

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

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

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

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia simple del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, piso 7, Colonia Jardines en la Montaña, Alcaldía Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegados y delegadas, 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 y las acreditan como licenciados y licenciadas en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados César Balcázar Bonilla, Román Gutiérrez Olivares, Giovanna Gómez Oropeza y Marisol Mirafuentes de la Rosa; así como a Jesús Eduardo Villar Román, María Guadalupe Vega Cardona y Yocelin Sánchez Rivera; con el debido respeto comparezco y expongo:

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

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

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

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

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

A. **Órgano Legislativo:** Congreso de la Ciudad de México.

B. **Órgano Ejecutivo:** Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.

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

- Capítulo VI de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México.
- Adicionalmente, de forma particular, los artículos 102, fracción I, 110, párrafo primero, y 113 de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México.
- Artículos 276-Bis fracción I, en las porciones normativas “en la presente Ley” y fracción II, así como el 276-Ter del Código Penal para el Distrito Federal.

Expedida y reformado respectivamente, ambos ordenamientos mediante Decreto publicado el 31 de diciembre de 2018 en la Gaceta Oficial de esa entidad.

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

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

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

- Derecho igualdad y no discriminación.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho a una remuneración, anual, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades.
- Principio de taxatividad.
- Principio de legalidad.
- Obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

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

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las porciones normativas señaladas en el apartado III del presente escrito, publicados el 31 de

diciembre de 2018 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

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

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

En el caso, las normas cuya declaración de invalidez se solicita fueron publicadas en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 31 de diciembre de 2018, por lo que el plazo para presentar la acción corre del martes 01 al miércoles 30 de enero de 2019. 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.**

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

Asimismo, en ese Decreto se dispuso transitoriamente que, en un plazo de 180 días naturales siguientes a su entrada en vigor del mismo, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados debían expedir o adecuar la legislación que desarrollara e hiciera efectiva el mandato de la reforma constitucional citada.<sup>1</sup>

No obstante lo anterior, las adecuaciones normativas no se llevaron a cabo. Es decir, durante más de nueve años, desde la reforma constitucional *supra* citada, existió una ausencia de reglas en materia de remuneraciones de los servidores públicos en todos los ámbitos de competencia.

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

En ese contexto, el 31 de diciembre de 2018 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México se publicó la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México.

---

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

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

Al respecto, este Organismo Nacional reconoce que el legislador local goza de plena libertad de configuración normativa para cumplir con el imperativo constitucional, sin embargo, dicha facultad debe ser ejercida en pleno respeto a todos y cada uno de los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México.<sup>2</sup>

Así, esta CNDH se pronuncia a favor de que las remuneraciones de los servidores públicos de la Ciudad sean reguladas de conformidad con el sistema constitucional mexicano. Sin embargo, la Ley de Austeridad a la que se ha hecho referencia, contiene diversos vicios de constitucionalidad, que no garantizan plenamente el respeto y la protección de todos los principios, máximas y derechos fundamentales contenidos en el bloque de constitucionalidad.

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

En ese sentido, este Organismo Constitucional Autónomo estima que toda política pública o acto de gobierno para alcanzar el beneficio social, entre otros factores, debe contar con un marco normativo sólido que le permita alcanzar sus objetivos de una forma respetuosa y apegada al bloque de constitucionalidad prescrito en el artículo 1º de la Norma Suprema, en relación con los numerales, 5º, 14, 16, 102, 123, apartado B, y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Apuntado lo anterior, en el caso de la a Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México,

---

<sup>2</sup> Sirve de sustento la Jurisprudencia P./J. 11/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 52 del rubro: "**LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.**"

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

Así, los conceptos de invalidez que se plantearán en el apartado siguiente, van encaminados a exponer que el Capítulo VI al no establecer las bases y parámetros objetivos y diferenciados para determinar, entre otras, una remuneración anual, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades de cada uno de los trabajadores públicos de la Ciudad de México, incumple con las obligaciones del Estado mexicano previstas en el artículo 1º, párrafo tercero constitucional,<sup>3</sup> de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Como se expondrá el apartado normativo que se impugna podría ser inconstitucional, pues no establece parámetros objetivos que desarrolle el contenido del artículo 127 constitucional, de manera que se garantice el derecho de todas y todos los trabajadores públicos de la Ciudad de México a una remuneración acorde al bloque de regularidad constitucional.

Adicionalmente, se reclama la invalidez particularmente de sus artículos 102, fracción I, 110, párrafo primero, y 113 de la Ley de mérito, que establecen que ningún servidor público podrá recibir una remuneración mayor a la que reciba el Jefe de Gobierno, lo cual transgrede lo dispuesto en el artículo 127, fracción II, de la Constitución Federal, pues la percepción que reciba el Presidente de la República es el único parámetro al que debe sujetarse la determinación de remuneraciones de los trabajadores del Estado.

Finalmente, este Organismo Constitucional Autónomo estima que los artículos 276 Bis y 276 Ter, en las porciones normativas precisadas en el apartado III del

---

<sup>3</sup> Artículo 1º. (...) **Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.** En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. (...)"

presente ocuro, del Código Penal del Distrito Federal, adicionados mediante el Decreto de referencia, con el objeto de tipificar el delito de remuneración ilícita resultan violatorios de los principios de legalidad penal en su vertiente de taxatividad, así como los derechos de igualdad y no discriminación, en virtud de que hacen remisiones erróneas, establecen una distinción injustificada e imponen una carga desproporcionada al tipificar diversas conductas.

#### **X. Concepto de invalidez.**

**PRIMERO. El Capítulo VI de Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México, carece de bases y parámetros objetivos y diferenciados para establecer una remuneración anual, adecuada, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades de los servidores públicos de los entes y poderes públicos 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 la Ciudad de México. Además, los artículos 102, fracción I, 110, párrafo primero, y 113 de la Ley impugnada, al establecer que ningún servidor público podrá recibir una remuneración mayor a la que reciba el Jefe de Gobierno, lo cual transgrede lo dispuesto en el artículo 127, fracción II, de la Constitución Federal, pues la percepción que reciba el Presidente de la República es el único parámetro al que debe sujetarse la determinación de remuneraciones de los trabajadores del Estado.**

Como preámbulo al presente concepto de invalidez conviene precisar que, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ejerce su 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 de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México.

Desde luego, resulta necesario precisar que la impugnación de este Organismo de ninguna manera busca afectar los fines de la Ley de mérito, pues —como se planteó de forma introductoria— resulta necesario regular de forma clara y precisa las retribuciones que perciben los trabajadores al servicio de la Ciudad

de México, de una forma que resulte compatible con el bloque de constitucionalidad mexicano.

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

Así, los argumentos que a continuación se esgrimen van encaminados a plantear ante ese Alto Tribunal que el Capítulo VI de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México, al no desarrollar el contenido de lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución Federal, a fin de hacerlos efectivos, deviene en una omisión legislativa parcial por parte del legislador, resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas.<sup>4</sup>

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

Bajo ese entendido, el ordenamiento impugnado, no establece las bases y parámetros objetivos y diferenciados que desarrollen y hagan efectivo el artículo 127 de la Constitución Federal, para determinar una remuneración en los términos de dicho precepto para cada uno de los servidores públicos de los diversos entes y poderes de la Ciudad de México, incumple con las obligaciones del Estado mexicano previstas en el numeral 1º<sup>5</sup>, párrafo tercero de promover,

---

<sup>4</sup> Sirve de sustento la Jurisprudencia P./J. 5/2008 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, febrero de 2008, p. 1336, del rubro: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS.**

<sup>5</sup> Artículo 1º. (...)

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

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

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

La Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México, dispone en su artículo 1° que es de orden público e interés general y tiene por objeto regular y normar las acciones en materia de austeridad, programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, contabilidad gubernamental, emisión de información financiera, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos de la entidad, así como sentar las bases para establecer los tabuladores que indiquen las remuneraciones de los servidores públicos locales, mediante el conjunto de principios, normas y

---

**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>6</sup> Artículo 127.**

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

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

(...)

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

procedimientos que tienen como propósito regular y simplificar el pago de las remuneraciones y otros conceptos de pago a que tienen derecho las personas servidoras públicas.

Lo anterior, guarda franca correlación con el diverso artículo 60 de la Constitución Política de la Ciudad de México, el cual establece en relación con la garantía del debido ejercicio y la probidad en la función pública, lo siguiente:

*“1. Se garantiza el derecho a la buena administración a través de un gobierno abierto, integral, honesto, transparente, profesional, eficaz, eficiente, austero incluyente, y resiliente que procure el interés público y combata la corrupción.*

*El gobierno abierto es un sistema que obliga a los entes públicos a informar a través de una plataforma de accesibilidad universal, de datos abiertos y apoyada en nuevas tecnologías que garanticen de forma completa y actualizada la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información. Asimismo, se deberán generar acciones y políticas públicas orientadas a la apertura gubernamental a fin de contribuir a la solución de los problemas públicos a través de instrumentos ciudadanos participativos, efectivos y transversales. La ley establecerá los mecanismos para su cumplimiento.*

*Para garantizar el acceso a los derechos para las personas con discapacidad se deberán contemplar ajustes razonables, proporcionales y objetivos, a petición del ciudadano interesado.*

*Los principios de austeridad, moderación, honradez, eficiencia, eficacia, economía, transparencia, racionalidad y rendición de cuentas, son de observancia obligatoria en el ejercicio y asignación de los recursos de la Ciudad que realicen las personas servidoras públicas. En todo caso se observarán los principios rectores y de la hacienda pública establecidos en esta Constitución. Su aplicación será compatible con el objetivo de dar cumplimiento a los derechos reconocidos en esta Constitución y las leyes. La austeridad no podrá ser invocada para justificar la restricción, disminución o supresión de programas sociales.*

*Toda persona servidora pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 64 del presente Título, garantizará en el ejercicio de sus funciones, el cumplimiento y observancia de los principios generales que rigen la función*

*pública de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y en toda legislación aplicable.*

*El ejercicio pleno de los derechos consignados en el presente Título será garantizado a través de las vías judiciales y administrativas para su exigibilidad y justiciabilidad establecidas en esta Constitución.*

*2. La Ciudad de México contará con un sistema para definir, organizar y gestionar la profesionalización y evaluación del servicio profesional de carrera de los entes públicos, así como para establecer esquemas de colaboración y los indicadores que permitan rendir cuentas del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos. Este servicio aplicará a partir de los niveles intermedios de la estructura administrativa.*

*Los entes públicos, en el ámbito de sus competencias, establecerán políticas de profesionalización y un servicio de carrera fundado en el mérito, la igualdad de oportunidades y la paridad de género. Serán transparentes y estarán orientados a que las personas servidoras públicas observen en su actuar los principios rectores de los derechos humanos y los principios generales que rigen la función pública.*

*A efecto de garantizar la integralidad del proceso de evaluación, las leyes fijarán los órganos rectores, sujetos y criterios bajo los cuales se organizarán los procesos para el ingreso, capacitación, formación, certificación, desarrollo, permanencia y evaluación del desempeño de las personas servidoras públicas; así como la garantía y respeto de sus derechos laborales.*

*3. Las personas servidoras públicas recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades. Toda remuneración deberá ser transparente y se integrará por las retribuciones nominales y adicionales de carácter extraordinario establecidas de manera objetiva en el Presupuesto de Egresos. Las personas servidoras públicas no podrán gozar de bonos, prestaciones, compensaciones, servicios personales o cualquier otro beneficio económico o en especie que no se cuantifique como parte de su remuneración y esté determinado en la ley. Ningún servidor público podrá recibir una remuneración total mayor a la establecida para la persona titular de la jefatura de gobierno. La ley establecerá las provisiones en materia de austeridad y remuneraciones de las personas servidoras públicas.”*

No obstante, en el presente apartado se esgrimirán consideraciones por las que se estima que la multicitada Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México, resulta inconstitucional al no desarrollar ni precisar el contenido de artículo 127 de la Norma Fundamental.

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

Al respecto conviene recordar que el numeral 127 de la Constitución Federal dispone que los servidores públicos de cualquier ente público tienen derecho a una remuneración irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, misma que deberá ser proporcional a sus responsabilidades. Asimismo, dicho numeral señala la obligación estatal, a través del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales, de expedir las leyes que hagan efectivas las disposiciones constitucionales relativas a las remuneraciones de los trabajadores que laboran a su servicio.

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

- Determinar las bases y reglas claras y precisas conforme a las cuales los poderes locales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía deben elaborar sus propios proyectos de presupuestos, incluyendo los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos.
- Establecer las medidas, los criterios y las reglas objetivas para fijar la cuantía de las remuneraciones de cada uno de los servidores públicos pertenecientes a cada entidad federativa y sus municipios.

- Lo anterior, atendiendo a que, cada Ente Público de la Ciudad de México ejerce funciones y facultades diferenciadas, y por tanto lleva a cabo tareas y actividades distintas, por lo que, para determinar una remuneración deben establecerse parámetros diferenciados para cada actividad.

En contravención a lo anterior, el legislador de la Ciudad de México al expedir la Ley de Austeridad de 31 de diciembre de 2018, no desarrolló las bases y principios constitucionales para hacer efectivo su contenido, configurándose en una regulación precaria, lo cual se traduce en incertidumbre jurídica, al no señalar los parámetros para fijar el salario de todos los trabajadores al servicio de la entidad.

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

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

En efecto, el único tope máximo constitucional para la remuneración de los servidores públicos es la retribución que percibe el Presidente de la República. Sin embargo, el texto constitucional no dispone que las legislaturas locales

deban mutar u homologar la regla constitucional para señalar en su orden jurídico local que ningún servidor público pueda ganar más que el Ejecutivo Local.

En este tenor, cuando las autoridades legislativas federal y locales, en cumplimiento del mandato contenido en la fracción VI del artículo 127 de la Constitución Federal, lleven a cabo el diseño normativo para hacer efectivo el contenido del citado artículo en su correspondiente ámbito competencial, les está vedado ampliar o reducir las reglas para fijar las remuneraciones de los servidores públicos, pues ello corresponde de manera exclusiva al Constituyente Permanente quien fue el que estableció y delineó sus alcances constitucionales.

Para una mayor claridad, debe señalarse que el ordenamiento impugnado resulta de tal manera impreciso que en su artículo 102 dispone lo siguiente:

*“**Artículo 102.** Para la determinación de la remuneración de los servidores públicos de la Ciudad de México se consideran las siguientes bases:*

*I. Ningún servidor público podrá recibir una remuneración o retribución por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión mayor a la establecida para el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, establecido en el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México.*

*II. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que: a) El excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, y b) La remuneración que sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función.*

*III. Ningún servidor público deberá recibir un salario menor al doble del salario mínimo general vigente en el país. Bajo las anteriores excepciones, la suma de las retribuciones no deberá exceder de la mitad de la remuneración establecida para el Jefe*

*de Gobierno de la Ciudad de México establecido en el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México.*

Como se desprende de la transcripción previa, la Ley de Austeridad de la Ciudad de México, señala que la remuneración máxima para cualquier servidor público de la Entidad, será la establecida para el Jefe o la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, lo cual transgrede lo previsto en el numeral 127 de la Norma Fundamental que establece como único y exclusivo tope salarial máximo, para todos los servidores públicos de todas las esferas competenciales (Federal, local y municipal), el del Presidente de la República.

De ahí que el ordenamiento impugnado resulte incompatible con el bloque de constitucionalidad, pues el Congreso Local distorsionó el sistema previsto en el artículo 127 constitucional.

Ahora bien, como se esgrimió en líneas previas, aunado a la distorsión del parámetro máximo de las remuneraciones de los servidores públicos de la Entidad, el legislador local incurrió en una omisión legislativa parcial,<sup>7</sup> al no 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 de la Ciudad de México, en los términos del artículo 127 de la Norma Suprema Federal, de manera que respeten los principios rectores que la constituyen.

Como se precisó con anterioridad, la norma que se impugna deriva de la obligación que el poder reformador de la Constitución Federal impuso al legislador ordinario de hacer efectivo el contenido del artículo 127 y demás disposiciones constitucionales relativas, lo que implica que dicha autoridad legislativa debía desarrollar los principios reconocidos en la Constitución Federal

---

<sup>7</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.”**

y establecer los parámetros y límites necesarios para que la actuación de las autoridades guerrerenses se lleve a cabo dentro del marco constitucional y legal establecido.

No obstante, del análisis integral al texto de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México, se desprende que la misma se limita a reproducir el texto de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos que a su vez reproduce el texto constitucional, por lo tanto la norma que se impugna no desarrolla los principios que establece la Norma Fundante, es decir, la norma es omisa en señalar los parámetros y límites para que las autoridades correspondientes fijen el monto de las retribuciones de los trabajadores al servicio de la Ciudad de México.

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

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

Sin embargo, la deficiente regulación por parte del legislador ordinario local, resulta evidente cuando retoma de forma íntegra el texto del artículo 127, sin desarrollar su contenido para lograr su efectividad.

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

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

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

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

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

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

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

En efecto, el ordenamiento impugnado podría implicar la transgresión al derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad pues, al no desarrollar los

principios constitucionales y establecer los parámetros y límites relativos a las remuneraciones de los trabajadores al servicio de esa entidad federativa, omitió acotar la actuación de las autoridades encargadas de fijar el monto de las mismas, lo que permite un actuar arbitrario en detrimento de los derechos laborales.

Así, los términos en los cuales está configurada la totalidad de la norma que se impugna, da pauta a que, de manera discrecional se afecte el derecho fundamental e indispensable para la supervivencia y realización de otros derechos, como lo es el derecho a recibir una adecuada retribución por el desempeño de su trabajo, cuya lesión es susceptible de menoscabar incluso la propia identidad subjetiva de la persona y trascender perjudicando a terceros vinculados, como la familia del trabajador.<sup>8</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 de las autoridades estatales al momento de hacer efectiva dicha disposición, debe ser acorde con los principios rectores que para las remuneraciones de los trabajadores al servicio del Estado también reconoce dicho numeral, en armonía con las demás disposiciones constitucionales relativas, a las que ya se hizo alusión.

---

<sup>8</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.

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

Como sustento de lo anterior, debe acudir a la exposición de motivos de las Iniciativas de reforma al artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de donde se desprende que la intención del Poder Reformador fue en el sentido de establecer la obligación del Congreso de la Unión de definir el sentido y alcance de las disposiciones constitucionales, para sentar bases uniformes para la fijación de las remuneraciones, sin violentar la autonomía de las entidades.<sup>9</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.<sup>10</sup>

Aunado a lo anterior, el proceso legislativo establecía:

*“(…)El sueldo será asignado de manera jerárquica de acuerdo a las funciones y características del cargo.”<sup>11</sup>*

---

<sup>9</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>10</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>11</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)

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

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

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

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

Es así que, para garantizar el derecho a una remuneración adecuada, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades de la función, el artículo 127, debe ser desarrollado por el legislador local en el entendido de que el tope máximo establecido para las remuneraciones de los trabajadores al servicio del

Estado, al ser solo una referencia para la determinación de los montos que deban percibir los servidores públicos, el mismo es a la vez una base de la cual partir.

Es decir, el ordenamiento impugnado genera incertidumbre jurídica sobre la manera en que la retribución base para todas las demás, será determinada, al no establecer los parámetros mínimos y necesarios que permitan con apego a los principios constitucionales que la autoridad facultada para ello vea acotada su actuación.

En síntesis, como corolario al presente apartado, la Ley de Austeridad de la Ciudad de México no establece parámetros objetivos que desarrollen y hagan efectivo el artículo 127 de la Constitución Federal, y por tanto generan una insuficiencia normativa que da pauta a la discrecionalidad por parte de la autoridad al momento de fijar las remuneraciones de los servidores públicos.

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

### **B. Transgresión al derecho fundamental de remuneración en términos de lo principios establecidos en el artículo 127 constitucional.**

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

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

De un análisis sistemático de las disposiciones constitucionales que reconocen el derecho humano de todas las personas servidoras públicas a percibir una

remuneración por su trabajo, a saber, los artículos 5°, 123, apartado B, fracción IV y 127 de la Norma Fundamental, se desprende que los trabajadores al servicio del Estado tienen derecho a una retribución adecuada y proporcional.

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

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

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

En contraste la Ley impugnada, en los términos en los que está planteada, genera un espectro de discrecionalidad de forma que los derechos laborales de los trabajadores al servicio de esa entidad se ven conculcados.

En efecto, una norma tan indeterminada e imprecisa, otorga amplia discrecionalidad a los entes aplicadores de la misma, de manera que se pueden

ver comprometidos los derechos de los trabajadores que gozan de un nivel de protección y garantía determinado a nivel constitucional y convencional.

Todo lo expuesto en el presente apartado pone en evidencia la inconstitucionalidad total del ordenamiento combatido, en la medida que su texto genera no solo una violación directa a los derechos humanos de los servidores públicos guerrerenses, sino también, a las obligaciones constitucionales de las autoridades en materia de derechos humanos. Por ello, el ordenamiento impugnado deben declararse inválidas las normas señaladas.

**SEGUNDO. Los artículos 276-Bis y 276-Ter del Código Penal para el Distrito Federal resultan violatorios de los principios de legalidad penal en su vertiente de taxatividad, así como los derechos de igualdad y no discriminación, en virtud de que hacen remisiones erróneas, establecen una distinción injustificada e imponen una carga desproporcionada al tipificar diversas conductas constitutivas del delito de remuneración ilícita.**

El tercer párrafo del artículo 99 de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México dispone lo siguiente:

*“Artículo 99.*

*...*

*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 corresponda según las disposiciones legales vigentes. Los titulares de los entes públicos deberán presentar el reporte a la unidad administrativa responsable.”*

Por su parte, los artículos 276 Bis y 2796 Ter del Código Penal del Distrito Federal, adicionados mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 31 de diciembre de 2018 son de la siguiente literalidad:

*“276-Bis.- Además de la responsabilidad administrativa, incurre en el delito de remuneración ilícita:*

*I. El servidor público de la Ciudad de México que apruebe o refrende el pago, o que suscriba el comprobante, cheque, nómina u orden de pago, de una remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por*

*servicios prestados, préstamo o crédito, no autorizado de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley;*

*II. Quien reciba un pago indebido en los términos de la fracción anterior sin realizar el reporte dentro del plazo señalado la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México, excepto quien forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior.”*

*“Artículo 276-Ter.- Por la comisión del delito señalado en el artículo precedente se impondrán las siguientes penas:*

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

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

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

*IV. Si el beneficio otorgado u obtenido en contravención de las disposiciones de esta Ley excede el equivalente a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en la Ciudad de México en el momento de cometerse el delito, se impondrán de cinco a catorce años de prisión y multa de quinientas a tres mil veces el salario mínimo diario vigente en la Ciudad de México en el momento de cometerse el delito. Se impondrá también la destitución y la inhabilitación para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos de seis meses a catorce años.”*

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

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

Además, como puede desprenderse de su lectura, realizan una distinción injustificada entre trabajadores de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior, respecto de aquellos servidores públicos que sí tienen esos cargos, transgrediendo el derecho de igualdad y no discriminación.

Adicionalmente, la fracción I del artículo 276 Bis del Código Penal del Distrito Federal realiza una remisión incorrecta, por lo que devienen en disposiciones imprecisas que dejan a los gobernados y a las autoridades encargadas de aplicar la norma en un estado de incertidumbre, vulnerando el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad.

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

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

En principio, debe precisarse que el artículo 99 de la Ley de Austeridad y el diverso 276 Bis, del Código Penal del Distrito Federal, adicionado mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 31 de diciembre de 2018, deben ser interpretados de forma sistemática.

En ese sentido, por una parte, el tercer párrafo del citado artículo 99, establece la obligación a cargo de los servidores públicos de reportar a su superior jerárquico, cualquier pago en demasía respecto de lo que le corresponda según las disposiciones vigentes. Lo anterior debe ser cumplido dentro de los siguientes 30 días naturales. No obstante, la norma no precisa a partir de qué momento comenzarán a correr dicho días.

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

Consecuentemente, en caso de incumplir con la obligación de reportar a su superior jerárquico, cualquier pago en demasía, en el plazo señalado, se actualiza la conducta prevista en el artículo 276 Bis del Código Penal del Distrito Federal, el cual establece que incurre en el delito de remuneración ilícita:

- I. El servidor público de la Ciudad de México que apruebe o refrende el pago, o que suscriba el comprobante, cheque, nómina u orden de pago, de una remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por servicios prestados, préstamo o crédito, no autorizado
- II. Quien reciba un pago indebido sin realizar el reporte dentro del plazo señalado la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México, excepto quien forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior.

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

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

Por lo tanto, este Organismo Constitucional Autónomo estima que el artículo 276 Bis del Código Penal del Distrito Federal, adicionado mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 31 de diciembre de 2018, con relación al diverso 99 de la Ley de Austeridad, 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 local.

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

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

No reportar cualquier pago excedente —esto es, desde la cantidad más exigua hasta la más elevada— en el plazo que señala el artículo 99 de la Ley de Austeridad, automáticamente criminaliza al servidor público.

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

Al respecto cabe precisar que, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las normas jurídicas son expresadas mediante enunciados lingüísticos que conocemos como disposiciones. Así, el acto legislativo es un proceso complejo mediante el cual los deseos del soberano son expresados en las disposiciones normativas que serán dirigidas a sus destinatarios con el fin de

guiar su conducta de acuerdo con esos deseos, lo cual se logra con la obediencia de la norma.<sup>12</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.

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

En atención a dicho principio, el órgano encargado de crear las normas jurídicas, tiene la obligación de establecer disposiciones que sean lo suficientemente precisas, como la Primera Sala de ese Alto Tribunal ha hecho patente, pues la exacta aplicación de la ley en materia penal obliga al legislador a señalar con claridad y precisión las conductas típicas y las penas aplicables. Es por eso que el mandato de taxatividad obliga al legislador penal a una determinación suficiente.<sup>13</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>12</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>13</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 276 Bis, del Código Penal del Distrito Federal, con relación al numeral 99 de la Ley de Austeridad, 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>14</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.

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

- a) Si el beneficio otorgado u obtenido no excede del equivalente de 500 veces el salario mínimo diario vigente en la Ciudad de México en el momento de cometerse el delito, la sanción será de tres meses a dos años de prisión y multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en la Ciudad de México en el momento de cometerse el delito.
- b) Si el beneficio otorgado u obtenido excede el equivalente de 500 veces el salario mínimo diario vigente en la Ciudad de México en el momento de cometerse el delito, pero no es mayor que el equivalente a 1000 veces dicha unidad, se impondrán de 6 meses a 3 años de prisión y multa de 30

---

<sup>14</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 300 veces el salario mínimo diario vigente en la Ciudad de México en el momento de cometerse el delito.

- c) Si el beneficio otorgado u obtenido excede el equivalente a 1000 veces, pero no es mayor que el equivalente a 3000 veces el salario mínimo diario vigente en la Ciudad de México en el momento de cometerse el delito, se impondrán de 3 a 5 años de prisión y multa de 300 a 1000 veces el salario mínimo diario vigente en la Ciudad de México en el momento de cometerse el delito.
- d) Si el beneficio otorgado u obtenido excede el equivalente a 3000 veces el salario mínimo diario vigente en la Ciudad de México en el momento de cometerse el delito, se impondrán de 5 a 14 años de prisión y multa de 500 a 3000 veces el salario mínimo diario vigente en la Ciudad de México en el momento de cometerse el delito.

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

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

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

Es decir, se estima que no debe corresponderle al servidor público la totalidad del deber de verificar a profundidad que la remuneración otorgada sea la que

legalmente le es propia, pues para ello existen diversos órganos estatales especializados que se encargan de fiscalizar la ejecución de los recursos públicos.

Además, los términos en los cuales está redactado el artículo 9 de la Ley impugnada, permite la actualización del tipo penal, incluso cuando el pago en demasía sea ínfimo, pues las disposiciones impugnadas hablan de “*cualquier pago en demasía*”, cualquiera que este sea.

Cabe señalar que las normas imponen una obligación adicional al servidor público, consistente en conocer el andamiaje jurídico, contable, financiero y administrativo para estar en posibilidad de corroborar que la retribución que percibió es legalmente la que le corresponde, de acuerdo con diversos instrumentos tales como la Constitución Federal, la propia Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México, 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 del Distrito Federal tipifican como delito la conducta consistente en aprobar o refrendar el pago o suscribir el comprobante, cheque, nómina u orden de pago, de una remuneración, retribución, jubilación, pensión, haber de retiro, liquidación por servicios prestados, préstamo o crédito no autorizado.

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

superior jerárquico sobre cualquier pago en demasía, independientemente de la cuantía, so pena de incurrir en responsabilidad penal, resulta una carga excesiva y desproporcional para los mismos.

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

En conclusión, a este primer apartado, el artículo 276 Bis, del Código Penal del Distrito Federal adicionado mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el 31 de diciembre de 2018, resulta un tipo penal ambiguo e impreciso, aunado a que impone una carga desproporcionada a los servidores públicos, quienes, incluso sin tener conocimiento de cualquier pago en demasía que se haga en su favor, son susceptibles de ser sancionados penalmente.

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

**B. Vulneración a los derechos de igualdad y no discriminación por la distinción injustificada entre trabajadores de base y personal de tropa de 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”*, contenida en el segundo párrafo del artículo 276 Bis del Código Penal del Distrito Federal, con el marco constitucional y convencional de los derechos humanos en nuestro país.

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

Como punto de partida, debe señalarse que ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, si bien el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferenciado, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.<sup>15</sup>

Asimismo, ese Tribunal Constitucional ha dilucidado que, el orden jurídico mexicano no sólo garantiza a las personas que serán iguales ante la ley, sino también en la ley, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando esa Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.<sup>16</sup>

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

---

<sup>15</sup> Tesis 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: **“IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO”**.

<sup>16</sup> Jurisprudencia 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: **“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL”**.

especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.<sup>17</sup>

En ese entendido, en el caso concreto, la fracción II, del artículo 276 Bis del Código Penal del Distrito Federal, 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*” establece 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 de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México.

Dicho ordenamiento, en términos de su artículo 1º, tiene por objeto “*tiene por objeto regular y normar las acciones en materia de austeridad, programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, contabilidad gubernamental, emisión de información financiera, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos de la Ciudad de México, así como sentar las bases para establecer los tabuladores que indiquen las remuneraciones de los servidores públicos locales, mediante el conjunto de principios, normas y procedimientos que tienen como propósito regular y simplificar el pago de las remuneraciones y otros conceptos de pago a que tienen derecho las personas servidoras públicas.*”

Por su parte, el artículo 3, en relación con la fracción LXXIV del diverso 2, de la citada Ley establece que, son sujetos obligados las personas servidoras públicas, entendidas por éstas, “*los miembros de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los integrantes de las alcaldías, los miembros de los organismos autónomos, fideicomisos públicos y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo, función, mandato o comisión de cualquier naturaleza ante éstos; así como las personas que ejerzan actos de autoridad,*

*recursos públicos o contraten con entes públicos la ejecución de obra o servicios públicos, de adquisiciones, de subrogación de funciones o reciban concesiones, todos ellos contemplados en la Constitución Política de la Ciudad de México.”*

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

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 de la Ciudad de México, sin excepción, tal como lo señala el numeral 127 de la Norma Suprema.

Sin embargo, las porciones normativas impugnadas realizan una distinción injustificada, incompatible con el trato igualitario que persigue la Ley impugnada, 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, son excluidos de la responsabilidad penal por la comisión del delito de remuneración ilícita, lo que sin lugar a dudas constituye un trato diferenciado que carece de justificación constitucional.

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

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

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

- i. **Igualdad ante la Ley:** Obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma *litis*, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.
- ii. **Igualdad en la Ley:** Opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.<sup>18</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>19</sup>

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

---

<sup>18</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>19</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.**”

y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

En este punto, resulta conveniente manifestar que este Organismo Constitucional estima necesaria la tipificación del delito de 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>20</sup> Sin embargo, el ejercicio de esa facultad legislativa debe resultar acorde a los propios principios constitucionales.

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

Por tanto, la prohibición de discriminación impera como mandato constitucional para todas las autoridades, mismo que deben proteger y respetar en cualquier acto que realicen, pues la dignidad humana no se puede subordinar a ningún arbitrio, asimismo, todo orden de gobierno queda obligado a respetar el derecho humano a la igualdad en cualquier circunstancia lo cual no sucede con el

---

<sup>20</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.**

contenido de las normas impugnadas por lo que deben ser expulsadas del sistema jurídico local.

Así, en el caso concreto, las porciones normativas “*excepto quien forme parte del personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior*”, contenidas en la fracción II, del artículo 276 Bis del Código Penal del Distrito Federal contiene una distinción injustificada entre los trabajadores susceptibles de ser sancionados penalmente por el delito de recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos, de aquellos que no contemplan en las normas tildadas de inconstitucionales.

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

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

Finalmente, esta Comisión Nacional desea hacer patente su preocupación en tanto que las normas impugnadas pueden dar pauta a un espectro de impunidad, pues puede haber servidores públicos que cometan ilícitos en materia de remuneraciones, que pudieran quedar impunes por una norma que permite excluirse de dicha responsabilidad penal.

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

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

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

Como último apartado del presente concepto de invalidez, se propone abordar que la remisión errónea que realiza la fracción I, del artículo 276 Bis del Código Penal del Distrito Federal genera un grado de incertidumbre de manera que vulneran el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, pues en su texto establece:

*“Artículo 276-Bis.- Además de la responsabilidad administrativa, incurre en el delito de remuneración ilícita:*

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

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

En efecto, la fracción impugnada del artículo 276 Bis remite a “la presente Ley”, suponiendo sin conceder que con “Ley” se refiere al propio Código Penal local, dicho artículo de ningún modo fundamenta o configura lo regulado en las fracciones en cita.

Por el contrario, si con “la presente ley” se refiere a la Ley de Austeridad, entonces existe un error en la remisión a la misma, circunstancia que genera incertidumbre respecto cuál es efectivamente el texto complementario al que se refiere, situación que, como se ha hecho patente en líneas previas, no es susceptible de ser corregido, vía interpretación conforme, pues tal método es inadmisibles en materia penal, en atención a las particularidades del principio de legalidad en esta rama jurídica, entre las cuales, como se ha precisado, se encuentra el principio de taxatividad, según el cual, las conductas punibles deben estar previstas en ley de forma clara, limitada, unívoca e inequívoca, que implica la prohibición de tipos penales ambiguos.<sup>21</sup>

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

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

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

---

<sup>21</sup> Sirve de sustento la Jurisprudencia P./J. 33/2009 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, abril de 2009, p. 1124, del rubro: **NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA.**

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

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

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

Especialmente en materia penal, existe la prohibición impuesta al juzgador de interpretar por simple analogía o mayoría de razón la norma penal, sin embargo, esta obligación resulta extensiva al legislador, en tanto que tiene el deber de establecer normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable. En otras palabras, el legislador penal, al crear normas que tipifican conductas consideradas antijurídicas está obligado a velar por que se respeten las exigencias constitucionales establecidas al efecto, en la especie, los principios de legalidad en materia penal, plenitud hermética y taxatividad o tipicidad.

Por ello, es exigible al legislador la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito, esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una

conducta el legislador debe tener en cuenta como derivación del principio de legalidad el de taxatividad o exigencia de un contenido concreto u unívoco en la labor de tipificación de la ley.

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

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

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

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

**“PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.** El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la

*tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas.”*

Contrario a estas directrices, al adicionar los artículos impugnados del Código Penal local, el legislador local no tomó en cuenta la obligación que le atañe de velar por la seguridad jurídica de las personas, como creador de normas. Lo anterior toda vez que hacen una remisión errónea al momento de establecer el tipo penal y sus sanciones, generando un espectro de inseguridad jurídica que da pauta a violaciones a derechos humanos.

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

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

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

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

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

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

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

Es de estudiado Derecho que por lo que hace a la materia penal, resulta aplicable el principio "*Nulla poena sine lege*", de cuya transliteración se desprende el principio rector de la materia, que no puede existir o aplicarse pena alguna, sin

la previa disposición de esta en la ley. Es así que, al realizar una remisión errónea, al configurarse el delito que tipifica, redundando la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas.

Es dable destacar que, en atención al derecho de las personas a la seguridad jurídica, se constituye como obligación del Estado que para su cumplimiento se erija la creación y modificación de leyes que doten de dicha seguridad y salvaguarda a los derechos humanos de las personas.

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

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

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

Bajo estas consideraciones en el caso concreto se actualiza un vicio de inconstitucionalidad por parte de los artículos impugnados por constituir normas penales indeterminadas e imprecisas y que por tanto resultan contrarias a los

artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que consagran los derechos a la seguridad jurídica y de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal.

Lo anterior en virtud de una remisión inexacta que genera incertidumbre jurídica, pues se desconoce a qué Ley se alude, al solo señalarlas como “de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley” y “dentro del plazo señalado en el artículo 5 de la presente Ley”.

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

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

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustenta la inconstitucionalidad del Capítulo VI de Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México, así como de los artículos 276-Bis y 276-Ter del Código Penal para el Distrito Federal, expedidos y adicionados respectivamente mediante Decreto de 31 de diciembre de 2018, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad.

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

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

*(...)*

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

*(...)”*

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

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

## **XII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.**

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1), denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que van en contra de los derechos

humanos a la igualdad, no discriminación, reconocimiento de la personalidad jurídica, la familia y el libre desarrollo de las personas con discapacidad.

Esta acción se identifica con el objetivo “16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, y las metas 16.6 y 16. 9, la cuales respectivamente indican “Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas” y “De aquí a 2030, proporcionar acceso a 26 una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos.”

Es así como los derechos a la identidad y al acceso a la información resultan importantes, pues al reconocerse estos, se permite acceder a otros derechos, lo que posibilitara tener una mejor calidad de vida. Es decir, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, mediante el registro de nacimiento, consolida la dignidad de las personas. Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” en la que nuestro país está comprometido para mayor dignidad de las personas.

En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que todas las personas tengan acceso efectivo al registro de nacimiento, como una de las metas a alcanzar para la consecución del desarrollo sostenible, a la cual se dará cumplimiento mediante la inscripción en el registro civil del nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de manera gratuita, sin la exigencia de mayores requerimientos u obstáculos para el acceso efectivo a este derecho.

Por lo anteriormente expuesto, los artículos impugnados se constituyen en una grave restricción para el ejercicio pleno del derecho humano a la identidad, y para los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que se decanta por la incentivación coactiva sobre el pleno ejercicio de los derechos humanos.

## ANEXOS

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

Desde este momento, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, se invoca como hecho notorio que el suscrito tiene el carácter de Presidente de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna.<sup>22</sup> En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada,<sup>23</sup> se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

**2. Copia simple.** De la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, del 31 de diciembre de 2018 que contiene el Decreto por el que se expiden y adicionan las normas impugnadas, en las disposiciones que se impugnan (Anexo dos).

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

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

**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.

---

<sup>22</sup> Véase la tesis jurisprudencial P./J. 16/2018 del Pleno de ese Alto Tribunal, Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, pág. 10, del rubro: **“HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).”**

<sup>23</sup> “Artículo 11. (...) En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)”

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

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

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

Ciudad de México, a 30 de enero de 2019.

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

RFPS