administración Pública Federal (en adelante “*trabajadores de mando y enlace*”), con excepción de los casos en que así lo disponga expresamente la legislación de seguridad social y laboral aplicable.
- Las remuneraciones concedidas a favor de los *trabajadores de mando y enlace* –incluidas las prestaciones o beneficios económicos–, establecidas por mandato de la ley que rige la relación jurídico-laboral, en contratos colectivos de trabajo, contratos ley o condiciones generales de trabajo, deben fijarse en capítulos específicos dentro de dichos instrumentos y establecerse en los tabuladores correspondientes.
- Dichas remuneraciones sólo se mantendrán en tanto la totalidad que integra la remuneración del servidor público no supere los límites máximos

establecidos en la Constitución Federal, es decir, que no supere el salario de su superior jerárquico ni el monto señalado para el sueldo establecido para el Presidente de la República.<sup>16</sup>

- Los recursos que sean erogados por concepto de las mencionadas remuneraciones –consistentes en créditos o préstamos– deben ser informados en la cuenta pública correspondiente, señalando expresamente las disposiciones que les den fundamento.

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

- A. La redacción ambigua e imprecisa de la norma permite interpretar que las prestaciones consistentes en créditos y préstamos, establecidos en diversos instrumentos jurídicos, forman parte de la remuneración de los trabajadores al servicio del Estado, en contraposición a lo que dispone el artículo 127, fracción IV, de la Norma Fundamental.

---

<sup>16</sup> “**Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

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

(...)

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

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

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

Además, no se omite mencionar que la remisión a las leyes de seguridad social y laboral aplicables, adicionada en el segundo párrafo del artículo impugnado en este concepto, pudiera interpretarse en el sentido que pretende eliminar la limitación en los montos de créditos hipotecarios y otros en virtud del contrato de ese tipo de leyes. Sin embargo, en virtud de que el tercer párrafo no fue reformado, no se elimina la mención del concepto de “remuneración”, de manera que se interprete de forma ambigua el tratamiento a los créditos y préstamos como parte integrante de sus remuneraciones, en contradicción con lo establecido en la Norma Fundamental.

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

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

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

Así, con base en el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales que les son reconocidas. Actuar fuera del marco que regula su actuación redundaría en hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

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

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

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

Es así que la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar que no se vulneren los derechos fundamentales de la persona. Una forma de garantizar



esta protección es que el actuar de la autoridad se acote en una ley, de acuerdo con lo establecido por la Constitución.

A mayor abundamiento, de forma esquemática, esta perspectiva del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, se puede plantear en los siguientes términos:

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

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

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

*“Artículo 127. (...)*

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

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

1. Jubilaciones;
2. Pensiones;
3. Haberes de retiro;
4. Liquidaciones por servicios prestados;
5. Préstamos; y
6. Créditos.

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

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

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

El precepto en mención, además, es congruente con lo que establece el artículo 127 constitucional en su fracción I,<sup>17</sup> pues prácticamente reproduce todos los elementos y conceptos que integran la remuneración de los trabajadores al servicio del Estado, cuyo texto no recoge en ningún momento a los créditos o préstamos como componentes de aquélla.

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

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

Apuntado lo anterior, en contraposición con lo expuesto, el numeral tildado de inconstitucional se encuentra redactado de manera indeterminada, ambigua e

---

<sup>17</sup> “**Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

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

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

(...).”

imprecisa, de tal suerte que es posible derivar diversas interpretaciones del mismo que dan pauta a la discrecionalidad en su aplicación en desmedro de la seguridad jurídica.

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

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

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

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

Ello, en tanto que en el párrafo final señala que diversas prestaciones y beneficios económicos establecidos a favor de los *trabajadores de mando y enlace* en instrumentos derivados de relaciones colectivas de trabajo, por lo cual es factible entender que hace clara referencia a los créditos y préstamos mencionados en las líneas que le anteceden.

Ahora bien, no podemos dejar de mencionar la inclusión en este segundo párrafo de las excepciones previstas expresamente la legislación de seguridad social y laboral aplicable, pues una de las lecturas que puede dársele a dicha incorporación es en el sentido de eliminar la limitación en los montos de créditos hipotecarios y otros en virtud del contrato de ese tipo de leyes.

Sin embargo, tal como se precisó en líneas supracitadas, al no armonizar el artículo en su integralidad, es decir, al no eliminar la mención del concepto de “remuneración” en el tercer párrafo, puede interpretarse de forma ambigua el tratamiento a los créditos y préstamos como parte integrante de las remuneraciones de los servidores públicos federales.

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

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

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

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

Sin embargo, en caso de adoptar cualquiera de las interpretaciones propuestas, no obstante que en sí mismo crea incertidumbre jurídica en perjuicio de los destinatarios de la norma, se estará ante una incompatibilidad con las bases que se encuentran establecidas en el artículo 127, fracción IV, de la Constitución Federal.

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

En ese sentido, resulta evidente que el legislador estableció una norma contradictoria con lo previsto por la Norma Fundante, lo cual no sólo conlleva que la disposición no encuentre sustento en el texto constitucional, sino que además afecta indebidamente el derecho de los trabajadores de beneficiarse de diversas prestaciones reconocidas en el artículo 123, apartado B, constitucional, las cuales el Poder Revisor de la Constitución no consideró como integradoras

de las remuneraciones de aquéllos, ya sea que pertenezcan únicamente a la categoría de base o sean *trabajadores de mando y enlace*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

2. Préstamos personales de la siguiente naturaleza:

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

En tal sentido, la norma controvertida afectaría la operatividad de los créditos y préstamos previstos por la Ley del ISSSTE, particularmente para adquirir una vivienda, por lo cual no sólo se vería vulnerado el derecho de seguridad social de los trabajadores que prestan sus servicios al Estado, sino también el diverso de éstos y su familia a disfrutar de una vivienda digna y decorosa que se encuentra consagrado en el artículo 4º, séptimo párrafo, de la Constitución Federal.<sup>18</sup>

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

Cabe precisar que la norma puede ser interpretada en el sentido de que las remuneraciones a las que hace referencia –créditos y préstamos– sean las que corresponden a todos los trabajadores al servicio del Estado (en relación con el párrafo primero del numeral combatido), o bien, únicamente a las establecidas

---

<sup>18</sup> “Artículo 4o. (...)

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

en beneficio de los trabajadores de mando y enlace (tercer párrafo); no obstante, en uno u otro caso, la norma resultaría inconstitucional, en virtud de que se establecen limitaciones no previstas en la Norma Fundamental.

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

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

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

Como punto de partida, debe señalarse que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, si bien el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferenciado, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Tesis 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: **“IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO”**.

En su desarrollo jurisprudencial, cuando ese Alto Tribunal conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.<sup>20</sup>

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

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

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

---

<sup>20</sup> Jurisprudencia 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: **“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL”**.

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

En conclusión, respecto del artículo 12 impugnado, se acredita su ambigüedad y su franca violación a la fracción IV del artículo 127 constitucional, lo que no sólo se traduce en una transgresión a los principios ya indicados, sino a los derechos que el artículo 123, apartado B, fracción XI constitucional otorga a los trabajadores del Estado, ya que su inciso f) contiene las reglas de seguridad social y, entre ellas, el establecimiento de sistemas de financiamiento para otorgar créditos a los trabajadores al servicio del Estado, derecho de seguridad social vulnerado ya que la disposición asimila a los créditos o préstamos como remuneración, lo que no tiene sustento constitucional.

Se estima necesario reiterar que la ambigüedad e imprecisión de la disposición permite interpretar que los créditos y préstamos se encuentran sujetos a los límites máximos que prevé la Constitución Federal, lo que se insiste, no tiene asidero constitucional, pues como se apuntó, esos conceptos no forman parte de la remuneración, de ahí que es completamente injustificado que el artículo combatido establezca que esas remuneraciones sólo se mantienen en la medida en que la remuneración total del servidor público no excede los límites máximos previstos en esa Constitución y el Presupuesto de Egresos.

De acuerdo con lo razonado, ante la ambigüedad de la disposición, sus hipótesis contradictorias con la fracción IV del artículo 127 constitucional, esta Suprema Corte deberá declarar la invalidez de los párrafos primero y tercero del artículo 12 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.

**TERCERO. Los artículos 6, 7, 7 Bis y 8 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, no incluyen las bases, reglas y parámetros objetivos y diferenciados para establecer una remuneración anual, adecuada, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades de los servidores públicos de los entes y poderes del Estado en los presupuestos correspondientes, lo que podría dar pauta a la discrecionalidad y arbitrariedad en la fijación de la misma; por lo tanto, incumple con el mandato del artículo 127 constitucional y transgrede los derechos de seguridad jurídica; y la garantía de irreductibilidad salarial de los trabajadores al servicio de los tres órdenes de gobierno.**

Como preámbulo al presente concepto de invalidez conviene precisar que, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en ejercicio de la facultad constitucional de promover acciones de inconstitucionalidad, con la finalidad de generar una armonización normativa que permita contar con la mayor certeza jurídica sobre la interpretación y alcances de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, reformada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 2019.

Por lo anterior, se somete a consideración del Máximo intérprete de la Norma Fundamental la presente impugnación, para que, en su caso, sea exclusivamente ese Alto Tribunal, el que determine si las reformas publicadas importan un nuevo acto legislativo; si la norma contiene nuevos vicios de constitucionalidad.

Con la impugnación, esta Comisión Nacional busca la expulsión del sistema constitucional de toda norma que resulte contraria a ella cuando implique una vulneración a derechos fundamentales, de manera que se garanticen los principios y derechos fundamentales recogidos por el bloque de constitucionalidad.

En ese entendido, este Organismo Nacional somete a consideración de ese Máximo Tribunal algunos elementos que estima, puede contener vicios de constitucionalidad de la norma, así como aquellos replicados.

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

Esta Comisión Nacional reitera que todos los entes públicos, en pleno respeto a sus ámbitos competencia y a su autonomía deben cumplir con los mandatos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Así, los argumentos que a continuación se esgrimen van encaminados a plantear ante esa Corte Suprema que los artículos 6, 7, 7 Bis y 8 de la Ley federal impugnada, como sistema, al no desarrollar el contenido de lo dispuesto en los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal, a fin de hacerlos efectivos, devienen en una omisión legislativa parcial por parte del legislador, resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas.<sup>21</sup>

Por tanto, al ser un conjunto de disposiciones jurídicos ambiguas, imprecisas e indeterminadas, no encauzan el ámbito de actuación de las autoridades a fin de

---

<sup>21</sup> Sirve de sustento la Jurisprudencia P./J. 5/2008 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, febrero de 2008, p. 1336, del rubro: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS.**

que, por un lado, los gobernados conozcan cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice, ni permite que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitada, dando pauta a afectaciones arbitrarias a la esfera jurídica de aquellos, consecuentemente podría transgredir los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica reconocidos por los artículos 14 y 16 de la Norma Suprema.

Lo anterior en razón de que, las disposiciones impugnadas, no establecen las bases y parámetros objetivos y diferenciados que desarrollen el artículo 127 de la Constitución Federal, para determinar una remuneración en los términos de dicho precepto para cada uno de los servidores públicos de los diversos entes y poderes del Estado, incumpliendo con las obligaciones del Estado mexicano previstas en el artículo 1º<sup>22</sup>, párrafo tercero de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

La Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, dispone en su artículo 1º que es reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al respecto, una Ley Reglamentaria puede definirse como aquel ordenamiento jurídico que desarrolla, precisa y sanciona uno o varios preceptos de la Constitución Federal, con el fin de enlazar los conceptos y construir los medios necesarios para su aplicación.<sup>23</sup>

En el presente apartado se esgrimirán consideraciones por las que se estima que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, en los numerales 6, 7, 7 Bis y 8 no desarrolla ni precisa de forma eficiente el contenido de los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal, y por el contrario, se limita a reproducir el texto constitucional, establece disposiciones que generan

---

<sup>22</sup> Artículo 1º. (...)

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

<sup>23</sup> Definición tomada del Sistema de Integración legislativa, disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=149>



incertidumbre por su redacción ambigua e imprecisa y no acota debidamente el actuar de la autoridad, erigiéndose como disposiciones deficientes que no cumplen con su objetivo como Ley reglamentaria, motivo por el cual, el legislador federal, pese a haber realizado un proceso de reforma, volvió a incurrir en una omisión legislativa parcial, que impacta en el ejercicio de los derechos humanos de los trabajadores al servicio del Estado.

Debe reiterarse que dichos preceptos se encuentran inmersos en los Capítulos II y III de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, denominados, respectivamente, “*De la determinación de las remuneraciones*” y “*De la presupuestación de las remuneraciones*”. Es decir, se trata del conjunto de artículos encargados de desarrollar las bases y parámetros para determinar y presupuestar las remuneraciones que corresponden a los servidores públicos del ámbito federal.

A juicio de este Organismo Nacional, dichos numerales actualizan una omisión legislativa parcial toda vez que el artículo 127 de la Constitución Federal impone dos principios centrales a desarrollar en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, lo que significa que no existe libre configuración para el legislador y, a pesar de ello, en una segunda manifestación legislativa, falló en la reglamentación, en virtud de que se limitó a replicar ese texto constitucional sin compaginarlo con otros preceptos de la propia Norma Fundamental.

Es decir, una vez más el legislador se abstuvo de establecer en la Ley los lineamientos que permitieran modular objetivamente la determinación de la remuneración del Presidente de la República, así como tampoco reglamentó las excepciones que prevé el propio artículo 127, con lo que admitió que el Ejecutivo y la Cámara de Diputados en el presupuesto de egresos, establezcan la remuneración de aquél de manera discrecional y no con parámetros concretos, cuando dicha remuneración alcanza a las de todo el servicio público.

En otra palabras, el conjunto de preceptos impugnado no contiene las bases por virtud de las cuales de manera objetiva se debe fijar el salario del Presidente de la República, para evitar actos arbitrarios y discrecionales; máxime que las remuneraciones de los servidores públicos deben responder a criterios de grado

de responsabilidad y nivel jerárquico. En otras palabras, el ordenamiento reclamado no contiene parámetros definidos que desarrollen y hagan efectivos los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal, por lo que genera una insuficiencia normativa que da pauta a la discrecionalidad de la autoridad para fijar remuneraciones.

De igual forma las disposiciones referidas transgreden la Constitución Federal porque las normas cuestionadas no establecen la regulación particular que requieren las remuneraciones de los juzgadores pertenecientes al Poder Judicial de la Federación y de órganos constitucionales autónomos; ignora entonces los parámetros de proporcionalidad que se deben seguir para elaborar tabuladores conforme al grado de responsabilidad y especialidad de cada cargo público.

Como punto de partida, conviene recordar que el artículo 75 constitucional dispone que la Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no puede prescindir de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley —respetando las bases previstas en el diverso 127—; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo,

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

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

Asimismo, dicho numeral señala la obligación estatal, a través del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales, de expedir las leyes que hagan efectivas

las disposiciones constitucionales relativas a las remuneraciones de los trabajadores que laboran a su servicio.

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

- **Determinar las bases y reglas claras y precisas** conforme a las cuales los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía deben elaborar sus propios proyectos de presupuestos, incluyendo los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos.
- **Establecer los parámetros objetivos necesarios para determinar la cuantía del salario del Presidente de la República**, de manera que, al ser éste el límite máximo, su salario no pueda ser disminuido hasta el punto en el que dejen de garantizarse remuneraciones por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, y proporcionales a sus responsabilidades del resto de los servidores públicos.
- **Establecer las medidas, los criterios y las reglas objetivas para fijar la cuantía de las remuneraciones** de cada uno de los servidores públicos pertenecientes a los tres niveles de gobierno, es decir, a la federación, entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México de sus entidades y dependencias.
- Lo anterior, **atendiendo a que, cada Ente público ejerce funciones y facultades diferenciadas**, y por tanto lleva a cabo tareas y actividades distintas, por lo que, para determinar una remuneración deben establecerse parámetros diferenciados para cada actividad.

En contravención a todo lo anterior, el 12 de abril de esta anualidad se reformó 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, las modificaciones realizadas a los artículos precisados en el presente apartado no desarrollaron las bases y principios constitucionales para hacer efectivo el contenido de los citados numerales constitucionales,

configurándose en una regulación precaria, lo cual se traduce en incertidumbre jurídica, al no señalar los parámetros para fijar el sueldo que constituye el límite máximo para determinar el salario de todos los trabajadores al servicio del Estado.

Conviene precisar que la reforma de 12 de abril de 2019 incorporó el artículo 7 Bis que dispone lo siguiente:

*“7 Bis. El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados será responsable de emitir una opinión anual sobre los montos mínimos y máximos de las remuneraciones de los servidores públicos, y sobre los trabajos técnicos calificados o por especialización en su función a que hace referencia el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Para la elaboración de la opinión referida en el párrafo anterior, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, solicitará y tomará en cuenta las consideraciones y propuestas que al efecto emitan por lo menos tres instituciones académicas de educación superior a nivel nacional o centros de investigación nacionales de reconocido prestigio.*

*Dicha opinión será remitida a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, cinco días después de que la Cámara de Diputados haya recibido del Ejecutivo Federal la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.”*

Del texto anterior se puede desprender:

- Que el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados será responsable de emitir una opinión anual sobre los montos mínimos y máximos de las remuneraciones de los servidores públicos, y sobre los trabajos técnicos calificados o por especialización en su función a que se refiere el artículo 127 constitucional;
- Que para la elaboración de esa opinión, el Centro solicitará y tomará en cuenta las consideraciones y propuestas que elaboren por lo menos tres instituciones académicas de educación superior a nivel nacional o centros de investigación nacionales de reconocido prestigio; y,

- La opinión será remitida a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, cinco días después de que la Cámara de Diputados haya recibido del Ejecutivo Federal la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Ahora bien, cabe recordar que el argumento toral del presente concepto de invalidez consiste en demostrar que los preceptos impugnados, como sistema, incurrir en omisiones legislativas relativas, es decir, que dichos numerales de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos contiene las siguientes deficiencias:

- No contienen los lineamientos que permitan modular objetivamente la remuneración del Presidente de la República;
- No contienen los alcances de lo que se entiende por remuneración adecuada, irrenunciable y proporcional, en relación con las excepciones que prevé la fracción III del artículo 127 constitucional, por cuanto alude al trabajo técnico calificado o por especialización en su función; y,
- No contienen la regulación particular que requieren las remuneraciones de los juzgadores pertenecientes al Poder Judicial de la Federación, Poderes Judiciales Locales y de órganos constitucionales autónomos.

De su lectura podría estimarse que la redacción del artículo 7 Bis, que prevé la participación del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados para emitir una opinión anual sobre los montos mínimos y máximos de las remuneraciones de los servidores públicos, constituye una modificación sustantiva o cambio normativo que varíe de manera trascendente el objeto principal de la Ley, y, por tanto, que la introducción de la disposición subsana las deficiencias legislativas.

Sin embargo, ello no es así, pues únicamente agrega la instancia de la Cámara de Diputados que, previo a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá emitir una opinión sobre los montos mínimos y máximos de las remuneraciones, pero no contiene supuesto normativo alguno que

especifique qué elementos, parámetros o bases objetivas son las que orientarán en el cálculo de las remuneraciones, empezando por aquella que irradia a todo el servicio público, es decir, la del Presidente de la República; máxime que la remuneración del titular del Ejecutivo Federal no sólo se integra por un salario bruto asignado en el presupuesto de egresos, sino que incluye todas las prestaciones en especie propias de ese cargo como lo son: habitación, alimentación, transporte, menaje de casa, entre otros.

A mayor abundamiento y con el ánimo de clarificar la naturaleza del mismo, es necesario referir que el Centro de Estudios a que se refiere el artículo previamente transcrito, tiene por objeto proporcionar en forma objetiva, imparcial y oportuna, los servicios de apoyo técnico y la información analítica en materia de Finanzas Públicas que les sean requeridos por los Legisladores, Órganos de Gobierno, Comisiones y Comités, para el cumplimiento de las atribuciones de la Cámara de Diputados, así como apoyar técnicamente a las Comisiones del Congreso de la Unión con estudios de impacto presupuestario en iniciativas de Ley que se dictaminen.<sup>24</sup>

En esa tesitura, dicho Centro de Estudios cuenta con las siguientes funciones:

- Planear, organizar y dirigir el funcionamiento del Centro, conforme a las disposiciones de los ordenamientos aplicables vigentes, el Programa aprobado por el Comité del Centro y los acuerdos de éste.
- Formular, con base en las políticas y criterios establecidos por el Comité del Centro, el proyecto del Programa Anual de Actividades, considerando las prioridades y necesidades del trabajo Legislativo y las sugerencias manifestadas por la Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos Legislativos y las Comisiones y Comités de la Cámara, para que previo su envío al Secretario General de la Cámara, o al órgano que designe la conferencia, sea sometido ante el Comité del Centro para su aprobación.

---

<sup>24</sup> Consúltase el portal oficial de la Cámara de Diputados, disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Transparencia/Informacion-de-Transparencia/Facultades/Secretaria-General/Secretaria-de-Servicios-Parlamentarios/05-Centro-de-Estudios-de-las-Finanzas-Publicas>

- Presentar al Comité del Centro, informes trimestrales y anuales acerca del avance y resultados de las actividades realizadas por el Centro que contengan una relación de todos los documentos, solicitudes atendidas de apoyo técnico de las Comisiones, Comités, Grupos Parlamentarios y Diputados atendidos.
- Ejecutar y llevar seguimiento de acuerdos del Comité para su respectiva observación y aplicación.
- Atender asuntos encomendados por la Secretaría General y la Secretaría de Servicios Parlamentarios, con conocimiento al Comité del Centro.
- Participar en aquellas acciones institucionales cuya materia sea afín a los objetivos del Centro, que no estén reservadas a los Legisladores, órganos de gobierno, Comisiones o Comités.
- Promover ante el Comité del Centro la celebración de convenios de colaboración o intercambio con instituciones de colaboración o intercambio con instituciones a efecto de contribuir al logro de los objetivos del Centro.
- Diseñar y proponer en coordinación con los centros de estudios y otras áreas, proyectos de investigación que permitan conformar equipos multidisciplinarios para diversificar los esquemas de trabajo, racionalizar el uso de los recursos disponibles y operar mecanismos de impulso a investigaciones con criterios de utilidad y servicio para la Cámara.
- Difundir, conforme a la normatividad y ordenamientos aplicables, los resultados de investigación del Centro.
- Instruir la adecuada integración, actualización y reserva de la información estadística en materia de finanzas públicas, así como de las bases de datos generadas en las actividades de investigación.
- Integrar un programa de capacitación que apoye el trabajo legislativo en materia de finanzas públicas que comprende la formación, actualización y especialización de los funcionarios de la Cámara y Legisladores.
- Elaborar el proyecto de presupuesto y los cálculos necesarios sobre los requerimientos presupuestales anuales para el desempeño de las funciones asignadas al Centro, para la aprobación de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y el Comité del Centro a efecto de que se constituya el proyecto de Presupuesto de la Cámara de Diputados.

- Analizar el Informe Anual de acciones y resultados de la Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo en los aspectos relacionados con la economía y las finanzas públicas, así como el contenido de éste al inicio del período presidencial y dar cuenta a la Cámara de tales trabajos, a través de las Comisiones con competencia en estos aspectos.
- Analizar los informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda, las iniciativas de Presupuesto, Ley de Ingresos, leyes fiscales y Criterios Generales de Política Económica que presente el Ejecutivo a la Cámara, así como el Informe y la Tarifas de Comercio Exterior y en general sobre los informes relacionados con esta materia que presente el Ejecutivo El Centro recibirá las iniciativas mencionadas por conducto de las comisiones correspondientes de la Cámara.
- Realizar estudios, análisis, proyecciones y cálculos sobre los temas directamente relacionados con las finanzas públicas, abarcando los que por su naturaleza tengan relación con éstos, a petición de las Comisiones de la Cámara o por iniciativa propia.
- Proporcionar a las Comisiones de la Cámara, a los Grupos Parlamentarios y a los Diputados la información que requieran en materia económica y de finanzas públicas y asesorarlas cuando éstas requieran información en materia económica de parte de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, para el ejercicio de sus funciones constitucionales en esta materia.
- Coordinar los trabajos de recopilación, organización y sistematización de información estadística y documental procedente de organismos públicos y privados, así como mantener actualizados las series estadísticas y los bancos de datos en materia de macroeconomía y finanzas públicas y hacer accesible dicha información a los Legisladores.
- Solicitar a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación la información que estime necesaria, a Comisión de la cámara que se coordina con ella.
- Llevar el archivo de las copias de los informes sobre finanzas y deuda pública que envíe el Ejecutivo a la Cámara, así como coordinar la integración de un archivo documental sobre temas relacionados con el ámbito económico y de finanzas públicas conforme a la normatividad aplicable en términos de transparencia y acceso a la información



gubernamental y proporcionar al subsistema de documentación e informática de la Cámara el acceso a dicho archivo, a través de los procedimientos técnicos adecuados.

- Procesar la información de su especialidad que se integrará al Subsistema de Informática de Informática y Estadística Parlamentarias.
- Apoyar técnicamente a las Comisiones del Congreso en la realización de los Impactos Presupuestarios derivado de las Iniciativas de ley y otros instrumentos legislativos que presenten ante el pleno de sus respectivas Cámaras.
- Solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ejecutores del gasto y la entidad de Fiscalización, la información adicional que contribuya a la comprensión del proyecto de Presupuesto de Egresos y su Decreto, así como aquella relacionada con la recaudación, el endeudamiento y el gasto público.
- Realizar el seguimiento del presupuesto y gasto públicos de acuerdo a las clasificaciones administrativas, metas y objetivos, así como indicadores de resultados que se deriven del sistema de evaluación del desempeño del gasto y de la información disponible tanto de los programas sectoriales como de la información de carácter general que proporcione el Poder Ejecutivo.
- Realizar, además, todas aquellas funciones que coadyuven al logro de sus objetivos y las que se deriven de las normas, disposiciones y acuerdos aplicables.

De lo anteriormente transcrito, se estima que, a pesar de que el Centro de Estudios y Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, sea probablemente, la entidad idónea para realizar la opinión relativa al monto de las remuneraciones de los servidores públicos, no es admisible pensar que dicha opinión resulte suficiente, toda vez que, en primer término, no se establece algún procedimiento para que la misma sea vinculante para la Comisión de Presupuesto, encargada finalmente de revisar la iniciativa de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos federales.

Además, la circunstancia de que ese Centro referido tenga que elaborar la opinión con apoyo en alguna propuesta de instituciones académicas o de

investigación, tampoco resuelve el problema toral aludido, pues ello no colma la forma de hacerlo, ni con apoyo en qué se debe realizar.

Por tanto, a pesar de que la introducción de la disposición puede contribuir a informar y orientar en la determinación de las remuneraciones de los servidores públicos, no modificó subsana la omisión denunciada. En otras palabras, el artículo 7 Bis no colma las deficiencias legislativas referidas.

Es decir, el Congreso de la Unión, pese a las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 2019, replicó su omisión legislativa parcial,<sup>25</sup> al continuar sin desarrollar las bases y parámetros constitucionales que permitan a la autoridad correspondiente fijar, sin incurrir en arbitrariedades o discrecionalidades, una remuneración de los trabajadores al servicio del Estado, en los términos del artículo 127 de la Norma Suprema Federal, de manera que respeten los principios rectores que la constituyen.

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

No obstante, del análisis integral de los numerales impugnados de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, y particularmente de sus artículos 6, 7, 7 Bis y 8 , contenidos en los Capítulos II y III, relativos a la determinación y presupuestación, se desprende que la misma se limitan a reproducir el texto constitucional sin desarrollar los principios que establece la Constitución Federal, es decir, la norma es omisa en señalar los parámetros y

---

<sup>25</sup> Sobre este punto, véase Jurisprudencia: P./J. 5/2008 (9ª.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, noviembre de 2009, Materia Constitucional, pág. 701, del rubor siguiente: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS.”**

límites para que las autoridades correspondientes fijen el monto de las retribuciones de los trabajadores al servicio del Estado, incluyendo la del Presidente de la República.

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

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

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

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

En efecto, el objeto de la norma que es reglamentar los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal, no se cumple, pues el ordenamiento no desarrolla su contenido, al no establecer las bases ni la metodología necesaria para fijar el salario de todos y cada uno de los trabajadores al servicio del Estado en el ámbito federal. Es decir, se trata de un ordenamiento que no desarrolla el contenido del texto constitucional, cuya técnica legislativa consistió en copiar el texto de la

Norma Fundamental y en remitir a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria<sup>26</sup>

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

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

Al respecto, debe recordarse que, una de las causas por las que se vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad sucede cuando la

---

<sup>26</sup> **Artículo 8. Durante el procedimiento de programación y presupuestación establecido en el Capítulo I del Título Segundo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los entes con autonomía o independencia reconocida por la Constitución, deben incluir dentro de sus proyectos de presupuesto los tabuladores de las remuneraciones que se propone perciban los servidores públicos que prestan sus servicios en cada ejecutor de gasto, de conformidad con el manual de percepciones de los servidores públicos que emiten la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, por conducto de sus respectivas unidades de administración u órganos de gobierno.**

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

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

- a) Las percepciones ordinarias incluyen la totalidad de los elementos fijos de la remuneración.
- b) Las percepciones extraordinarias consideran los elementos variables de dicha remuneración, la cual sólo podrá cubrirse conforme a los requisitos y con la periodicidad establecidos en las disposiciones aplicables.
- c) Las contribuciones a cargo de los servidores públicos que se causan por las percepciones señaladas en los dos incisos anteriores, forman parte de su remuneración.

Los entes públicos federales que no erogaran recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación observan, en lo conducente, las mismas reglas contenidas en el presente artículo en la elaboración de sus respectivos presupuestos.

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

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

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

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

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

Así, las disposiciones dan pauta a que de manera discrecional se afecte el derecho fundamental e indispensable para la supervivencia y realización de otros derechos, como lo es el derecho a recibir una adecuada retribución por el desempeño de su trabajo, cuya lesión es susceptible de menoscabar incluso la

propia identidad subjetiva de la persona y trascender perjudicando a terceros vinculados, como la familia del trabajador.<sup>27</sup>

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

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

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

Así, la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos debería de precisar las bases por virtud de las cuales, de manera objetiva se fije el salario del Presidente de la República, sin que este pueda ser aumentado o disminuido a discrecionalidad, de forma que se permita que su remuneración sea excesiva o tan escueta que afecte el derecho del resto de los servidores públicos a una

---

<sup>27</sup> Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párr. 188 y 189.

remuneración adecuada y proporcional a sus responsabilidades, pues de aquella depende la cuantía de las retribuciones de todos los demás trabajadores.

Como sustento de lo anterior, debe acudir a la exposición de motivos de las Iniciativas de reforma al artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de donde se desprende que la intención del Poder Reformador fue en el sentido de establecer la obligación del Congreso de la Unión de definir el sentido y alcance de las disposiciones constitucionales, para sentar bases uniformes para la fijación de las remuneraciones, sin violentar la autonomía de las entidades.<sup>28</sup>

En esta tesitura, en la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal se señaló como parte fundamental de la propuesta la existencia de criterios técnicos para el establecimiento de remuneraciones, así como recoger el principio de que los servidores públicos percibirán una remuneración proporcional, adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, por lo que las mismas se precisarían estableciéndose límites mínimos y máximos en los respectivos presupuestos de egresos.<sup>29</sup>

Aunado a lo anterior, el proceso legislativo establecía:

*“Por lo que propone reformar el artículo 127 constitucional con la finalidad de establecer un sueldo máximo anual, que ascienda a treinta y tres mil veces el salario mínimo general diario determinado para el Distrito Federal, equivalente a 120 mil pesos mensuales más 160 mil de aguinaldo. El sueldo será asignado de manera jerárquica de acuerdo a las funciones y características del cargo.”<sup>30</sup>*

---

<sup>28</sup> Proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2009, página 6. Consultable en el siguiente vínculo: [https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM\\_1917\\_CC/procLeg/189%20-%2024%20AGO%202009.pdf](https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/189%20-%2024%20AGO%202009.pdf)

<sup>29</sup> Proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2009, página 7. Consultable en el siguiente vínculo: [https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM\\_1917\\_CC/procLeg/189%20-%2024%20AGO%202009.pdf](https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/189%20-%2024%20AGO%202009.pdf)

<sup>30</sup> Proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2009, página 3. Consultable en el siguiente vínculo: [https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM\\_1917\\_CC/procLeg/189%20-%2024%20AGO%202009.pdf](https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/189%20-%2024%20AGO%202009.pdf)

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

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

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

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

Por lo anterior, debe interpretarse el artículo 127 constitucional, en el sentido de que el poder legislativo ordinario está obligado a que, al momento de dar efectividad a las disposiciones en él señaladas, no solamente debe tomar como tope máximo la retribución que percibe el Presidente de la República, sino



además como una base o piso para las subsecuentes fijaciones que haga la autoridad correspondiente, pues ese fue el espíritu de la reforma constitucional, establecer un monto de referencia del cual partir, lo que implica que no se puede retroceder el mismo.

Admitir lo contrario sería ir en contra de los principios constitucionales, pues la intención del Poder Reformador, al momento de modificar los artículos 127 y 75 de la Norma Fundamental, la referencia que se tomó respecto del Presidente de la República fue encaminada a que las remuneraciones de quienes percibían mayores ingresos al monto fijado para el Titular del Poder Ejecutivo, fueran reducidos, más no para que dicho salario que se tomó como parámetro fuera reducido en detrimento de las remuneraciones de quienes ya de por sí reciben un pago menor a aquel.

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

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

Esta Comisión Nacional hace hincapié en que la lectura integral del ordenamiento en cuestión, acredita que no existen los conceptos arriba aludidos, ni método para conocer la cuantificación precisa del sueldo del Presidente de la República. Sobre todo cuando su remuneración no sólo se integra por un salario bruto asignado en el presupuesto de egresos, sino que incluye todas las prestaciones en especie propias del cargo, entre otras, alimentación, transporte, habitación, menaje de casa, seguridad, tan es así que la fracción I del artículo 127 constitucional incluye en el concepto de remuneración no sólo los pagos en efectivo, sino también en especie.

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

Por lo anterior, los numerales referidos constituyen una omisión legislativa parcial del legislador federal ordinario que deviene en la inconstitucionalidad de los mismos.

**CUARTO. Los artículos 13, 14, 15, y 17 vulneran el derecho de seguridad jurídica, en razón de que establecen una doble regulación y/o generan un parámetro diferenciado respecto de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, pues las mismas ya fueron establecidas por el Congreso de la Unión, en uso de las facultades conferidas por el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal, al expedir la Ley General de Responsabilidades Administrativas.**

Conviene precisar que los artículos 13, 14, 15 y 17 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, fueron reformados mediante

Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 2019, pero, como se ha puntualizado en los conceptos de invalidez previos, a juicio de esta Comisión Nacional, las modificaciones normativas realizadas no implican cambios sustanciales, salvo por lo que respecta al artículo 16, que remite a la Ley General de Responsabilidades Administrativas para la tramitación, investigación, sustanciación y resolución de los procedimientos no penales o que derivan de denuncias.

No obstante lo anterior, en caso de que ese Alto Tribunal considere que las reformas a la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos publicadas en el Diario Oficial de la Federación en fecha 12 de abril de 2019 constituyen cambios sustanciales, que equivalgan a modificaciones que transformen de manera esencial los artículos 13, 14, 15 y 17, de la ley impugnada, este Organismo Nacional considera que subsisten los vicios de constitucionalidad en los siguientes términos:

- Respecto del numeral 13, a pesar de que se armonizan los procedimientos de sanción en materia de responsabilidades administrativas conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, subsiste el vicio de constitucionalidad planteado ya que los párrafos segundo y tercero no fueron modificados y regulan cuestiones que atañen exclusivamente a la Ley General en cita.
- En cuanto al numeral 14, toda vez que éste no fue reformado, subsisten de manera íntegra los vicios de constitucionalidad originalmente planteados en la diversa acción de inconstitucionalidad 105/2018.
- En relación con el numeral 15, derivado de la reforma, se armonizan las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación conforme a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Asimismo, armoniza el procedimiento para el caso de la tramitación de las faltas administrativas no graves. No obstante, subsiste el vicio de inconstitucionalidad ya que es la Ley General de Responsabilidades Administrativas la que, en términos de la Norma Fundamental, debe establecer el procedimiento por faltas administrativas graves y no graves.

- Finalmente, el artículo 17, busca homologar los criterios para la sanción de las faltas administrativas graves y no graves con la Ley General de Responsabilidades Administrativas; sin embargo, persisten las incongruencias con dicho ordenamiento general en cuanto a la gradación de penas. Aunado a que el catálogo de faltas administrativas graves y no graves se encuentra en la referida Ley General, por lo que este artículo rompe con el esquema constitucional diseñado en materia de responsabilidades administrativas.

A efecto de que resulten más gráficas las afirmaciones supra sostenidas, se elaboró el siguiente cuadro comparativo:

| Texto previo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Reformas del 12/04/2019 publicadas en el DOF                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Artículo 13.</b> Cualquier persona puede formular denuncia ante la instancia interna de control o disciplina de los entes definidos por el artículo 2 de esta Ley respecto de las conductas de los servidores públicos que sean consideradas contrarias a las disposiciones contenidas en la misma, para el efecto de que se inicie el procedimiento de responsabilidad correspondiente.</p> <p>...</p> <p>...</p>                     | <p><b>Artículo 13.</b> Cualquier persona puede formular denuncia ante el sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción o ante el órgano de control interno de los entes definidos por el artículo 2 de esta Ley respecto de las conductas de los servidores públicos que sean consideradas contrarias a las disposiciones contenidas en la misma, para el efecto de que se inicie el procedimiento de responsabilidad correspondiente, <b>en términos de lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas.</b></p> <p>...</p> <p>...</p> |
| <p><b>Artículo 15.</b> La Auditoría Superior de la Federación, de conformidad con sus propias atribuciones, con relación a actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en cuanto al cumplimiento de esta Ley:</p> <p>I. Realiza observaciones a los entes revisados o fiscalizados para los efectos correspondientes;</p> <p>II. Inicia procedimientos para el fincamiento de responsabilidad administrativa</p> | <p><b>Artículo 15.</b> La Auditoría Superior de la Federación, ejercerá las atribuciones que le confiere la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para procurar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley y sancionar su infracción, por lo que es competente para investigar y substanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves por actos u omisiones derivadas de la aplicación de esta Ley.</p>                                                                                                                                |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>sancionatoria y la imposición de las sanciones respectivas;</p> <p>III. Determina los daños y perjuicios que afectan la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, y finca directamente las responsabilidades resarcitorias;</p> <p>IV. Promueve denuncias de hechos ante el Ministerio Público o denuncias de juicio político, cuando proceden, y</p> <p>V. Ejerce las demás atribuciones que le confiere la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para procurar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley y sancionar su infracción.</p>      | <p>En caso de que la Auditoría Superior detecte posibles faltas administrativas no graves por actos u omisiones derivadas de la aplicación de esta Ley, dará cuenta de ello a los Órganos internos de control, según corresponda, para que éstos continúen la investigación respectiva y promuevan las acciones que procedan.</p> <p>En los casos de presunta comisión de delitos, la Auditoría Superior presentará las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público competente.</p>                                                                                                                              |
| <p><b>Artículo 16.</b> La investigación, tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos no penales que se siguen de oficio o derivan de denuncias, así como la aplicación de las sanciones que corresponden, se desarrollan de conformidad con las leyes federales de responsabilidades de los servidores públicos, las leyes relativas al servicio profesional de carrera y la normatividad administrativa que para efectos de control emitan las dependencias competentes, así como en los ordenamientos que regulan la responsabilidad y disciplina en los poderes federales, incluyendo la administración pública descentralizada, y en los entes autónomos.</p> | <p><b>Artículo 16.</b> La investigación, tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos no penales que se siguen de oficio o derivan de denuncias, así como la aplicación de las sanciones que corresponden, se desarrollarán de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <p><b>Artículo 17.</b> Si el beneficio obtenido u otorgado en contradicción con las disposiciones de esta Ley no excede del equivalente de mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrá destitución e inhabilitación de seis meses a cuatro años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Y si excede del equivalente a la cantidad antes señalada se impondrá destitución e inhabilitación de cuatro a catorce años.</p> <p>...</p>                                                                                                                                                                                               | <p><b>Artículo 17.</b> Si el beneficio obtenido u otorgado en contradicción con las disposiciones de esta Ley no excede del equivalente de mil veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización, se impondrá destitución e inhabilitación de seis meses a cuatro años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Y si excede del equivalente a la cantidad antes señalada se impondrá destitución e inhabilitación de cuatro a catorce años.</p> <p>...</p> <p>La omisión a que se refiere el párrafo primero del artículo 5 de esta Ley se considera falta administrativa grave, para efectos de lo</p> |

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p>dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y se sancionará en términos de lo dispuesto por este artículo.</p> <p>Cuando la falta se produce de manera culposa o negligente, no hay reincidencia y el monto del pago indebido mensual no excede de cien veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización la falta administrativa es considerada no grave. En tal caso, si el daño producido a la Hacienda Pública es resarcido la autoridad resolutora puede abstenerse de imponer la sanción correspondiente.</p> <p>Las sanciones administrativas se impondrán independientemente de aquéllas civiles o penales a que haya lugar.</p> |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Precisado lo anterior, es de especial preocupación para esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que, pese a las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 2019, sigue existiendo incertidumbre jurídica, en este apartado, respecto del rubro de responsabilidades administrativas de los servidores públicos por incumplimiento a la Ley Federal de Remuneraciones.

Al respecto, lo que se busca con la certeza jurídica es evitar que su falta de certidumbre opere en favor de quienes dolosamente quebranten las disposiciones de la Ley de mérito, al dar pauta para eludir su responsabilidad y por tanto hacer ineficaz el mandato de la normativa.

Es decir, como se abordará 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 de los artículos impugnados en el presente concepto de invalidez también pone en riesgo el funcionamiento de ese sistema.

Por lo anterior, en el desarrollo del presente concepto de invalidez se establecerá la importancia del principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica; posteriormente se analizará el parámetro que, en la materia, mandata la Constitución Federal, para finalmente contrastarlo con el contenido de los

numerales impugnados lo cual demostrará que el contenido de los mismos son contrarios a los derechos humanos y por lo tanto deben ser expulsados del sistema jurídico.

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

Como se ha referido en los conceptos de invalidez previos, 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, tal como se ha precisado en los conceptos de invalidez anteriores, reconocen el derecho a la seguridad jurídica y a la legalidad, por lo cual todas las autoridades mexicanas deben dirigir su actuación respetando tales derechos.

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

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

- a)** Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- b)** Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.

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

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

Apuntado lo anterior, es pertinente enfatizar que, a efecto de respetar y garantizar el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica, la facultad de expedir leyes por parte de los diversos órganos legislativos debe encontrar sustento en el texto constitucional, pues de lo contrario, las personas se verían afectadas en su esfera jurídica por actos indebidamente fundados en ordenamientos expedidos por órganos legislativos.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Lo anterior fue sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la jurisprudencia número 226 de la Séptima Época, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, cuyo rubro y texto se transcriben enseguida: **“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.** Este Tribunal Pleno ha establecido que, **por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación),** y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.” Dicha tesis fue retomada en la Novena Época por la Primera Sala del Máximo Tribunal de la Nación, al emitir el criterio que a continuación se reproduce: **“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS DECRETOS EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EN USO DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS OTORGADAS POR EL ARTÍCULO 131, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El Congreso de la Unión o el presidente de la República, en el ejercicio de la función que a cada uno compete en el proceso de formación de las leyes** y, específicamente, este último al emitir un decreto en términos del artículo 131, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **no están obligados a explicar los**



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>32</sup>

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

La ley impugnada, contrario a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su reforma de 2016, en la que se estatuyó el Sistema Nacional Anticorrupción, contiene diversos lineamientos que inciden o conculcan el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, como se tratará a continuación.

Como se expuso en los párrafos precedentes, la importancia de la seguridad jurídica radica en que las normas sean eficaces y cumplan el objetivo para el cual fueron creadas, así como evitar afectaciones arbitrarias a la esfera jurídica de las personas lo cual se traduciría en violaciones a derechos humanos, por ello, como se puntualizará en el siguiente apartado, el Capítulo V de la Ley impugnada y particularmente, los artículos 13, 14, 15 y 17, al generar un

---

**fundamentos o motivos por los cuales las expiden y promulgan, en virtud de que esa función sólo requiere que la autoridad correspondiente esté constitucionalmente facultada para ello**, lo cual es acorde con el criterio sostenido por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 226, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, con el rubro: “**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.**”, en el sentido de que tratándose de actos legislativos, dichas garantías se satisfacen cuando la autoridad que expide la ley actúa dentro de los límites de las atribuciones constitucionalmente conferidas (fundamentación) y cuando las leyes que emite se refieran a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación).”

<sup>32</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.

parámetro de regulación diferente al establecido por la Constitución General vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

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

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

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

Dicha reforma tuvo como efecto la modificación de catorce artículos<sup>33</sup> de nuestra Constitución a fin de articular una nueva concepción para prevenir hechos de corrupción, investigar denuncias ciudadanas y las presuntas responsabilidades

---

<sup>33</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.

de que conozcan las autoridades, así como para determinar si éstas existieron y, seguido el procedimiento correspondiente, la sanción aplicable.<sup>34</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>35</sup>

En tal virtud, se establecieron los fundamentos del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual se basa en la actuación armónica y coordinada de diversas autoridades, pero con atribuciones propias de ejercicio autónomo entre sí, cuya ejecución se encuentra a cargo de los órganos de control interno, las entidades de fiscalización superior de las cuentas públicas, la investigación y actuación de la Fiscalía Especial contra la Corrupción, en el ámbito nacional, así como por sus homólogas en las entidades federativas, además de los tribunales federal y estatales de justicia administrativa, para conocer, sustanciar y resolver los asuntos que impliquen responsabilidades administrativas graves.<sup>36</sup>

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

---

<sup>34</sup> Véase discusión en la Cámara Revisora, martes 21 de abril de 2015.

<sup>35</sup> *Ídem*.

<sup>36</sup> *Ídem*.

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

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

Por tanto, es dable inferir que la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, pese a las reformas que se han indicado, no se ajusta a los parámetros constitucionales de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, tal y como se desarrollará a continuación.

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

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

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

En lo relativo a las sanciones, la Constitución Federal establece en el primer párrafo de la fracción III, de su artículo 109, que las sanciones que se les puede

imponer a los servidores públicos como resultado de un procedimiento de responsabilidad administrativa, son las siguientes: amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, de carácter económico, y su establecimiento será de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones.

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

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

Además, el artículo 78 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, establece como parámetro las sanciones administrativas derivadas de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves que dicte el Tribunal Federal de Justicia Administrativa a los servidores públicos, mismas que consisten en:

- Para el caso de la suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de treinta a noventa días naturales.
- En caso de determinarse la inhabilitación, ésta será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y de diez a veinte años si dicho monto excede de dicho límite.

- Cuando no se causen daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación.

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

*“**Artículo 17.** Si el beneficio obtenido u otorgado en contradicción con las disposiciones de esta Ley no excede del equivalente de mil veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización, se impondrá destitución e inhabilitación de seis meses a cuatro años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Y si excede del equivalente a la cantidad antes señalada se impondrá destitución e inhabilitación de cuatro a catorce años.*

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

*La omisión a que se refiere el párrafo primero del artículo 5 de esta Ley se considera falta administrativa grave, para efectos de lo dispuesto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y se sancionará en términos de lo dispuesto por este artículo.*

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

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

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

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

Lo anterior pone en evidencia que las cuantías, los mínimos y máximos de las sanciones son totalmente distintas.

Al respecto, se puede concluir que las disposiciones impugnadas en el presente concepto de invalidez no dan certeza a los trabajadores sobre cuáles son las conductas que configuran una causal de responsabilidad administrativa ni la sanción correspondiente, existiendo así una falta de certeza jurídica y legalidad en los procedimientos que al efecto se sustancien, por lo tanto, deben retirarse del sistema jurídico federal a fin de salvaguardar el ejercicio de los derechos humanos.

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

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

Así la reforma constitucional que estableció el Sistema Nacional Anticorrupción, pretendió homologar acciones entre los diferentes órdenes de gobierno para la generación de mayores estándares de integridad pública y combate a la

corrupción. No obstante, este objetivo no podrá alcanzarse sin mecanismos de coordinación efectivos. Con la finalidad de dotar al Sistema del marco jurídico necesario para su adecuado funcionamiento, se consideró indispensable complementar el marco constitucional con la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de emitir una ley general que establezca las bases de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes.<sup>37</sup>

La peculiaridad de las disposiciones constitucionales respecto del Sistema Nacional Anticorrupción es que el Poder Reformador de la Constitución “*pretende asegurar que tanto en el ámbito federal como en los locales, los órganos pertenecientes al nuevo Sistema Nacional Anticorrupción y la **distribución de competencias sobre responsabilidades administrativas y sus tribunales, se ajusten y adecuen no solamente a los artículos constitucionales relativos al nuevo sistema anticorrupción y a las nuevas responsabilidades administrativas, sino también al contenido de las leyes generales.***”<sup>38</sup>

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

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

---

<sup>37</sup> Véase Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados.

<sup>38</sup> Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 58/2016, del 5 de septiembre de 2016, Ministro Ponente José Ramón Cossío Díaz, Secretarios, Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio, párr. 31.



***anticorrupción y a las nuevas responsabilidades administrativas, sino también al contenido de las leyes generales.”<sup>39</sup>***

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

Sin embargo, es dable afirmar que los artículos 13, 14, 15 y 17 de la norma impugnada generan inseguridad jurídica al establecer un parámetro diferenciado en materia de responsabilidades de los servidores públicos distinto en lo relativo a la investigación y tramitación de los procedimientos, de forma diversa a la ya establecida por mandato constitucional en la Ley General, como se observa del artículo siguiente:

*“Artículo 16. La investigación, tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos no penales que se siguen de oficio o derivan de denuncias, así como la aplicación de las sanciones que corresponden, se desarrollarán de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas.”*

Si bien es cierto que en este artículo se subsana el vicio de constitucionalidad, por remitir a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, lo cierto es que si se analiza de forma conjunta el Capítulo V de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, la remisión en comento perpetúa la alegada violación a los derechos humanos, pues en la materia la Ley General precisa aspectos procedimentales en atención a la gravedad de la falta administrativa que se trate, por tanto, tal y como se precisó en el apartado anterior, de lo dispuesto por la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores

---

<sup>39</sup> Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 56/2016, del 5 de septiembre de 2016, Ministro Ponente Javier Laynez Potisek, Secretario Alejandro Cruz Ramírez, párr. 25.

Públicos no es posible determinar la gravedad de las conductas contrarias a la misma.

Finalmente, cabe precisar que la falta de seguridad jurídica en los procedimientos administrativos de responsabilidades de los servidores públicos vulnera las garantías procesales establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues nos encontramos frente a una manifestación del derecho administrativo sancionador<sup>40</sup>, por lo que el Estado mexicano tiene la obligación de garantizar que se cumplan los principios de legalidad y seguridad jurídica.

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

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

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

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

---

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

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

**“ARTICULO 41.** *Las sentencias deberán contener:*

*(...)*

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

*(...)”*

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

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

## **XII. Suplencia.**

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, considera que ha quedado planteado a lo largo de los argumentos vertidos en esta demanda la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de los artículos 1, 5, 6, 7, 7 Bis, 8, 13, 14, 15 y 17 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, reformados mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de abril de 2019, así como del diverso 217 Ter del Código Penal Federal.

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

dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y en consecuencia supla los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Lo anterior, en virtud de que en tratándose de acciones de inconstitucionalidad, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación de acuerdo con lo estipulado en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, deberá, en suplencia de la queja deficiente analizar todas aquellas cuestiones que pudieran motivar la declaración de inconstitucionalidad de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos impugnada en la presente demanda, se hayan o no planteado.<sup>41</sup>

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

**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).

**2. Copia simple.** Del Diario Oficial de la Federación del 12 de abril de 2019 que contiene el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones 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, del Código Penal Federal y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. (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>41</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.**”

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

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

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

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

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

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

Ciudad de México, a 13 de mayo de 2019.

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

RFPS