

## PODER JUDICIAL

### SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

**SENTENCIA** dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 7/2019 así como los Votos Concurrentes de la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández y del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, y Particular de la señora Ministra Yasmin Esquivel Mossa.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 7/2019

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

**MINISTRO PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ**

**SECRETARIADO: PABLO FRANCISCO MUÑOZ DÍAZ  
DANIELA CARRASCO BERGE**

**SECRETARIO AUXILIAR: DIEGO RUIZ DERRANT**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veinte de enero de dos mil veinticinco, por el que se emite la siguiente:

#### SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la presente acción de inconstitucionalidad 7/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de diversos artículos de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, expedida mediante Decreto publicado el catorce de diciembre de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

#### I. TRÁMITE

1. **Presentación del escrito, autoridades y normas impugnadas.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (“CNDH”) en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el 14 de enero de 2019.
2. **Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan.** Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero.
3. **Conceptos de invalidez de la CNDH.** La CNDH sostiene la violación a los artículos 1, 5, 14, 16, 75, 102, apartado B, 123, apartado B, fracción IV y 127 de la Constitución Federal; artículos 1, 2, 8, 9, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 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” y, artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
4. **Primer concepto de invalidez.** La CNDH argumenta que Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero carece de bases y parámetros, objetivos y diferenciados para establecer una remuneración de los servidores públicos de los entes y poderes del Estado de Guerrero, lo que da pauta a la discrecionalidad y arbitrariedad en la fijación de estas. Por lo tanto, incumple con el mandato del artículo 127 constitucional y transgrede el derecho fundamental a la seguridad jurídica.
5. Al únicamente reproducir y no desarrollar el contenido del artículo 127 de la Constitución Federal, la Ley de Remuneraciones impugnada presenta una deficiente regulación de las normas respectivas, como resultado de una omisión legislativa parcial.
6. En este sentido, existe un mandato constitucional para que el legislador local desarrolle: 1) reglas claras y precisas conforme a las cuales los poderes locales, así como los organismos con autonomía, deben elaborar sus propios proyectos de presupuestos; 2) las medidas, los criterios y las reglas objetivas para fijar el monto de las remuneraciones de los servidores públicos y 3) parámetros diferenciados para determinar las remuneraciones de acuerdo a las funciones y facultades de cada poder y organismo con autonomía.
7. A pesar de esto, la norma impugnada no desarrolla las bases y principios constitucionales necesarios para determinar el monto de las remuneraciones. En consecuencia, resultando en una normatividad precaria que genera incertidumbre jurídica y otorga un amplio margen de discrecionalidad en la determinación de las remuneraciones de los servidores públicos.

8. El artículo 12 de la ley impugnada dispone, en su último párrafo, que las remuneraciones de los servidores públicos no podrán exceder el límite establecido en la Constitución Federal; sin embargo, la CNDH sostiene que, si bien el artículo 127 de la Constitución Federal dispone que ningún servidor público puede recibir una remuneración mayor a la establecida para el Presidente de la República, no dispone que las legislaturas locales deban adecuar esa regla para señalar en su orden jurídico local que ningún servidor público pueda ganar más que el titular del Ejecutivo local.
9. En esa tesitura, señala la CNDH que, aún si fuera posible que las legislaturas locales establecieran las reglas para fijar las remuneraciones de los servidores públicos no previstas por la Constitución Federal, lo cierto es que la norma impugnada no establece reglas objetivas, claras y precisas para fijar la remuneración del titular del Ejecutivo local.
10. Además, el artículo 6, fracción I, impugnado resulta equivocado pues pretende que la remuneración máxima del Presidente de la República se encuentre establecida en el Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero, para lo cual el legislador guerrerense es incompetente.
11. Del análisis integral de la Ley de Remuneraciones impugnada, se desprende que ésta sólo reproduce el texto de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, que a su vez reproduce el texto constitucional. Esto genera una transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.
12. En resumen, la Ley de Remuneraciones genera una insuficiencia normativa que da pauta a la discrecionalidad al momento de fijar las remuneraciones de los servidores públicos. Esto, constituye una omisión legislativa parcial del legislador local que deviene en la inconstitucionalidad del ordenamiento.
13. En esa misma línea de pensamiento, la CNDH aduce que la norma impugnada representa una trasgresión al derecho fundamental de remuneración adecuada y proporcional a sus responsabilidades.
14. En el **segundo concepto de invalidez**, la CNDH sostiene que el artículo 5 impugnado establece una carga excesiva y desproporcionada para todos los servidores públicos de la entidad federativa, al exigirles que reporten a su superior jerárquico cualquier pago en demasía, dentro de los siguientes treinta días naturales, sin precisar a partir de qué momento comienza a correr este plazo. Además, la norma realiza una distinción injustificada al excluir de esta obligación al personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga un puesto de mando medio o superior. En consecuencia, sostiene que se vulneran los derechos de seguridad jurídica, igualdad y no discriminación.
15. La CNDH sostiene que el referido artículo 5 impone una carga desproporcionada a los servidores públicos quienes, incluso sin tener conocimiento de cualquier pago en demasía, pueden ser sancionados. Es decir, la norma sanciona la simple recepción de un pago en demasía y la omisión de reportarlo al superior jerárquico; sin embargo, el legislador perdió de vista que los servidores públicos no necesariamente son partícipes de dicho pago en demasía, pues el mismo puede devenir de un error no imputable al trabajador y que no le sea notificado con oportunidad.
16. No obstante, el artículo 5 impugnado posiciona a los servidores en una situación susceptible de ser sancionada. Así pues, de no reportar cualquier pago excedente en el plazo que señala el artículo 5 de la ley combatida, automáticamente criminaliza al servidor público. Además, la CNDH considera que la responsabilidad puede recaer sobre quien autoriza u otorga dichos pagos en demasía y no en el servidor público que la recibe.
17. Adicionalmente, la norma no precisa si los treinta días naturales comienzan a correr a partir de que se realiza el pago en demasía, desde que el servidor público tiene conocimiento del pago o cuando el trabajador se percató de una percepción excedente.
18. Asimismo, estima que no debe corresponderle al servidor público la totalidad del deber de verificar a profundidad la remuneración otorgada, pues para ello existen diversos órganos estatales especializados que se encargan de fiscalizar la ejecución de los recursos públicos. Con ello, el artículo impugnado impone la obligación adicional al servidor público de conocer el andamiaje jurídico, contable, financiero y administrativo para estar en posibilidad de corroborar que la retribución que percibió es la que legalmente le corresponde.
19. De igual forma, la CNDH considera que la norma vulnera los derechos de igualdad y no discriminación establecidos en el artículo 1 constitucional. Así, existe una incompatibilidad del último párrafo del artículo 5 toda vez que establece una excepción injustificada entre trabajadores de base y supernumerarios que no sean de mando superior o medio.

20. **Tercer concepto de invalidez.** La CNDH estima que el artículo 12 de la Ley impugnada contiene una redacción ambigua e imprecisa, de manera que permite la discrecionalidad en su aplicación. Argumenta que este artículo engloba los préstamos y créditos otorgados a los trabajadores como elementos de las remuneraciones de los servidores públicos y restringe el acceso a dichas prestaciones, contrario al texto constitucional. Finalmente, realiza una distinción injustificada respecto de su concesión a favor de los trabajadores de mando y de enlace. En consecuencia, este artículo vulnera los derechos de seguridad jurídica, seguridad social, igualdad, no discriminación, así como los principios de previsión social y legalidad.
21. De manera concreta, argumenta que el artículo 12 contiene tres vicios que lo hacen inconstitucional: a) redacción ambigua e imprecisa que permite interpretar que los créditos y préstamos forman parte de la remuneración de los trabajadores al servicio del Estado; b) por lo anterior, restringe el acceso a créditos y préstamos que se encuentran asignados en ley, decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo a los límites máximos establecidos en la Constitución Federal para las remuneraciones y, c) establece una distinción injustificada respecto de los servidores públicos que ocupan puestos de nivel enlace, mando medio, mando superior o sus equivalentes de la Administración Pública Federal (trabajadores de mando y enlace).
22. Respecto al **primer vicio a)**, señala que el artículo 12 engloba conceptos dentro de la remuneración de los servidores públicos que no forman parte de esta, en términos del artículo 127, fracción IV, de la Constitución Federal, lo que vulnera el principio de legalidad y genera incertidumbre jurídica.
23. Aunado a lo anterior, se genera una antinomia con el artículo 4 de la Ley impugnada, dado que este sí excluye del concepto de remuneración los recursos que se perciban por jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, liquidaciones por servicios prestados y préstamos o créditos.
24. Además, el legislador ordinario no precisó a qué se refiere con la porción normativa "*tales remuneraciones*", de manera que puede entenderse: 1) a créditos, préstamos o anticipos concedidos por mandato legal, por decreto, por contratos colectivos o condiciones generales de trabajo; 2) únicamente a las remuneraciones *per se* otorgadas a los trabajadores de mando y enlace en virtud de los diversos instrumentos de relaciones colectivas de trabajo; o bien, 3) a la totalidad de los conceptos indicados en las opciones anteriores.
25. Lo anterior vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, y propicia la arbitrariedad y discrecionalidad en la interpretación del precepto por parte de los operadores jurídicos.
26. Respecto del **segundo vicio mencionado b)**, la CNDH argumenta que la norma impugnada permite la restricción en el acceso a créditos y préstamos en perjuicio de los derechos laborales adquiridos, de previsión y seguridad social. Esto en virtud de que los sujeta a los límites máximos establecidos para las remuneraciones, aun cuando no forman parte de éstas.
27. En este sentido, la Constitución Federal reconoce en el artículo 123, apartado B, fracción XI, el derecho humano a la seguridad social. Esta protección la proporciona el Estado a partir del financiamiento de todos los trabajadores mediante el pago de sus cuotas o aportaciones.
28. Al comprender dichas prestaciones como parte integrante de las remuneraciones, el artículo impugnado limita los créditos y préstamos que pueden concederse en favor de los servidores públicos. Esto, además, afecta los derechos laborales adquiridos a la seguridad social y a una vivienda digna establecidos en el artículo 4 constitucional.
29. Finalmente, **respecto al tercer vicio c)**, la CNDH argumenta que existe una distinción discriminatoria e injustificada respecto de los trabajadores de mando y enlace. Lo anterior debido a que excluye a estos servidores públicos de la posibilidad de disfrutar de créditos, préstamos y anticipos, beneficios que sí operan en favor de las demás categorías de trabajadores. Así, argumenta que dicha distinción carece de una justificación constitucionalmente válida y, por lo tanto, constituye un trato discriminatorio.
30. En el **cuarto concepto de invalidez**, la CNDH argumenta que el artículo 18 impugnado transgrede la libertad de trabajo ya que establece la prohibición a los servidores públicos de ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o que pertenezcan al sector en el que se hayan desempeñado sin importar el motivo por el que se separen de su cargo.
31. La CNDH considera que esa disposición constituye una medida legislativa que restringe de forma desproporcional la libertad de trabajo y que no supera un test de proporcionalidad. Si bien, los fines perseguidos por el legislador pueden ser válidos e idóneos, considera que la medida no es necesaria, pues existen medidas alternativas que tendrían igual eficacia para la consecución del fin y sin afectar los bienes jurídicos que se pretenden proteger. Por ejemplo, siendo esto posible si la norma estableciera un catálogo de delitos que por su naturaleza inhabilitaran a la persona para ostentar dichos cargos.

32. Además, la medida resulta desproporcional al establecer una exclusión general de las personas que se han desempeñado como servidoras públicas y que por cualquier motivo se hayan separado de su cargo sin contemplar supuestos específicos de separación que demuestren la falta de probidad del trabajador al servicio del Estado. Así, no existe proporción entre el fin constitucional que se persigue y la medida, por lo tanto, la medida es inconstitucional.
33. **Quinto concepto de invalidez.** Sobre este concepto, la CNDH estima que los artículos 20, 21, 22, 23 y 24, como sistema normativo, vulneran el derecho de seguridad jurídica al establecer una doble regulación que genera un parámetro diferenciado en materia de responsabilidades administrativas, contrario a lo previsto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas y Ley de Responsabilidades Administrativas local.
34. En primer lugar, los artículos impugnados no distinguen entre faltas administrativas graves y no graves ni tampoco precisa cuáles son las conductas que serán consideradas como faltas administrativas. El artículo 20 impugnado sólo establece que podrán sancionarse las conductas de los servidores públicos que sean consideradas contrarias a las disposiciones de la Ley.
35. Así pues, la CNDH estima que los servidores públicos desconocen con precisión las conductas que configuran una falta administrativa o si la misma es calificada de grave o no. Esta falta de conocimiento genera inseguridad jurídica pues los trabajadores a quienes se les inicie un procedimiento no pueden conocer la sanción que podría ser impuesta.
36. Sostiene que, además, en caso de que la autoridad competente determine la imposición de una sanción, carecerá de un parámetro preciso pues, al margen de que no se establece la gravedad de las faltas administrativas, el parámetro de la Ley impugnada es distinto en términos generales respecto de lo establecido por las Leyes General y local en la materia.
37. Respecto a los procedimientos y autoridades competentes en materia de responsabilidades administrativas, la CNDH argumenta que el capítulo impugnado genera inseguridad jurídica, pues hace referencia a la investigación y tramitación de los procedimientos de forma diversa a la Ley General y, si bien podría pretender subsanarse este vicio con la remisión que hace la Ley impugnada, lo cierto es que la falta de calificación sobre la gravedad de las infracciones perpetúa la alegada violación.
38. Además, la falta de seguridad jurídica en los procedimientos administrativos de responsabilidades de los servidores públicos vulnera las garantías procesales establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Al tratarse de una manifestación del derecho administrativo sancionador, el Estado mexicano está obligado a garantizar el cumplimiento de los principios de legalidad y seguridad jurídica.
39. **Auto de registro y turno.** Mediante acuerdo de 17 de enero de 2019, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte ordenó el registro de la acción de inconstitucionalidad a la que le correspondió el número **7/2019** y turnó el expediente al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor del procedimiento.
40. **Auto de admisión.** Mediante acuerdo de 18 de febrero de 2019, el Ministro instructor **admitió a trámite** la acción de inconstitucionalidad. Asimismo, ordenó que se diera vista a las autoridades demandadas a fin de que rindieran el informe correspondiente.
41. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero.** En su informe, el Poder Legislativo del Estado de Chiapas, en primer lugar, sostuvo su facultad constitucional para la emisión de la Ley de Remuneraciones impugnada.
42. Señala que la CNDH no establece específicamente en qué consiste el acto de invalidación o violatorio de derechos humanos a que refiere, realizando un alegato de manera general, pero sin establecer específica y claramente en qué consiste el incumplimiento constitucional; contradiciéndose, más adelante, al sólo combatir algunos de los artículos de la Ley impugnada.
43. Asimismo, argumenta que es erróneo que la norma constitucional impida a ese Congreso poner un límite respecto de las percepciones que habrán de recibir los servidores públicos del Estado. Precisamente, el Congreso, en observancia de lo previsto en las fracciones II y III del artículo 127 de la Constitución Federal, establece como límite la percepción que percibe el Presidente y dispone que ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico. Por lo tanto, lo fijado en la ley impugnada se ajusta al mandato constitucional, que establece que toda remuneración de los servidores públicos deberá ser adecuada y proporcional a sus responsabilidades por el desempeño de su función.

44. Respecto al segundo concepto de invalidez de la CNDH, el Congreso local sostiene que los servidores públicos, en calidad de trabajadores, conocen cuáles son sus percepciones quincenales y cuáles son los gravámenes o impuestos que se les descuentan, así como los estímulos a los que tienen derecho. En consecuencia, la norma le impone al trabajador la obligación de cerciorarse si recibió un pago en demasía y, en su caso, informarlo a su superior jerárquico dentro de los treinta días siguientes. Por lo tanto, no se trata de una obligación desproporcionada pues el trabajador no sólo goza de derechos, sino que también tiene ciertas obligaciones.
45. Además, el Poder Legislativo argumenta que el artículo 5 impugnado no sanciona al trabajador por omitir informar al superior jerárquico del pago en demasía, toda vez que el artículo no contiene sanción o pena alguna al respecto. Por cuanto hace al término de treinta días previsto en el mismo numeral, al no establecer el momento en que habrá de iniciarse dicho cómputo, es obvio que este comienza a partir del conocimiento que tenga el trabajador del excedente que percibió. Lo anterior porque si el trabajador nunca se percató de la existencia de un excedente, no puede obligársele a que lo haga del conocimiento del superior jerárquico.
46. Por otra parte, el Congreso considera que la diferencia establecida en el artículo 5 entre los trabajadores de base y supernumerarios con aquellos que son de confianza no es indicativo de una discriminación por parte del Estado, sino de la naturaleza del cargo que desempeñan.
47. En relación con el cuarto concepto de invalidez, el Poder legislativo estima que de una lectura armónica de los artículos 4 y 12 de la Ley impugnada, claramente se aprecia que los créditos, préstamos y anticipos de remuneraciones no forman parte de las remuneraciones, sino que se contemplan como una prestación que deberá estar plasmada en ley, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo.
48. Además, sostiene que la CNDH hace una interpretación errónea al considerar que el tercer párrafo del artículo 12 restringe el acceso a créditos y préstamos pues ese párrafo no hace mención alguna a tales conceptos y trata únicamente sobre las remuneraciones, incluyendo prestaciones o beneficios económicos establecidos en contratos colectivos, condiciones generales de trabajo o contrato.
49. En este sentido, el Poder Legislativo sostiene que, como la mayoría de los derechos humanos, el derecho a la libertad de trabajo no es absoluto. En consecuencia, es posible restringirlo en las condiciones que la Constitución prevé y en términos de las leyes que se emitan por razones de interés general, a fin de evitar medidas o restricciones arbitrarias.
50. De igual forma destaca que de acuerdo con la interpretación del artículo 18 y el artículo 78 de la Ley de Responsabilidades Administrativas, se prevé la inhabilitación como una de las sanciones a los servidores públicos por incurrir en la comisión de alguna responsabilidad administrativa. La consecuencia de la imposición de esa medida sancionatoria es la de restringir temporalmente la capacidad para ocupar o desempeñar cargos públicos. Ello implica que durante el plazo que dure la sanción la persona no puede ni debe ser incorporada al desempeño de la función pública.
51. En ese sentido, sostiene que la inhabilitación como sanción administrativa, al prever la restricción temporal de la persona para ocupar cargos públicos, no vulnera la libertad de trabajo, pues dicha sanción no constituye un acto arbitrario.
52. En consecuencia, la sanción administrativa impuesta *per se* no se violatoria del derecho humano a la libertad de trabajo reconocida en el artículo 5 constitucional.
53. Por último, el Congreso sostiene que, en relación con el quinto concepto de invalidez, el artículo 78 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guerrero especifica cuáles son las sanciones que se pueden imponer al servidor público derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves.
54. Además, el artículo 24 impugnado dispone que, de haber obtenido el servidor público un beneficio contrario a lo previsto en la Ley de Remuneraciones con un monto equivalente a mil veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización se podrá imponer la destitución o la inhabilitación de seis meses a cuatro años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos; y si excede de la cantidad antes mencionada, la destitución o inhabilitación podrá ser de cuatro a catorce años.
55. En ese sentido, el Poder Legislativo sostiene que las normas jurídicas impugnadas no son contrarias ni existe antinomia entre ellas, porque regulan conductas administrativas distintas entre sí. Además, concluye que existe certeza sobre la sanción que habrá de aplicarse, pues la norma sí especifica los parámetros mínimos y máximos que se podrán imponer, siendo la facultad del tribunal administrativo competente individualizar la sanción, según el caso y las circunstancias de este.

56. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado.** En su informe, el Poder Ejecutivo del Estado argumenta que, en lo concerniente al primer concepto de invalidez, se advierte que los actos reclamados son imputados y atribuidos al Congreso del Estado de Guerrero; por lo tanto, es a la legislatura local a quien le corresponde sostener la validez de la norma general impugnada.
57. No obstante, argumenta que no existe violación alguna a los preceptos constitucionales, pues la Ley impugnada no afecta el derecho a la seguridad jurídica, el principio de legalidad ni el derecho a la remuneración. Lo anterior es así dado que los artículos 3, 4, 6, 7, 8 y 9 de la Ley impugnada establecen los parámetros y bases conforme a los cuales se debe fijar la remuneración que corresponda a los servidores públicos.
58. A su vez, dichos artículos señalan que la remuneración deberá ser compensatoria en igualdad de condiciones, de tal suerte que a puestos iguales en funciones, responsabilidad, jornada laboral y condición de eficiencia se debe otorgar una remuneración igual. Además, indica que la remuneración debe ajustarse a las disposiciones de la Constitución, a las de la Ley impugnada, al Presupuesto de Egresos, a los tabuladores y al manual de remuneraciones correspondiente.
59. Asimismo, señala que la remuneración de los servidores públicos se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos del Estado o del presupuesto de egresos de los municipios. Contario a lo que sostiene la CNDH, argumenta que la ley impugnada sí prevé los parámetros, bases y directrices para fijar el monto de las remuneraciones de los servidores públicos del Estado de Guerrero, de ahí que se estime que no existe omisión legislativa alguna.
60. En lo que respecta a los conceptos de invalidez segundo, tercero, cuarto y quinto, el Ejecutivo del Estado señala que los preceptos legales impugnados de la Ley no son violatorios de los derechos humanos de seguridad jurídica, seguridad social, igualdad y no discriminación de los servidores públicos guerrerenses ni vulneran los principios de previsión social, legalidad y libertad de trabajo. Lo anterior, toda vez que esos artículos forman parte de un ordenamiento jurídico local que se emite conforme al mandato establecido en el artículo 127 constitucional.
61. **Opinión de la Fiscalía General de la República.** Esta Fiscalía no hizo manifestación alguna a pesar de haber sido debidamente notificada.
62. **Opinión de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** Esta Consejería tampoco hizo manifestación alguna a pesar de haber sido debidamente notificada.
63. **Cierre de instrucción.** Visto el estado procesal de los autos, el día 8 de julio de 2019, con fundamento en el artículo 68, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105, el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá dictó auto de cierre de instrucción.

## II. COMPETENCIA

64. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>1</sup> y el artículo 10, fracción I, de la abrogada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>2</sup> -aplicable en virtud de lo dispuesto por el artículo tercero transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada el 20 de diciembre de 2024 en el Diario Oficial de la Federación-.<sup>3</sup> Lo anterior, toda vez que la CNDH plantea la posible contradicción entre diversos preceptos de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, expedida mediante Decreto publicado el 14 de diciembre de 2018 en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa y la Constitución Federal.

<sup>1</sup> **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.

[...]

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 [...].”

<sup>2</sup> **Artículo 10.-** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [...].”

<sup>3</sup> **Tercero.-** Hasta en tanto las Ministras y Ministros electos tomen protesta de su encargo ante el Senado de la República el 1o. de septiembre de 2025, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se regirá para todos los efectos por las atribuciones, competencias, obligaciones, reglas de votación, faltas, licencias y demás disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2021; con excepción de la materia electoral tal como está previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. En consecuencia, hasta la fecha señalada en el enunciado anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación seguirá funcionando en Pleno o en Salas.”

### III. OPORTUNIDAD

65. El plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnados.<sup>4</sup>
66. El Decreto que contiene la Ley de Remuneraciones de Guerrero se publicó el viernes 14 de diciembre de 2018. Por lo tanto, el plazo para su impugnación transcurrió del sábado 15 de diciembre de 2018 al lunes 14 de enero de 2019, al ser el primer día hábil siguiente al último del plazo, en términos del artículo 60 de la Ley Reglamentaria.
67. Así, si el escrito de demanda de la CNDH se presentó el lunes 14 de enero de 2019 en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; cabe concluir que es **oportuna**.

### IV. LEGITIMACIÓN

68. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal legitima a la CNDH a promover acciones de inconstitucionalidad en contra de las leyes federales o de las entidades federativas, así como de los tratados internacionales de los que sea parte el Estado Mexicano, cuando considera que vulneran los derechos humanos.
69. En el caso, le asiste **legitimación** a la CNDH toda vez que impugna una ley en materia de remuneraciones de los servidores públicos del Estado de Guerrero y, de una lectura integral de su escrito de demanda, se plantea la vulneración a diversos derechos humanos, por lo que se actualiza el supuesto previsto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional.
70. Además, en representación de la CNDH comparece su Presidente Luis Raúl González Pérez, personalidad que acreditó con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha 13 de noviembre de 2014.
71. Este funcionario cuenta con la facultad para representar a ese órgano constitucional autónomo y promover acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.<sup>5</sup> Por lo que se cumple el supuesto previsto en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria, en relación con el artículo 59 de la misma.<sup>6</sup>

### V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

72. El Poder Legislativo del Estado de Guerrero considera que en el caso se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19, en relación con los diversos 20, fracción II, y 59 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en relación con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, debido a que, desde su perspectiva, la CNDH no es el órgano encargado de vigilar, en abstracto, la validez del orden constitucional y, por ende, no puede promover una acción de inconstitucionalidad por posibles violaciones constitucionales no relacionadas con derechos humanos, tales como los principios laborales —como podría ser las remuneraciones que perciben los servidores públicos del Estado de Guerrero—.

<sup>4</sup> Constitución Federal:

“**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:

[...].”

Ley Reglamentaria:

“**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.”

<sup>5</sup> “**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

<sup>6</sup> “**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. 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. [...].

[...]

**Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.”

73. Es decir, carece de legitimación para plantear conceptos de invalidez en los cuales reclame la violación a principios en materia laboral, pues estos no son derechos humanos; se trata de consideraciones que escapan del ámbito de su legitimación en la acción de inconstitucionalidad.
74. Sobre este tópico, este Tribunal Pleno ha sostenido que toda vez que no existe un catálogo de los derechos humanos tutelados por la Constitución Federal a los que deben ceñirse los organismos protectores de derechos humanos —como lo es el caso de la CNDH— al promover acciones de inconstitucionalidad, todos los derechos fundamentales expresados en la Constitución pueden invocarse como violados sin que proceda hacer clasificaciones o exclusiones de derechos susceptibles de tutelarse por esa vía, de modo que tales organismos también pueden denunciar violaciones al principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales.<sup>7</sup>
75. En consecuencia, esta causal de improcedencia debe **desestimarse**, pues de la argumentación de la CNDH, y como quedó acreditado en el apartado anterior, existen planteamientos que permiten advertir la impugnación de las normas a propósito de la violación de derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, a saber: seguridad jurídica, legalidad, igualdad y no discriminación, seguridad social y libertad de trabajo.

#### VI. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

76. Este Tribunal Constitucional estima necesario precisar las normas impugnadas que serán objeto de estudio dentro de la presente sentencia, de conformidad con el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria;<sup>8</sup> ello, en atención a un análisis integral de los planteamientos propuestos por la CNDH dentro de sus conceptos de invalidez.
77. Por un lado, en su primer concepto de invalidez, la CNDH realiza tres planteamientos esenciales, en primer lugar, señala que la Ley de Remuneraciones impugnada, en su conjunto, contiene una deficiente regulación dado que omite establecer las bases y parámetros para determinar adecuadamente las remuneraciones de los servidores públicos de la entidad federativa. Como segundo punto, argumenta que, no resulta válido prever a nivel local, como tope a las remuneraciones de los servidores públicos, aquella del Gobernador Estatal (artículos 6, fracción I, y 7, fracción II), y, en tercer lugar, sostiene que se genera inseguridad jurídica en el artículo 6, fracción I.
78. En este aspecto, a partir de un análisis integral del primer concepto de invalidez y los artículos de la Ley impugnada, se deben tener como efectivamente impugnados **los artículos 6, 7 y 8, en su totalidad**, al ser aquellos que prevén el procedimiento de programación y presupuestación de las remuneraciones de los servidores públicos en la entidad federativa, así como los límites para la cuantificación de las mismas, ya sean ordinarias, extraordinarias o adicionales, por lo que, en todo caso, serían solamente estas disposiciones en las que el Congreso local pudo cometer la omisión legislativa parcial planteada, y resultar en una deficiente regulación.
79. Por otra parte, en los conceptos de invalidez segundo, tercero y cuarto del escrito de demanda, se advierte claramente que la CNDH impugna **los artículos 5, 12 y 18**, respectivamente. Finalmente, en el quinto concepto de invalidez, se impugnan **los artículos 20 a 24**, como sistema normativo, al considerar que generan una doble regulación en materia de responsabilidad administrativas.
80. En consecuencia, se precisa que las normas efectivamente impugnadas, y que constituyen la litis de esta sentencia son los artículos **5, 6, 7, 8, 12, 18, 20, 21, 22, 23 y 24 de la Ley de Remuneraciones para el Estado de Guerrero**.

#### VII. ESTUDIO DE FONDO

##### TEMA 1. Análisis del primer concepto de invalidez

81. La CNDH hace valer una omisión legislativa de carácter parcial, como resultado de una regulación deficiente, pues afirma que la Ley de Remuneraciones impugnada no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución Federal. En este sentido, sostiene que la norma es omisa en prever parámetros objetivos para determinar la cuantía de las remuneraciones de los servidores públicos; así como en desarrollar los principios constitucionales sobre la materia, es decir: equidad, proporcionalidad y adecuación, entre otros.

<sup>7</sup> Tesis de Jurisprudencia P./J. 31/2011, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, agosto de 2011, Novena Época, página 870, con número de registro: 161410, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN ORGANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN LA DEMANDA RESPECTIVA PUEDEN PLANTEARSE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y, POR ENDE, LA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DE UNA LEY POR CONTRAVENIR LO ESTABLECIDO EN UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE JUNIO DE 2011)".

<sup>8</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados [...]."

82. Para dar respuesta a este planteamiento, debe tenerse en cuenta que el esquema constitucional vigente sobre las remuneraciones de las personas servidoras públicas fue establecido a partir de la reforma constitucional de 24 de agosto de 2009,<sup>9</sup> donde el Poder reformador buscó los siguientes objetivos:
- La política de sueldos en la administración pública, los Poderes Legislativos y Judicial de la Federación y otros, siempre ha sido discrecional, de ahí la importancia de que en las leyes y en los presupuestos de egresos se establezcan criterios para evitar dicha discrecionalidad;
  - El servicio público debe ser remunerado de manera tal que el Estado cuente con ciudadanos preparados, capaces y honestos, que puedan ejercer con eficacia y profesionalismo las responsabilidades conferidas, por lo que deberán obtener un ingreso digno;
  - La ley que emita el Congreso definirá directamente el sentido y alcance de las disposiciones constitucionales, por lo que deberá establecer bases uniformes para la fijación de remuneraciones;
  - Los principios a que se sujetarán las remuneraciones consisten en que éstas serán adecuadas, irrenunciables y proporcionales; por lo que estarán sujetas a los diversos principios de equidad, igualdad, desempeño, fiscalización, rendición de cuentas y transparencia, los que deberá desarrollar la ley;
  - Se procurará la existencia de comités de expertos tanto en el ámbito federal, como en el local, que participen en la determinación de las remuneraciones y los tabuladores correspondientes, a fin de contar con criterios técnicos en su elaboración;
  - Dentro de los límites y controles impuestos, las remuneraciones se deben formular de acuerdo con las disposiciones aplicables a cada ente público, según su normativa;
  - La remuneración del titular del Poder Ejecutivo Federal será el referente máximo para la fijación de remuneraciones, lo que no significa una preeminencia de ese Poder frente a los otros;
  - Este referente debe considerar, necesariamente, el total de percepciones que más allá de lo nominal, recibe el Presidente de la República, esto es, toda asignación que en efectivo o en especie, se incluya por dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones o cualquier otra, con excepción de los apoyos y gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo de su trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales, monetizándolos para alcanzar integralmente el monto real total que por ingreso se le entrega o devenga en cualquier forma;
  - La remuneración debe responder a criterios objetivos y de grado de responsabilidad y nivel jerárquico;
  - Las leyes que regulen los salarios de los servidores públicos contemplarán las políticas de salarios, lo que no restará a la facultad de la Cámara de Diputados de señalar la retribución de un empleo que haya sido creado por ley, pues en realidad se busca crear un mecanismo para que en esas leyes se preserve el derecho de todo servidor público a recibir una justa remuneración;
  - La determinación de los sueldos debe responder a criterios técnicos que conjuguen el nivel de responsabilidad y cargas de trabajo asociados al empleo público, así como el costo de vida real;
  - Los servidores públicos tienen derecho a percibir un salario digno que les permita desarrollar sus planes de vida y garantizar lo mismo para su familia;
  - Se debe fijar un tope máximo a los salarios de todos los servidores públicos y que ninguno de ellos pueda asignarse un salario como producto de su apreciación personal;
  - Para las remuneraciones de los juzgadores pertenecientes al Poder Judicial de la Federación se debe atender a lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución Federal que señala que no podrán ser disminuidas durante el tiempo de sus encargos;
  - Relacionado con el párrafo que antecede se subrayó la necesidad de incluir a los juzgadores de los Poderes Judiciales locales; y,
  - Una norma constitucional no puede estar por encima de otra de la misma naturaleza, por tanto, la reforma no afecta a lo dispuesto en el artículo 94 constitucional, y obliga a los servidores públicos del Poder Judicial a recibir una retribución acorde a lo que contendrá el diverso 127.

<sup>9</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 de veinticuatro de agosto de dos mil nueve.

83. Así, esencialmente, se buscó establecer criterios objetivos que eviten la discrecionalidad en la fijación de las remuneraciones de los servidores públicos, bajo los principios de que el sueldo de la persona titular del Poder Ejecutivo Federal será el referente máximo y que toda retribución debe ser adecuada, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades de cada servidor público.
84. En esa medida, se estableció en la fracción VI del artículo 127 constitucional que el Congreso de la Unión y las entidades federativas, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del propio artículo, así como de las disposiciones constitucionales relativas. Lo que significa que, sabedor de la importancia de lo dispuesto en la Constitución, el Poder Reformador puntualizó los principios que deben de regir en el pago de toda remuneración en el servicio público y, por tanto, ordenó la expedición de leyes ordinarias para hacer efectivos éstos, ponderando lo dispuesto en esa norma con los demás artículos constitucionales que tienen impacto con la regulación del servicio público y su remuneración, entre otros, los diversos 94 y 123 de la Constitución Federal.
85. En otras palabras, el Poder Reformador ordenó tanto al Congreso de la Unión como a las legislaturas de los Estados que emitieran una ley que hiciese efectivos esos principios, en armonía con el esquema constitucional aplicable.
86. Ahora bien, el artículo 127 de la Constitución Federal establece los principios siguientes:
- Que los servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades (párrafo primero);
  - La remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, según las bases contenidas en sus seis fracciones (segundo párrafo);
  - Se entiende por remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viajes en actividades oficiales (base primera, fracción I);
  - Ningún servidor público podrá recibir una remuneración mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto consiguiente (base segunda, fracción 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;
    - b. Su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo;
    - c. La remuneración sea derivada de un trabajo técnico calificado;
    - d. O por especialización.
    - e. La suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República (base tercera, fracción III).
  - No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, además de que estos conceptos no formarán parte de la remuneración (base cuarta, fracción IV);
  - Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie (base quinta, fracción V);
  - El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del precepto y las disposiciones constitucionales relativas; así como para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido (base sexta, fracción VI).
87. El Congreso de la Unión publicó la primera Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de noviembre de 2018 en el Diario Oficial de la Federación.

88. De dicha legislación, esta Suprema Corte analizó la validez de diversos preceptos en la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018.<sup>10</sup> En lo que interesa, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 6, párrafos primero, fracciones II, III y IV, incisos b) y c), y último, y 7, párrafo primero, fracciones I, inciso a), II y IV, al permitir fijar las remuneraciones de los servidores públicos de la Federación de manera discrecional sin atender los objetivos de la reforma constitucional de 2009 en la materia.
89. Los artículos 6 y 7 impugnados en dicho asunto, permitían a la Cámara de Diputados establecer remuneraciones sin sujetar esa facultad a criterios objetivos, metodologías o procedimientos que evitaran actos discrecionales, pues los preceptos no establecían parámetro alguno para determinar, por ejemplo, las excepciones previstas en la fracción III del artículo 127 constitucional. Además, se consideró que el artículo 7 impugnado permitía a la Cámara de Diputados establecer las remuneraciones sin limitación alguna o criterio orientador que respete los principios constitucionales.
90. Este Tribunal Pleno reiteró la necesidad de que la legislación reglamentaria en materia de remuneraciones diera sentido y alcance a lo previsto en los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal, y no fuera únicamente una reiteración de tales preceptos, pues se debían desarrollar bases uniformes para el cálculo a partir de un referente máximo que fuera objetivo, en el caso, la remuneración de la persona titular del Poder Ejecutivo Federal.
91. Los preceptos analizados en la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada, introducían hipótesis normativas que aludían a ese referente máximo, pero no contenían ningún elemento técnico, base, procedimiento o metodología que permitiera establecer objetivamente la remuneración máxima de la persona titular del Poder Ejecutivo Federal por lo que resultaban inconstitucionales al no desarrollar los supuestos normativos necesarios.
92. Se determinó que si bien, la remuneración del Presidente de la República constituía el referente para la fijación del resto de los salarios de las demás personas servidoras públicas, con el fin de no distorsionar el sistema de remuneraciones, el Poder Reformador exigió proporcionalidad según las funciones y responsabilidades, lo que debió plasmarse a través de una legislación secundaria adecuada que recurriera a criterios técnicos.
93. La importancia de desarrollar dichos criterios técnicos radicaba también en poder garantizar la efectividad de la fracción III del artículo 127 constitucional que prevé cuatro excepciones a que los servidores públicos obtengan una remuneración mayor a la de su superior jerárquico: 1) que sea consecuencia del desempeño de varios cargos públicos; 2) que sea producto de las condiciones generales de trabajo; 3) que consista en un trabajo técnico calificado; 4) que por la especialización en su función. En estos casos, estando sujetos a la condición de que la suma de esas retribuciones no exceda la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.
94. Por lo tanto, este Tribunal Pleno determinó que los artículos 6 y 7 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos al únicamente reiterar lo dispuesto por la Constitución Federal, pero sin desarrollarlo para hacerlo efectivo, transgredían el principio de división de poderes y la autonomía de gestión presupuestal de los órganos constitucionales autónomos que les permite garantizar la independencia en su funcionamiento, pues se debió normar un parámetro objetivo que garantizara a todo servidor público recibir una remuneración adecuada y proporcional a sus responsabilidades.
95. También se insistió en que la fijación del salario del Presidente de la República al actuar como referente máximo para la determinación del resto de salarios del servicio público debe respetar las características del artículo 127 constitucional, pues influye en todo el sistema de remuneraciones, de ahí que no pueda dejarse esa importante facultad a un criterio arbitrario y discrecional. Inclusive, en la sentencia se señaló:<sup>11</sup>

*“[...] Los elementos o criterios objetivos que, por ejemplo, pueden impedir el ejercicio discrecional de esa facultad, consisten en tomar en cuenta:*

- *Funciones y nivel de responsabilidad asociado al perfil para cada puesto;*
- *Independencia para minimizar la probabilidad de captura por el poder político o económico;*
- *Especialización;*

<sup>10</sup> Por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas por diferentes consideraciones y con reservas en cuanto a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra de una omisión legislativa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán. Las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y el Ministro Presidente Zaldivar Lelo de Larrea votaron en contra.

<sup>11</sup> Páginas 228 y 229.

- *Riesgo asociado al desempeño de las funciones;*
- *Costo de vida del lugar donde deberá desempeñarse el servidor público;*
- *Índice inflacionario;*
- *Costo de oportunidad de desarrollarse en el sector público en comparación con una responsabilidad similar en el sector privado;*
- *Posibilidad de percibir otros ingresos, sin que exista conflicto de interés; y,*
- *La integración de un órgano autónomo y objetivo que defina lineamientos y fórmulas de cálculo, así como la posibilidad de revisión de las retribuciones según las circunstancias de las funciones que se desarrollen.*

*Los anteriores criterios, se aclara, sólo son un enunciado de lo que permitiría definir las remuneraciones de la forma más objetiva posible, serían entonces algunos parámetros que permitan una base objetiva que garantice a todo servidor público recibir una remuneración adecuada y proporcional a sus responsabilidades; y, en consecuencia, son criterios que impiden que los sueldos se fijen de manera discrecional. [...].”*

96. Por lo tanto, se declaró la invalidez de los artículos 6, párrafo primero, fracciones II, III, IV, incisos b) y c), y párrafo último, así como 7, párrafo primero, fracciones I, inciso a), II y IV, de la Ley reclamada, pues permitían fijar las remuneraciones sin mayor criterio que garantizara las características que prevé el artículo 127 de la Constitución Federal, empezando por la remuneración del Presidente de la República, lo que influye en todo el sistema, porque el sueldo de éste es el referente máximo para la determinación del resto de salarios del servicio público, de ahí que se determinara la inconstitucionalidad.
97. Finalmente, este Tribunal precisó que lo anterior no implicaba desconocer la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación conforme a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Federal, sino que tal facultad no podía entenderse de forma arbitraria para aumentar o disminuir los salarios de los servidores públicos en detrimento de la eficiencia y calidad de la función pública.
98. A partir de lo anterior, en este caso, se observa que resulta **fundado** el argumento de la CNDH pues **los artículos 6, 7 y 8 de la Ley de Remuneraciones de Guerrero** contienen una regulación deficiente que permite fijar las remuneraciones de los servidores públicos de forma discrecional, en contra de uno de los objetivos de la reforma constitucional de 24 de agosto de 2009 que fue, precisamente, la de evitar la arbitrariedad en la determinación del sueldo burocrático.
99. Estos preceptos de la Ley impugnada disponen lo siguiente:

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

**I.** Ningún servidor público recibe una remuneración o retribución por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión mayor a la establecida para el Presidente de la República en el Presupuesto de Egresos del Estado (sic).

**II.** Ningún servidor público puede tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico, salvo que el excedente sea consecuencia de:

**a)** El desempeño de varios puestos, siempre que el servidor público cuente con el dictamen de compatibilidad correspondiente con antelación al desempeño del segundo o subsecuentes puestos, ya sean federales o locales;

**b)** El contrato colectivo o las condiciones generales de trabajo;

**c)** Un trabajo técnico calificado, considerado así cuando su desempeño exige una preparación, formación y conocimiento resultado de los avances de la ciencia o la tecnología o porque corresponde en lo específico a determinadas herramientas tecnológicas, instrumentos, técnicas o aptitud física y requiere para su ejecución o realización de una certificación, habilitación o aptitud jurídica otorgada por un ente calificado, institución técnica, profesional o autoridad competente, o;

**d)** Un trabajo de alta especialización, determinado así cuando las funciones conferidas resultan de determinadas facultades previstas en un ordenamiento jurídico y exige para su desempeño de una experiencia determinada, de la acreditación de competencias o de capacidades específicas o de cumplir con un determinado perfil y, cuando corresponda, de satisfacer evaluaciones dentro de un procedimiento de selección o promoción en el marco de un sistema de carrera establecido por ley.

Bajo las anteriores excepciones, la suma de las retribuciones no excede la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

**III.** En ningún caso se cubre una remuneración con efectos retroactivos a la fecha de su autorización, salvo resolución jurisdiccional.

Las contribuciones causadas por concepto de las remuneraciones a cargo de los servidores públicos se retienen y enteran a las autoridades fiscales respectivas de conformidad con la legislación aplicable y no son pagadas por los órganos públicos en calidad de prestación, percepción extraordinaria u otro concepto.

**IV.** Las unidades de administración de los órganos públicos a que se refiere el artículo 2 de esta Ley, dictaminan la compatibilidad entre funciones, empleos, cargos o comisiones conforme a lo siguiente:

**a)** Toda persona, previo a su contratación en un ente público, manifiesta por escrito y bajo protesta de decir verdad que no recibe remuneración alguna por parte de otro ente público, con cargo a recursos federales, sea nivel federal, estatal, de la Ciudad de México, Federal o municipal. Si la recibe, formula solicitud de compatibilidad al propio ente en la que señala la función, empleo, cargo o comisión que pretende le sea conferido, así como la que desempeña en otros entes públicos; las remuneraciones que percibe y las jornadas laborales.

La compatibilidad se determina incluso cuando involucra la formalización de un contrato por honorarios para la realización de actividades y funciones equivalentes a las que desempeñe el personal contratado en plazas presupuestarias, o cuando la persona por contratar lo ha formalizado previamente en diverso ente público;

**b)** Dictaminada la incompatibilidad, el servidor público opta por el puesto que convenga a sus intereses, y

**c)** El dictamen de compatibilidad de puestos es dado a conocer al área de administración del ente público en que el interesado presta servicios, para los efectos a que haya lugar.

Cuando se acredita que un servidor público declaró con falsedad respecto de la información a que se refiere este artículo para obtener un dictamen de compatibilidad favorable a sus intereses, queda sin efectos el nombramiento o vínculo laboral conforme a las disposiciones aplicables. Lo anterior, sin perjuicio de las acciones legales correspondientes.

La falta de dictamen se subsana mediante el mismo procedimiento descrito, incluyendo la necesidad de optar por uno u otro cargo cuando se determina la incompatibilidad.

**Artículo 7.** La remuneración de los servidores públicos se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos del Estado o del presupuesto de egresos de los Municipios, para el caso de los entes públicos que no ejerzan recursos aprobados en éste, en el presupuesto que corresponda conforme a la ley aplicable, mismos que contendrán:

**I** Los tabuladores de remuneraciones mensuales, conforme a lo siguiente:

**a)** Los límites mínimos y máximos de percepciones ordinarias netas mensuales para los servidores públicos, las cuales incluyen la suma de la totalidad de pagos fijos, en efectivo y en especie, comprendiendo los conceptos que a continuación se señalan con sus respectivos montos, una vez realizada la retención de contribuciones correspondiente:

**I.** Los montos correspondientes a sueldos y salarios, y;

**II.** Los montos correspondientes a las prestaciones.

Los montos así presentados no consideran los incrementos salariales que, en su caso, se autoricen para el personal operativo, de base y confianza, y categorías, para el ejercicio fiscal respectivo ni las repercusiones que se deriven de la aplicación de las disposiciones de carácter fiscal, y;

**b)** Los límites mínimos y máximos de percepciones extraordinarias netas mensuales que perciban los servidores públicos que, conforme a las disposiciones aplicables, tengan derecho a percibir las.

**II** La remuneración total anual del Gobernador del Estado para el ejercicio fiscal correspondiente, desglosada por cada concepto que la comprenda.

**III** La remuneración total anual de los titulares de los entes públicos que a continuación se indican y los tabuladores correspondientes a las percepciones ordinarias y extraordinarias de los servidores públicos de éstos, conforme a lo dispuesto en la fracción I de este artículo:

- a) Congreso del Estado;
- b) Auditoría Superior del Estado;
- c) Tribunal Superior de Justicia del Estado;
- d) Consejo de la Judicatura del Estado;
- e) Fiscalía General del Estado;
- f) Tribunal de Justicia Administrativa;
- g) Tribunal Electoral del Estado;
- h) Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado;
- i) Comisión de los Derechos Humanos del Estado;
- j) El Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado;
- k) Los organismos públicos descentralizados del Estado;
- l) Las instituciones o centros de educación superior del Estado;
- m) Cualquier otro ente público, de carácter estatal, descentralizado, autónomo y técnico o independiente de los poderes del Estado;
- n) Los Ayuntamientos, la administración municipal y paramunicipal, sus fideicomisos públicos, instituciones y cualquier otro ente público.

IV La remuneración total anual de los titulares de las instituciones del Estado y de los fideicomisos públicos o afectos al Presupuesto de Egresos del Estado, y los tabuladores correspondientes a las percepciones ordinarias y extraordinarias de los servidores públicos de tales ejecutores de gasto, conforme a lo dispuesto en la fracción I de este artículo.

**Artículo 8.** Durante el procedimiento de programación y presupuestación establecido en la Ley de Presupuesto de Egresos y la Contabilidad Gubernamental del Estado, los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los entes con autonomía, técnicos o independencia reconocida por la Constitución Local, deben incluir dentro de sus proyectos de presupuesto los tabuladores de las remuneraciones que se propone perciban los servidores públicos que prestan sus servicios en cada ejecutor de gasto, de conformidad con el manual de percepciones de los servidores públicos que emita la Secretaría de Finanzas y Administración y la Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, por conducto de sus respectivas unidades de administración u órganos de gobierno.

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

Lo propio se hará (sic) el ámbito municipal.

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

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

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

100. En efecto, la Ley de Remuneraciones de Guerrero permite fijar y estimar las remuneraciones de las personas servidoras públicas de la entidad federativa de forma discrecional, toda vez que **no contiene criterios técnicos y objetivos para establecer las diferentes bandas salariales**. Esto, en contravención a los objetivos de la reforma constitucional de 24 de agosto de 2009 que busco, precisamente abolir la discrecionalidad en la determinación del sueldo burocrático.

101. A pesar de ello, los artículos 6, 7 y 8 de la Ley impugnada permiten al Congreso del Estado establecer las remuneraciones sin sujetar esa facultad a criterios objetivos y metodologías que eviten actos discrecionales.
102. Ello porque, por un lado, el artículo 6 se limita, en su mayoría, a parafrasear diversas hipótesis previstas por el artículo 127 de la Constitución Federal. Por otro lado, el artículo 7 simplemente indica que la remuneración de los servidores públicos del Estado se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos del Estado o de los Municipios, dentro de los cuales se tienen que prever los tabuladores de remuneraciones mensuales que contengan los límites mínimos y máximos de percepciones ordinarias y extraordinarias netas mensuales; la remuneración total anual del Gobernador, así como de los servidores públicos titulares de diversos entes públicos listados de forma taxativa. Finalmente, el artículo 8 menciona que durante el procedimiento de presupuestación se deberán incluir los tabuladores con las remuneraciones desglosadas por conceptos ordinarios y extraordinarios, así como las contribuciones causadas.
103. Así, de un examen de la Ley impugnada, se acredita que su texto no cumple con los objetivos buscados por el Poder Reformador, pues finalmente sus hipótesis no contienen elementos, bases o metodología alguna para conocer la cuantificación precisa del sueldo de los servidores públicos en la entidad federativa ni del titular del Poder Ejecutivo local, más allá de establecer como tope salarial lo dispuesto para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.
104. De igual forma, el Poder Reformador tuvo como eje observar la proporcionalidad que debe existir entre las remuneraciones y las funciones y responsabilidades inherentes al cargo que se desempeñe en el servicio público, a fin de evitar que el límite objetivo para evitar la discrecionalidad se convirtiera en una barrera infranqueable que hiciera ineficaz el sistema de remuneraciones, lo que explica que en el primer párrafo del artículo 127 constitucional se estableciera que los servidores públicos recibirán una remuneración adecuada, irrenunciable y proporcional a sus responsabilidades. Pese a ello, la Ley impugnada termina inobservando esas características que la propia Constitución Federal exige para toda remuneración.
105. Es decir, es indiscutible que, en términos de la Constitución, la remuneración del Presidente de la República es el referente que irradia en la fijación del resto de las remuneraciones, pero con el fin de evitar la distorsión del sistema de remuneraciones, se exige la proporcionalidad de las mismas según las funciones y las responsabilidades. Sin embargo, del examen de la Ley reclamada, específicamente de los artículos 6, 7 y 8, se desprende que los supuestos normativos no permiten lograr ese mandato constitucional, pues carecen de los elementos, la metodología o el procedimiento necesario que permita respetar la proporcionalidad —a mayor responsabilidad, la remuneración deberá incrementarse—.
106. Lo antedicho guarda importante relación con un diverso mandato constitucional que permite que existan servidores públicos que puedan obtener una remuneración mayor a la de su superior jerárquico, para lo cual el Poder Reformador introdujo cuatro excepciones a la fracción III del artículo 127 constitucional - también establecidas en el artículo 6, fracción II, de la Ley impugnada-, a saber, que el excedente de la remuneración: **a)** sea consecuencia del desempeño de varios cargos públicos; **b)** sea producto de las condiciones generales de trabajo; **c)** de un trabajo técnico calificado; o **d)** por especialización en la función, con la condición de que la suma de esas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente y, desde luego, de que ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico.
107. En este tenor, a pesar de lo palpable de los objetivos buscados con la reforma constitucional y los mandatos y bases plasmados en el artículo 127 constitucional, la Ley impugnada —en específico, los artículos 6, 7 y 8— no contiene hipótesis que desarrollen el principio de proporcionalidad; ni tampoco contiene hipótesis que desarrollen las cuatro excepciones a la regla general de no percibir una remuneración mayor a la del superior jerárquico; ni mucho menos se regulan las otras características consistentes en que debe ser adecuada e irrenunciable por el desempeño de la función, empleo, cargo o comisión que se desempeñe.
108. Asimismo, se estima que el legislador del Estado de Guerrero debió armonizar el principio de división de poderes en las vertientes antes descritas en relación con el artículo 127 constitucional, para establecer criterios objetivos a fin de determinar cuánto deben ganar los servidores públicos en la entidad federativa.

109. Los elementos o criterios objetivos que, por ejemplo, pueden evitar el ejercicio discrecional de esa facultad ya fueron descritos con anterioridad.<sup>12</sup> Sin embargo, tales criterios son sólo enunciativos de lo que permitiría definir las remuneraciones de la forma más objetiva posible, el legislador debe establecer los parámetros que permitan una base objetiva que garantice a todo servidor público recibir una remuneración adecuada y proporcional a sus responsabilidades. En consecuencia, creando criterios que impidan que los sueldos se fijen de forma discrecional.
110. Mismos que se mencionan porque es necesario acentuar que la Constitución Federal ordena que las remuneraciones deben ser adecuadas y proporcionales a las responsabilidades encomendadas, además de que no pueden ser disminuidas; aunado a que el Poder Reformador tuvo presente la existencia de trabajos técnicos calificados o por especialización en su función, principios que están plasmados en el artículo 127 constitucional, y tienen como finalidad que el servicio público cuente con personal calificado e idóneo que acredite las habilidades requeridas para las funciones a desempeñar, pues también buscó la eficacia y calidad en el ejercicio de la función pública, de ahí la importancia de cerrar espacios a la arbitrariedad o discrecionalidad.
111. Es así que, en términos de las consideraciones antedichas, este Alto Tribunal estima que los artículos 6, 7 y 8 de la Ley reclamada permiten fijar remuneraciones sin mayor criterio que garantice las características que exige el artículo 127 constitucional.
112. Lo anterior, transgrede no solamente el artículo 127 constitucional, sino también aquellas disposiciones vinculadas con salarios del servicio público en las entidades federativas, como lo son el artículo 116, fracciones II, párrafos cuarto y quinto, III, último párrafo, y VI, y el artículo 123, apartado B, fracción IV, de la Constitución Federal.<sup>13</sup>
113. En la sesión plenaria de veinte de enero de dos mil veinticinco, se expresó una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto a declarar la invalidez de los artículos 6, 7 y 8 de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Batres Guadarrama y Presidenta Piña Hernández, salvo por la invalidez directa del artículo 6, fracción I, votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.
114. Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los preceptos referidos, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>12</sup> Páginas 228 y 229 de la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018.

<sup>13</sup> "Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[...]

II. [...] Corresponde a las legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

Los poderes estatales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en sus constituciones locales, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación de los presupuestos de egresos de los Estados, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

[...]

III. [...] Las magistradas y los magistrados y las juezas y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser mayor a la establecida para la persona titular de la Presidencia de la República en el presupuesto correspondiente y no será disminuida durante su encargo.

[...]

VI. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias [...].

[...]

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

[...]

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

[...]

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en las entidades federativas. [...]"

115. Por su parte, se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf salvo por el tema de los supuestos de excepción previstos en el artículo 6, fracciones II y IV, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades sobre la naturaleza de las omisiones declaradas fundadas y Presidenta Piña Hernández por razones distintas (por la existencia de la omisión legislativa en todo el ordenamiento impugnado), respecto a declarar fundada la omisión legislativa atribuida a los artículos 6, 7 y 8 de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Batres Guadarrama votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.
116. Bajo las anteriores consideraciones, se concluye que existe una **omisión parcial por parte del Congreso del Estado de Guerrero como resultado de una deficiente regulación** en la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.<sup>14</sup>

## TEMA 2. Análisis del segundo concepto de invalidez

117. El artículo 5 de la Ley de Remuneraciones del Estado de Guerrero dispone lo siguiente:
- “**Artículo 5.** Los servidores públicos están obligados a reportar a su superior jerárquico, dentro de los 30 días naturales, cualquier pago en demasía respecto de lo que le corresponda según las disposiciones vigentes. Los titulares de los entes públicos deberán presentar el reporte a la unidad administrativa responsable de la demasía.
- Se exceptúa de esta obligación al personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior.”
118. Al respecto, este Alto Tribunal se permite sostener que, efectivamente —y como fue resuelto en la *Acción de Inconstitucionalidad 105/2018 y su Acumulada 108/2018*<sup>15</sup>—, la redacción de esa disposición normativa es vaga e imprecisa, toda vez que el legislador no tomó en cuenta que los servidores públicos no necesariamente son partícipes de un pago en demasía, ya que existen unidades administrativas dentro de los entes públicos a quienes les corresponde la responsabilidad de manejar la nómina.
119. Esto es, existen unidades que están encargadas de controlar, autorizar, aprobar y entregar las remuneraciones a los servidores públicos de acuerdo con el respectivo Presupuesto de Egresos, lo que significa que no recae sobre el propio servidor público la responsabilidad de esa administración, por tanto, no es responsable de los pagos que se le realizan; ello además de que, incluso, la probable diferencia que equivalga a “demasía” puede provenir de un error que no necesariamente haya cometido el trabajador.
120. Por esos motivos se estima que la conducta que se pretende sancionar parte de una premisa equivocada que, consecuentemente, provoca incertidumbre.
121. Además, en cuanto al argumento sobre la ambigüedad del plazo de treinta días hábiles para reportar al superior jerárquico un pago en demasía, este Tribunal Pleno estima que asiste la razón a la parte accionante, de igual forma, conforme a lo resuelto en la *Acción de Inconstitucionalidad 105/2018 y su Acumulada 108/2018*; toda vez que la disposición reclamada no precisa a partir de qué momento empieza a correr el plazo de treinta días naturales a propósito de reportar al superior jerárquico un pago en demasía, a saber: i) si a partir de que se realiza el pago; ii) si a partir de que el servidor público tiene conocimiento de que se realizó el pago; o, iii) si cuando el servidor público se percató de haber recibido un pago excedente.
122. Lo anterior implica reconocer que el numeral impugnado prevé un supuesto normativo impreciso, pues no indica a partir de qué momento se actualiza el supuesto de responsabilidad; máxime que la diferencia en el pago puede ser mínima y que, por esa sola característica, el servidor público no se percate de la demasía, o que lo haga mucho tiempo después por habersele pasado inadvertidamente.
123. No es obstáculo a lo anterior que las normas analizadas en la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018 pertenecieran a la materia penal,<sup>16</sup> a diferencia del presente caso en el que el artículo 5 impugnado prescribe conductas en el campo de las infracciones administrativas. Como se ha

<sup>14</sup> Véase el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 5/2008, de 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”. Consultable en la novena época del Semanario Judicial de la Federación, tomo XXVII, febrero de 2008, página 1336 y registro 170413.

<sup>15</sup> Acción de Inconstitucionalidad 105/2018 y su Acumulada 10/2018 *Op.cit.*

<sup>16</sup> Artículos 217 Bis y 217 Ter del Código Penal Federal.

sostenido en diversas ocasiones, el derecho administrativo sancionador, al representar un ejercicio de la potestad punitiva estatal, también debe cumplir cabalmente con el principio de legalidad previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal, incluyendo de forma clara y precisa las hipótesis sancionables.<sup>17</sup>

124. Sometida a votación la propuesta anterior, por un lado, se expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de declarar la invalidez del artículo 5, párrafo primero, de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero. Las señoras Ministras Ortiz Ahlf, Batres Guadarrama y Presidenta Piña Hernández votaron en contra.
125. Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
126. Por otro lado, se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de declarar la invalidez del artículo 5, párrafo segundo, de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero. Las señoras Ministras Ortiz Ahlf y Batres Guadarrama votaron en contra.
127. Por lo tanto, se **declara la invalidez del artículo 5, párrafo segundo, impugnado**, al ser violatorio de los principios de legalidad y seguridad jurídica.

### TEMA 3. Análisis del tercer concepto de invalidez

128. Previo del estudio de cada uno de los planteamientos hechos valer dentro del referido concepto de invalidez, este Alto Tribunal se permite hacer las siguientes manifestaciones considerativas.
129. Por virtud de los principios de legalidad y seguridad jurídica protegidos por los artículos 14 y 16 constitucionales, las facultades atribuidas a las autoridades encargadas de la aplicación de la ley deben estar determinadas en el propio texto legal, a fin de no dejar ningún elemento al arbitrio de la autoridad, pues sólo de esa manera los gobernados pueden saber de antemano lo que les obliga por voluntad del legislador, por qué motivos y en qué medida, y a la autoridad, en cambio, sólo le queda aplicar lo que la norma le ordena.
130. Esto es así, porque en un sistema de derecho como el nuestro, no se permite la afectación a la esfera jurídica de una persona por actos de autoridades que no estén expresamente facultadas por la ley para realizarlos, ya que es un principio general del derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza; por lo tanto, las facultades de las autoridades deben estar consignadas en el texto de la ley puesto que, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario, incompatible con el régimen de legalidad.
131. El principio de legalidad, para los efectos de este estudio, vinculado con el de seguridad jurídica, no significa tan solo que el acto creador de la norma sancionadora deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución General de la República, está encargado de la función legislativa, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales de la conducta y la forma, contenido y alcance de la obligación estén consignados de manera expresa en la ley, de tal manera que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades encargadas de su aplicación, sino que el gobernado pueda, en todo momento, conocer la conducta a que la ley lo obliga y la consecuencia de su incumplimiento y a la autoridad no quede otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Al respecto, véase el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 100/2006, de rubro: "TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS." Consultable en la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIV, agosto de 2006, página 1667 y registro 174326. Asimismo, el criterio contenido en la tesis aislada 1a. CCCXVI/2014 (10a.), de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD A LA LUZ DE SUS FINES." Consultable en la décima época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro 10, septiembre de 2014, tomo I, página 573 y registro 2007407.

<sup>18</sup> Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 144/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 351, con número de registro 174094, de rubro: "GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES."

132. Por otro lado, la fracción IV del artículo 127 de la Constitución Federal establece que no se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo; y que estos conceptos no formarán parte de la remuneración.<sup>19</sup>
133. Esa disposición constitucional reconoce el otorgamiento de préstamos o créditos y otros (jubilaciones, pensiones o haberes de retiro), condicionado a que se encuentren previstos en alguno de los instrumentos jurídicos que señala, es decir, ley, decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo; y reconoce que los conceptos a los que alude no forman parte de la remuneración.
134. Así, sobre las premisas anteriores, este Alto Tribunal procede a avocarse al estudio de los planteamientos realizados dentro del presente concepto de invalidez, en contra del artículo 12 de la Ley de Remuneraciones impugnada, que dispone:

**“Artículo 12.** Los créditos, préstamos y anticipos de remuneraciones sólo podrán concederse cuando una ley o decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo así lo permitan. Los recursos erogados por estos conceptos se informan en la cuenta pública, haciendo expreso señalamiento de las disposiciones legales, contractuales o laborales que les dan fundamento.

Los conceptos descritos en el párrafo precedente no se hacen extensivos a favor de los servidores públicos que ocupen puestos de los niveles de enlace, mando medio o superior o sus equivalentes a los de la Administración Pública del Estado y de los Ayuntamientos.

Las remuneraciones, incluyendo prestaciones o beneficios económicos, establecidas en contratos colectivos de trabajo, contratos ley o condiciones generales de trabajo que por mandato de la ley que regula la relación jurídico laboral se otorgan a los servidores públicos que ocupan puestos de los niveles descritos en el párrafo anterior se fijan en un capítulo específico de dichos instrumentos y se incluyen en los tabuladores respectivos. Tales remuneraciones sólo se mantienen en la medida en que la remuneración total del servidor público no excede los límites máximos previstos en el artículo 127 de la Constitución Federal y el Presupuesto de Egresos del Estado.”

**(a) Planteamientos sobre la inconstitucionalidad del tercer párrafo del artículo 12 de la Ley impugnada**

135. La CNDH considera que la redacción de esa disposición de la Ley impugnada permite interpretar — incorrectamente— que las prestaciones consistentes en créditos y préstamos, establecidos en diversos instrumentos jurídicos, sí forman parte de la remuneración de los trabajadores al servicio del Estado, en contraposición a lo dispuesto por el artículo 127, fracción IV, de la Constitución Federal.
136. Es decir, señala que, por disposición expresa de la Constitución Federal, hay conceptos que no forman parte de la remuneración de los servidores públicos, pero que la Ley impugnada, en su artículo 12, sí los considera como parte; lo cual, estima, viola el principio de legalidad y la seguridad jurídica de los artículos 14 y 16 constitucionales, ello derivado de la imprecisión de su redacción.
137. En este tenor, es importante traer a cuenta que en la *Acción de Inconstitucionalidad 105/2018 y su Acumulada 108/2018* se determinó que para resolver esta problemática es necesario tomar en cuenta la doctrina que este Tribunal Constitucional ha sustentado en torno a la figura de interpretación conforme a la Constitución Federal, es decir, aquella que exige del órgano jurisdiccional optar por la interpretación de la que derive el resultado acorde al texto supremo, en el supuesto de que la norma secundaria sea oscura y admita dos o más entendimientos posibles; de ahí que el juez deba elegir, de ser posible, aquella interpretación mediante la cual sea factible preservar la constitucionalidad de la norma impugnada, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico.
138. En esa tesitura, esta Suprema Corte resuelve que ha lugar a **formular una interpretación conforme del tercer párrafo del artículo 12 de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero**, esto es, que la porción normativa “Tales remuneraciones” **debe interpretarse en el sentido de que los créditos y préstamos (establecidos en el primer párrafo de esa misma**

<sup>19</sup> “Artículo 127. [...]”

IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado [...]”.

disposición impugnada) que puede recibir un servidor público **no forman parte de su remuneración**, en virtud de que la fracción IV del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es clara en establecer que los préstamos o créditos —entre otros conceptos— no forman parte de la remuneración que reciben los servidores públicos por el cargo desempeñado y por la naturaleza de esas figuras que equivalen a una obligación de pago.

139. Lo antedicho aun y cuando el párrafo cuestionado exprese: “*Tales remuneraciones sólo se mantienen en la medida en que la remuneración total del servidor público no excede los límites máximos previstos en el artículo 127 de la Constitución Federal y el Presupuesto de Egresos del Estado.*”, toda vez que una remuneración es la percepción, en efectivo o en especie, que recibe un servidor público por los servicios o trabajos desempeñados; en cambio, los créditos o préstamos implican una obligación de pago, esto es, de devolución a futuro de dinero, en un plazo específico. Lo que guarda sentido con la definición que contiene la fracción I del artículo 127 constitucional y el segundo párrafo del diverso 4 de la Ley impugnada, que prevé que no forman parte de la remuneración los recursos que perciban los servidores públicos, en términos de ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo, relacionados con jubilaciones, pensiones, o haberes de retiro, liquidaciones por servicios prestados, *préstamos y créditos*.
140. Es decir, los créditos y préstamos no pueden entenderse como parte de las remuneraciones y, mucho menos, como conceptos que deban tomarse en cuenta para los límites que fija el artículo 127 constitucional; en primer lugar, porque este precepto ordena que esas figuras no forman parte de las retribuciones ahí reguladas; y, en segundo, porque se debe atender a la naturaleza que les es propia.
141. En consecuencia, esa disposición debe ser interpretada conforme a la Constitución, a fin de entender que, si los *créditos y préstamos* **no** forman parte de las remuneraciones, **tampoco** se encuentran sujetos a los límites máximos que prevé la Constitución Federal para el monto de las retribuciones.
142. En consecuencia, el párrafo tercero del artículo 12 del ordenamiento cuestionado debe interpretarse conforme a lo dispuesto en el precepto de la Constitución Federal indicado, pues la frase *Tales remuneraciones* debe leerse en el contexto constitucional y legal que le es propio, y en el que rige la exigencia consistente en que los créditos o préstamos no forman parte de la remuneración que recibe el servidor público.
143. Una vez despejada la interpretación conforme de la porción *Tales remuneraciones*, deviene infundado el resto del planteamiento de la accionante. Esto es, la CNDH sostiene que el tercer párrafo del artículo 12 de la Ley impugnada afecta el derecho de los trabajadores de beneficiarse de diversas prestaciones reconocidas en el artículo 123, apartado B, constitucional; las cuales el Poder Revisor de la Constitución no consideró como integradoras de las remuneraciones de los servidores públicos.
144. Sin embargo, toda vez que, como conclusión derivada de una interpretación conforme del último párrafo del artículo 12 del ordenamiento impugnado, los préstamos y los créditos no forman parte de la remuneración de los servidores públicos, luego entonces no existe restricción alguna sobre el acceso a dichos créditos y préstamos, y quedan intactas las diversas prestaciones que les corresponden a los servidores públicos en términos del artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
145. Por las consideraciones que preceden, retomadas medularmente de los resuelto en la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada,<sup>20</sup> procede **reconocer la validez de los párrafos primero y tercero del artículo 12 de la Ley impugnada, al tenor de la interpretación conforme señalada.**

**(b) Planteamiento sobre la distinción injustificada respecto de los servidores públicos que ocupan puestos de nivel enlace, mando mendo medio, mando superior o sus equivalentes de la Administración Pública del Estado y de los Ayuntamientos**

146. En este punto, la parte accionante considera que ese mismo artículo 12, en su párrafo segundo, establece una distinción discriminatoria e injustificada respecto de los trabajadores de mando y enlace, debido a que los excluye de la posibilidad de disfrutar de créditos, préstamos y anticipos, toda vez que se trata de beneficios que sí operan en favor de las demás categorías de trabajadores.
147. Para que este Tribunal Constitucional pueda pronunciarse sobre este planteamiento en particular, es indispensable recordar la doctrina que se ha adoptado sobre *discriminación normativa*.

---

<sup>20</sup> En esa ocasión, el considerando décimo, relativo a las reglas sobre préstamos y créditos otorgados a servidores públicos, consistente en reconocer la validez del artículo 12, párrafo tercero, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la interpretación conforme propuesta, fue aprobado por unanimidad de once votos.

148. El Pleno comparte el criterio adoptado por la Primera Sala de este Alto Tribunal consistente en que el derecho fundamental a la igualdad formal o igualdad ante la ley comporta un mandato dirigido al legislador que ordena el igual tratamiento a todas las personas en la distribución de los derechos y obligaciones. Así, cuando el legislador establece una distinción que se traduce en la existencia de dos regímenes jurídicos, ésta debe ser razonable para considerarse constitucional.<sup>21</sup>
149. En este sentido, para mostrar que la distinción no es razonable debe señalarse por qué resultan equivalentes o semejantes los supuestos de hecho regulados por ambos regímenes jurídicos, de tal manera que esa equivalencia mostraría la falta de justificación de la distinción. De esta manera, existe discriminación normativa cuando dos supuestos de hecho equivalentes son regulados de forma desigual sin que exista una justificación razonable para otorgar ese trato diferenciado.<sup>22</sup>
150. Al respecto, debe señalarse que la discriminación normativa constituye un concepto relacional, en el sentido de que, a la luz del derecho a la igualdad, en principio, ningún régimen es discriminatorio en sí mismo, sino en comparación con otro régimen jurídico. Dicho de otra manera, la inconstitucionalidad no radica propiamente en el régimen jurídico impugnado, sino en la relación que existe entre éste y el régimen jurídico con el que se le compara. En este sentido, la justificación de las distinciones legislativas que distribuyen cargas y beneficios se determina a partir de un análisis de la razonabilidad de la medida.<sup>23</sup>
151. Ahora bien, recordemos que la disposición normativa impugnada (artículo 12, segundo párrafo, de la Ley de Remuneraciones impugnada) prescribe que los créditos, préstamos y anticipos de remuneraciones, concedidos cuando una ley o decreto, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo así lo permitan, son conceptos que no son extensivos en favor de los servidores públicos que ocupen puestos de los niveles de enlace, mando medio y superior o sus equivalentes a los de la Administración Pública del Estado y de los Ayuntamientos.
152. Ahora bien, no cabe duda de que los tratos normativos diferenciados no necesariamente implican una violación al principio de igualdad formal. En todo caso, lo conducente es analizar si en la disposición normativa en cuestión, en primer lugar, **1)** el legislador establece una distinción que se traduce en la existencia de dos regímenes jurídicos; y, en segundo, de existir tal distinción, **2)** identificar si la medida es razonable, es decir, dilucidar la justificación razonable que permite otorgar ese trato diferenciado.
153. En el caso en concreto, este Tribunal Pleno identifica que, efectivamente, estamos en presencia de una distinción normativa, pues el artículo implementa dos regímenes jurídicos que son aplicables a hechos que son semejantes o equivalentes.
154. Por un lado, prescribe que los créditos, préstamos y anticipos de remuneraciones no serán extensivos en favor de los servidores públicos que ocupen puestos de los niveles de enlace, mando medio o superior o sus equivalentes a los de la Administración Pública del Estado y de los Ayuntamientos; y, por el otro, prescribe que esos conceptos —créditos, préstamos y anticipos de remuneraciones— sí se entregarán en favor del resto de los servidores públicos, como personal operativo de base, confianza, supernumerario y extraordinario.
155. Dicho en otras palabras, se trata de prestaciones laborales que surten en favor de ciertos empleados del servicio público y no en favor de otros. Por tanto, es dable concluir que, efectivamente, se trata de una diferencia de trato que deviene de una disposición normativa.
156. La pregunta por responder ahora es si esa distinción se justifica en términos de razonabilidad o no. Este Tribunal Pleno estima **que no existe justificación razonable** para que el legislador guerrerense hubiere hecho esa diferenciación.
157. No se trata de una diferenciación que tenga su origen en algún factor prohibido por la Constitución Federal a propósito de realizar distinciones normativas —categoría sospechosa—, sin embargo, tampoco se encuentra que exista una razón constitucionalmente válida que la justifique.

---

<sup>21</sup> Tesis Aislada CCCLXVIII/2015 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, noviembre de 2015, página 947, con número de registro 2010493, de rubro: "DISCRIMINACIÓN NORMATIVA. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE IGUALDAD ANTE LA LEY POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA."

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> *Idem.*

158. En ese sentido, se trae a cuenta que la Constitución Federal prevé, en el artículo 123, apartado B, fracción VI, que sólo pueden hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario en los casos previstos en las leyes; y, en esa línea de pensamiento, la Ley del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, de los Municipios y de los organismos públicos coordinados y descentralizados del Estado de Guerrero, en el artículo 29 sostiene que sólo pueden hacerse retenciones, descuentos o deducciones al salario de los trabajadores cuando se trate de: deudas contraídas con el Estado por concepto de anticipos de salarios (fracción I); del cobro de cuotas sindicales ordinarias o de aportaciones por voluntad del trabajador a cajas de ahorro (fracción II); o de descuentos ordenados por la autoridad judicial (fracción III).
159. En su informe el Poder Legislativo sostiene que [...] *los trabajadores que ocupan cargos de enlace, mando medio o superior, son trabajadores de confianza que por mandato constitucional no tienen estabilidad en el empleo y por ello no puede concedérseles, créditos, préstamos o anticipo de remuneraciones [...].*<sup>24</sup> Sin embargo, de una interpretación sistemática del régimen constitucional, se advierte que los créditos, préstamos y anticipos de remuneraciones —que no son remuneración pues, por el contrario, representan una disminución sobre el salario— son una especie de beneficios financieros otorgados en favor de todos los trabajadores al servicio del Estado, sobre los cuales no se hace distinción alguna, a propósito de realizar las retenciones o descuentos por esos conceptos; pues para otorgarlos no toma en cuenta ni su grado, ni su categoría.
160. Lo cual permite concluir que, si no se hace una diferenciación en cuanto a la aplicación de los descuentos o deducciones sobre la remuneración del servidor público a propósito de cubrir esos conceptos, tampoco ha de existir una razón para diferenciarlos con la finalidad de que obtengan alguno de esos beneficios económicos.
161. Así, al tratarse de una distinción formal que carece de fundamento constitucional, y al no advertirse, además, la existencia de alguna finalidad constitucional legítima que pudiera justificarla, este Alto Tribunal resuelve que se trata de una norma que no coincide con la Constitución Federal ni con el régimen laboral para los trabajadores locales previsto en la Ley del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, de los Municipios y de los organismos públicos coordinados y descentralizados del Estado de Guerrero.
162. Así, asiste la razón a la CNDH en cuanto a la ausencia de razonabilidad en la implementación de dicha medida legislativa y, por lo tanto, se **declara la invalidez del segundo párrafo del artículo 12 impugnado.**

#### TEMA 4. Análisis del cuarto concepto de invalidez

163. En este concepto de invalidez, la CNDH indica que el artículo 18 de la Ley de Remuneraciones de Guerrero transgrede el derecho humano a la libertad de trabajo toda vez que establece la prohibición para los servidores públicos que por cualquier motivo se separen de su cargo de ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o que pertenezcan al sector en el que se hayan desempeñado durante un plazo fijo de diez años.
164. El artículo 18 impugnado señala a la literalidad:
- “Artículo 18.** Los servidores públicos que por cualquier motivo se separen de su cargo, no podrán ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o que pertenezcan al sector en el que se hayan desempeñado, salvo que hubiesen transcurrido diez años, de conformidad con lo previsto en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guerrero.”
165. Como primer punto, es preciso mencionar que una norma similar a la impugnada en el presente caso fue analizada por este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 139/2019.<sup>25</sup> En dicho precedente, se declaró la invalidez del segundo párrafo del artículo 24 de la Ley Federal de Austeridad Republicana,<sup>26</sup> entre otros aspectos, por considerar que constituía una restricción innecesaria y desproporcionada a la libertad de trabajo. En dicho asunto, se sostuvo que aunque la norma perseguía

<sup>24</sup> Página 26 del Informe justificado.

<sup>25</sup> Resulta en sesión de 5 de abril de 2022. El tema 8, relativo a la invalidez del artículo 24, segundo párrafo, de la Ley Federal de Austeridad Republicana, fue aprobado por unanimidad de votos de las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf (hasta la grada de necesidad), Piña Hernández y Ríos Farjat (con algunos matices), y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (hasta la grada de necesidad), González Alcántara Carrancá (hasta la grada de necesidad), Aguilar Morales (por razones adicionales), Pardo Rebolledo (hasta la grada de necesidad), Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea (hasta la grada de necesidad).

<sup>26</sup> “Artículo 24. [...]

Los servidores públicos comprendidos en los grupos jerárquicos de mando superior a que se refiere el manual de percepciones previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Gobierno Federal, que por cualquier motivo se separen de su cargo, no podrán ocupar puestos en empresas que hayan supervisado, regulado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada en el ejercicio de su cargo público, salvo que hubiesen transcurrido al menos diez años.”

un fin legítimo, era idónea y necesaria, no cumplía con el último requisito del test dado que provocaba una restricción desproporcionada a la libertad de trabajo, pues la prohibición de laborar en empresas privadas que los exfuncionarios hayan regulado, supervisado o respecto de las cuales hayan tenido información privilegiada, va más allá de los que es razonable para proteger los fines perseguidos por la medida, afectando de forma desproporcionada la protección de la libertad de trabajo.

166. A fin de analizar en el presente caso la validez de la limitación impugnada del artículo 18 de la Ley de Remuneraciones de Guerrero, se deberá determinar, en primer lugar, si la norma incide en el alcance o contenido del derecho en cuestión. Posteriormente, se deberá verificar si existe una justificación constitucional para la medida a través de cuatro elementos: 1) que la medida persiga un fin constitucionalmente válido; 2) que resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; 3) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental y, 4) que exista proporcionalidad entre el grado de realización del fin perseguido respecto de la afectación provocada al derecho fundamental.<sup>27</sup>
167. El artículo 18 impugnado establece una prohibición a la libertad de trabajo de los exfuncionarios públicos que se separan por cualquier motivo de su encargo consistente en que no podrán laborar durante diez años en empresas que hayan supervisado, regulado o que pertenezcan al sector en el que se hayan desempeñado. Precisando que, lo anterior, será de conformidad con la legislación en materia de responsabilidades administrativas local.
168. Ahora bien, el derecho a la libertad de trabajo se encuentra reconocido en los artículos 5 y 123 de la Constitución Federal; el artículo 6 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”; y el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En suma, este derecho consiste en:
- “[U]na amplísima permisión de elegir y realizar libremente cualquier trabajo, servicio, profesión o emprender actividades económicas, industriales, comerciales, etcétera, tanto en el servicio público como en la iniciativa privada, con el deber correlativo a cargo del Estado y de otras personas (los particulares) de abstenerse de interferir injustificadamente con esa libertad, como podría ser, imponiendo el trabajo forzoso o restringiendo indebidamente la realización de esas actividades.”<sup>28</sup>
169. En este sentido, es patente que la prohibición contenida en el artículo 18 de la Ley de Remuneraciones impugnada incide en el ámbito tutelado *prima facie* por la libertad de trabajo, profesión, comercio e industria, dado que impide a los servidores públicos de la entidad federativa prestar libremente sus servicios en la iniciativa privada una vez que hayan dejado el servicio público por cualquier motivo, específicamente en las empresas que actualicen las condiciones precisadas.
170. Por lo tanto, procede pasar a un segundo nivel de análisis de la medida para determinar si en el presente caso la restricción impugnada persigue un fin admisible constitucionalmente y, de ser el caso, si es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto.
171. **Fin constitucionalmente válido.** En este aspecto, debe analizarse si los fines que persigue el legislador con la medida impugnada son válidos desde una perspectiva constitucional, esto es, si se ajusta a los valores, intereses, bienes o principios que el Estado puede perseguir legítimamente.<sup>29</sup>
172. En el caso, a partir de un análisis de la norma impugnada, así como de los argumentos expresados por el Poder Legislativo en su informe,<sup>30</sup> es claro que se persigue como finalidad el evitar actos de corrupción que afecten los intereses del servicio público, eliminando incentivos y conflictos de interés que puedan traducirse en servidores públicos que hagan mal uso o se aprovechen de información privilegiada a la cual tuvieron acceso durante su cargo.

<sup>27</sup> Al respecto, véase el criterio derivado de la tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.), de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.” Consultable en la décima época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 915 y registro 2013156

<sup>28</sup> Acción de inconstitucionalidad 139/2019, párrafo 293.

<sup>29</sup> Véase el criterio contenido en la tesis 1a. CCLXV/2016 (10a.), de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: “PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.” Consultable en la décima época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 902 y registro 2013143.

<sup>30</sup> En su informe, el Congreso de Guerrero señaló lo siguiente en relación con el artículo 18 impugnado:

“[...] El citado artículo únicamente regula y previene situaciones de conflicto de interés en que los servidores públicos pudiesen incurrir, haciendo mal o sacando ventaja del uso de conocimiento o información privilegiada, por ello la regulación del tiempo que habrá de transcurrir para poder desempeñarse en dichas empresas; no siendo así con aquellas que pertenezcan a otra actividad diversa [...].

[...]

[D]icha sanción no constituye un acto arbitrario, sino que implica el cumplimiento a una orden administrativa, motivo por el cual se actualiza la excepción constitucional que autoriza limitar, mediante resolución gubernativa, la mencionada libertad de trabajo [...].” págs. 28, 31 y 32.

173. La finalidad mencionada se considera constitucionalmente admisible, pues la propia Constitución Federal ordena su realización en la máxima medida posible ya que prescribe que la función pública debe ejercerse con base en los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, conforme a los artículos 108 y 109, fracción III; aunado a que esto puede dar lugar a diferentes tipos de responsabilidades previstas en el artículo 109. Inclusive, en este sentido la Constitución Federal establece un sistema nacional anticorrupción en el artículo 113 que pretende evitar desviaciones en el servicio público y la eliminación de los actos de corrupción.
174. En consecuencia, es constitucionalmente admisible una norma que pretende evitar actos de corrupción en la entidad federativa, pues impacta directamente en el correcto funcionamiento de las instituciones estatales y su capacidad para cumplir adecuadamente con sus competencias.
175. **Idoneidad.** Como segundo elemento, debe determinarse si la norma impugnada es idónea, es decir, si tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, resultará suficiente que se atribuya en algún modo y en algún grado a lograr tal propósito.<sup>31</sup>
176. La medida bajo análisis satisface el requisito de idoneidad, pues la prohibición de que los servidores públicos estatales laboren durante los siguientes diez años a que se hayan separado del cargo en empresas que regularon, supervisaron, o pertenezcan al sector relevante, representa un medio con una conexión empírica clara con la finalidad constitucional perseguida. Esto es, la norma está claramente dirigida a eliminar los incentivos para que el servicio público sea dañado al restringir la capacidad de los exfuncionarios para obtener beneficios en la iniciativa privada como resultado de actos de corrupción o desvíos de poder.
177. En ese sentido, ser omisos en adoptar una medida legislativa tendente a evitar ese riesgo sería tanto como desconocer que ciertas relaciones laborales entre un exservidor público y la empresa que supervisaba, regulaba o formaba parte de su sector, podría en ciertos casos provocar una lesión para el Estado frente al posible conflicto de intereses o el uso de información privilegiada.
178. **Necesidad.** En tercer lugar, procede analizar si la medida impugnada cumple con el requisito de necesidad. Esto es, si no existían medios alternativos con una eficacia similar o superior que restrinjan en menor medida el derecho humano en cuestión.<sup>32</sup>
179. Este Alto Tribunal advierte que la norma impugnada no cumple con esta grada del test, toda vez que existían medidas alternativas para lograr los fines perseguidos que intervienen con menor intensidad en la libertad de trabajo como podrían ser: reducir y hacer instrumental la duración de la prohibición, limitar el universo de funcionarios públicos respecto de los cuales es aplicable, así como prever un catálogo de delitos y/o faltas administrativas que limiten temporalmente a las personas para ostentar ciertos cargos.<sup>33</sup>
180. El artículo 18 de la Ley de Remuneraciones de Guerrero se dirige a un universo extenso de sujetos pues mandata una prohibición para todos los servidores públicos de la entidad federativa, sin importar su rango o categoría, si ejercen funciones directivas u operativas, las responsabilidades asignadas a cada puesto o la sensibilidad de la información a la que se tiene acceso. Así, omite considerar si las funciones efectivamente ejercidas por el funcionario público a quien se le limita su libertad laboral estaban relacionadas con algún aspecto que pudiera generar un conflicto de interés o comprometer la eficiencia del servicio público.

<sup>31</sup> Véase el criterio contenido en la tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA." Consultable en la décima época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 911 y registro 2013152.

<sup>32</sup> Véase el criterio contenido en la tesis 1a. CCLXX/2016 (10a.), de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA." Consultable en la décima época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 36, noviembre de 2016, tomo II, página 914 y registro 2013154.

<sup>33</sup> No pasa desapercibido que en la acción de inconstitucionalidad 139/2019 se consideró que el artículo 24, segundo párrafo, de la Ley Federal de Austeridad Republicana no satisfacía el test de proporcionalidad en virtud de la grada de proporcionalidad en sentido estricto. Sin embargo, en el presente caso existen tres diferencias esenciales que impiden aplicar la mismas consideraciones y tener por satisfecha la grada de necesidad.

Como primer punto, el artículo analizado en el precedente solamente establecía una limitación a los servidores públicos que ejercieran funciones de mando superior; no obstante, en el presente caso la limitación se extiende a cualquier servidor público de la entidad federativa, sin importar su rango o jerarquía.

En segundo lugar, mientras que en el precedente la norma dirigía su prohibición a laborar en las empresas que se hubieran supervisado, regulado o respecto de las cuales se hubiera tenido información privilegiada; en el caso bajo análisis la prohibición se extiende a todas las empresas supervisadas, reguladas o que pertenezcan al sector en el que se haya desempeñado el funcionario público, independientemente de si obtuvo o no información privilegiada alguna.

Finalmente, como tercera diferencia, en este caso la norma impugnada remite a la legislación local en materia de responsabilidades administrativas, a diferencia del artículo estudiado en el precedente que no lo hacía.

A partir de estas tres diferencias, se advierte que el artículo 18 de la Ley de Remuneraciones de Guerrero prevé una limitación al derecho al trabajo mucho más amplia que la analizada en el precedente y que merece un análisis diferenciado.

181. Esto es, el precepto impugnado establece una limitación única, obligatoria y uniforme a todos los funcionarios estatales que decidan separarse de su cargo por cualquier razón, consistente en no poder laborar en cualquier empresa privada que pertenezca al sector en el que se hayan desempeñado durante un periodo fijo de diez años.
182. Sobre este punto, también se advierte que el Congreso de Guerrero pudo establecer diversas medidas que no causaran una restricción temporal innecesariamente extensa a la libertad de trabajo de los exfuncionarios públicos locales. Una limitación vigente durante un tiempo menor o con la posibilidad de ser graduada atendiendo a diferentes circunstancias puede resultar suficiente para proteger la finalidad pretendida.
183. Además, durante el procedimiento legislativo que dio origen al precepto bajo análisis el Congreso local no sostuvo razón alguna para considerar que la prohibición de diez años era necesaria para realizar el fin perseguido. Esta prohibición tampoco fue vinculada por el legislador, por ejemplo, con el tiempo durante el cual es útil para las empresas disponer de información privilegiada o durante el cual su uso puede socavar la eficacia del Estado para realizar sus funciones o situar al particular en una posición de ventaja.
184. Inclusive, debe resaltarse que la falta administrativa grave relativa a la contratación indebida de exservidores públicos prevista en los respectivos artículos 72 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de la Ley de Responsabilidades Administrativas local, sanciona al particular que contrate y al servidor público que haya sido contratado durante el año posterior a que éste último se separe de su cargo, que posea información privilegiada que directamente haya adquirido con motivo de su empleo, y directamente permita que el contratante se beneficie en el mercado o frente a sus competidores.<sup>34</sup>
185. A diferencia de lo anterior, el artículo 18 de la Ley de Remuneraciones de Guerrero prohíbe a los servidores públicos el ser contratados en empresas privadas durante los siguiente diez años a que se separen de su cargo, sin importar si poseen o no información privilegiada adquirida en ejercicio de sus funciones, y mucho menos considera si dicha información representa un beneficio a la empresa contratante.
186. Es decir, mientras que el sistema en materia de responsabilidades administrativas establece una prohibición a las empresas privadas de contratar exfuncionarios públicos durante un año a partir de que dejan su cargo, bajo la aplicación de las condiciones descritas, pudiendo dar lugar al inicio de un procedimiento de responsabilidad. Por su parte, el artículo 18 impugnado establece una limitación inmediata y uniforme para todos los servidores públicos que dejen su cargo por cualquier motivo consistente en que no puedan laborar durante diez años en empresas que hayan supervisado, regulado o que pertenezcan al sector relevante.
187. Así, la disposición bajo análisis es ampliamente sobreinclusiva pues establece una restricción por igual a todos los servidores públicos que decidan separarse por cualquier razón de su cargo. Esta restricción limita de forma absoluta el derecho humano a la libertad de trabajo, pues inhabilita al servidor público para el ejercicio de un empleo de forma categórica y terminante. Y, no sólo eso, sino que agrega que esa restricción absoluta debe operar por un plazo de diez años, el cual, a su vez, carece de una razón que lo justifique.
188. Finalmente, la norma también tiene un alcance indeterminado dada la amplitud de los términos *supervisado*, *regulado* y *que pertenezcan al sector en el que se hayan desempeñado*, pues no se cuenta con la claridad necesaria para saber el margen de aplicación de estos conceptos.
189. En cualquier caso, aun en el supuesto de que la norma se considerara necesaria, esta no resultaría proporcional en sentido estricto ya que la prohibición va más allá de lo que es razonable para proteger los fines perseguidos por la medida.
190. A partir de los razonamientos expuestos, se **declara la invalidez del artículo 18** de la Ley de Remuneraciones de Guerrero, al ser violatorio del derecho humano a la libertad de trabajo y no superar el test de proporcionalidad correspondiente.

---

<sup>34</sup> El texto del artículo 72 es idéntico en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y en la Ley local de la materia:

"**Artículo 72.** Será responsable de contratación indebida de exservidores públicos el particular que contrate a quien haya sido servidor público durante el año previo, que posea información privilegiada que directamente haya adquirido con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, y directamente permita que el contratante se beneficie en el mercado o se coloque en situación ventajosa frente a sus competidores. En este supuesto también será sancionado el exservidor público contratado."

**TEMA 5. Análisis del quinto concepto de invalidez**

191. En síntesis, en el quinto concepto de invalidez, la CNDH sostiene que los artículos 20 a 24 de la Ley de Remuneraciones vulneran el derecho humano de seguridad jurídica, en virtud de que generan una doble regulación en materia de responsabilidades administrativas, diferente a lo previsto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley local homóloga. Lo anterior, a partir de cuatro razones: 1) no se precisa adecuadamente cuáles conductas constituirán una falta administrativa, 2) no se distingue entre las faltas administrativas graves y no graves, 3) se genera un parámetro sancionatorio diferenciado y, 4) se distorsiona el régimen competencial de las autoridades que investigan, substancian y resuelven el procedimiento.
192. Antes de proceder al análisis, debe tenerse en cuenta lo que disponen los artículos impugnados:

**Artículo 20.** Cualquier persona puede formular denuncia ante la instancia interna de control o disciplina de los entes definidos por el artículo 2 de esta Ley respecto de las conductas de los servidores públicos que sean consideradas contrarias a las disposiciones contenidas en la misma, para el efecto de que se inicie el procedimiento de responsabilidad correspondiente.

Cuando la denuncia se refiera a servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, puede presentarse también ante la Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental.

Cuando la denuncia se refiera a alguno de los servidores públicos definidos en el artículo 195, fracción VIII, numeral 1, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, podrá presentarse también ante el Congreso del Estado para efecto de iniciar el procedimiento del juicio político.

**Artículo 21.** Cuando los órganos a que se refieren los párrafos primero y segundo del artículo anterior advierten la ejecución de una conducta contraria a esta Ley dan inicio inmediato a la investigación o al procedimiento correspondiente.

**Artículo 22.** La Auditoría Superior del Estado, de conformidad con sus propias atribuciones, con relación a actos u omisiones que implican alguna irregularidad o conducta ilícita en cuanto al cumplimiento de esta Ley:

- I. Realiza observaciones a los entes revisados o fiscalizados para los efectos correspondientes;
- II. Inicia procedimientos para el fincamiento de responsabilidad administrativa sancionatoria y la imposición de las sanciones respectivas;
- III. Determina los daños y perjuicios que afectan la Hacienda Pública del Estado o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos o de las entidades paraestatales, y finca directamente las responsabilidades resarcitorias;
- IV. Promueve denuncias de hechos ante el Ministerio Público o denuncias de juicio político, cuando proceden, y
- V. Ejerce las demás atribuciones que le confiere la Ley General de Contabilidad Gubernamental para procurar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley y sancionar su infracción.

**Artículo 23.** La investigación, tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos no penales que se siguen de oficio o derivan de denuncias, así como la aplicación de las sanciones que corresponden, se desarrollan de conformidad con la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado, las leyes aplicables en materia de servicio profesional de carrera y demás normatividad administrativa que para efectos de control emitan las dependencias competentes, así como en los ordenamientos que regulan la responsabilidad y disciplina en los poderes del Estado, incluyendo la administración pública descentralizada, y en los entes autónomos.

**Artículo 24.** Si el beneficio obtenido u otorgado en contradicción con las disposiciones de esta Ley no excede del equivalente de mil veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización, se impondrá destitución e inhabilitación de seis meses a cuatro años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Y si excede del equivalente a la cantidad antes señalada se impondrá destitución e inhabilitación de cuatro a catorce años.

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

Las sanciones administrativas se impondrán independientemente de las sanciones penales que especifica esta Ley.”

193. Los artículos 20 a 24 impugnados forman un sistema de responsabilidades administrativas al interior de la Ley de Remuneraciones del Estado de Guerrero a partir de las siguientes bases:
- Las instancias de control interno de los entes obligados por el artículo 2 de la Ley, darán inicio al procedimiento de responsabilidad correspondiente, ya sea mediante denuncia ciudadana o de oficio, cuando adviertan o reciban noticia de conductas que sean contrarias a cualquier disposición contenida en la Ley de Remuneraciones (art. 20, primer párrafo, y 21).
  - En el caso de la Administración Pública Estatal, la denuncia podrá también presentarse en la Secretaría de Contraloría y Transparencia (art. 20, segundo párrafo).
  - En su caso, podrá presentarse la denuncia de juicio político tratándose de los servidores públicos previstos en el artículo 195, numeral 1, de la Constitución Local (art. 20, tercer párrafo).<sup>35</sup>
  - La investigación, tramitación, sustanciación y resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa, así como la aplicación de las sanciones, se darán conforme a lo previsto en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado, y una serie de leyes y normatividad secundaria (art. 23).
  - Frente al incumplimiento de una conducta prevista en la Ley, podrá imponerse una sanción de destitución e inhabilitación, de seis meses a cuatro años cuando el beneficio no exceda 1000 veces la Unidad de Medida y Actualización, y de cuatro a catorce años si la excede. Además, procederá resarcir el daño causado a la hacienda pública (art. 24, párrafos primero y segundo).
  - Lo anterior, es independiente de las responsabilidades penales en las que se pueda incurrir (art. 24, tercer párrafo).
  - Por último, la Ley de Remuneraciones como parte de este sistema, otorga cinco facultades a la Auditoría Superior del Estado, relacionadas con irregularidades en el cumplimiento de la ley, estas son:
    - o I) realizar observaciones a los entes fiscalizados,
    - o II) iniciar procedimientos para el fincamiento de responsabilidades administrativas y la imposición de sanciones,
    - o III) determinar los daños y perjuicios causados a la hacienda pública y fincar responsabilidades resarcitorias,
    - o IV) denunciar ante el Ministerio Público o realizar denuncias de juicio político cuando proceda, y
    - o V) ejercer las atribuciones que le concede la Ley de Contabilidad Gubernamental para procurar el cumplimiento de las disposiciones en materia de remuneraciones y sancionar su infracción (art. 22).
194. Este Tribunal Pleno considera que existe una razón fundamental para declarar la invalidez del sistema normativo bajo análisis, esto es, **la ausencia de distinción entre las conductas infractoras que podrían constituir una falta grave y aquellas que serán consideradas como no graves, así como la alteración de los entes facultados para investigar, sustanciar y resolver los procedimientos en la materia.**
195. En efecto, de acuerdo con el artículo 109 de la Constitución Federal, las faltas administrativas graves de los servidores públicos serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control o sus homólogos en las entidades federativas y serán resueltas por el

<sup>35</sup> "Artículo 195. [...]

[...]

1. Son sujetos de responsabilidad política:

I. Los diputados del Congreso del Estado;

II. El Gobernador del Estado;

III. Los secretarios de despacho y el Contralor General del Estado;

IV. Los Magistrados y Jueces del Poder Judicial del Estado de Guerrero;

V. Los Presidentes, Síndicos y Regidores de los Ayuntamientos;

VI. Los titulares de las dependencias, entidades u organismos de la administración pública estatal o municipal;

VII. El Presidente y los consejeros de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero;

VIII. Los consejeros del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero;

IX. Los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo;

X. El Fiscal General;

XI. El Auditor Superior del Estado;

XII. Los consejeros del Consejo de Políticas Públicas;

XIII. Los consejeros del Consejo de la Judicatura; y,

XIV. El Defensor General del Instituto de la Defensoría Pública. [...]"

Tribunal de Justicia Administrativa competente; por otro lado, las demás faltas y sanciones administrativas, es decir, las no graves, serán conocidas -investigas, sustanciadas y resueltas- por los órganos internos de control.<sup>36</sup>

196. Por su parte, la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece al respecto lo siguiente:<sup>37</sup>
- Las Secretarías y los órganos internos de control, y sus homólogos en las entidades federativas, tienen a su cargo la investigación, substanciación y calificación de las faltas administrativas.
  - En caso de que los hechos u omisiones sean calificados como faltas no graves, serán competentes los mismos órganos para iniciar, substanciar y resolver el procedimiento de responsabilidades administrativas.
  - La Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y substanciar el procedimiento por faltas administrativas graves.
  - El Tribunal de Justicia Administrativa competente será el encargado de resolver la imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas graves y de faltas de particulares.
  - La Auditoría Superior y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, en caso de que detecten posibles faltas administrativas no graves, darán cuenta a los órganos internos de control correspondientes para que actúen conforme a sus competencias.
197. De lo anterior, se observa claramente que la calificación de “gravedad” o “no gravedad” es un aspecto que trasciende directamente en la determinación de la autoridad competente para investigar, sustanciar y resolver el procedimiento de responsabilidades administrativas respectivo.
198. Así, de un análisis del sistema normativo impugnado, a la luz de las disposiciones relevantes previstas en la Constitución Federal y desarrolladas por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se extrae que **los artículos impugnados no hacen distinción alguna entre las disposiciones de la Ley cuyo incumplimiento será considerado una falta administrativa grave o no grave.**
199. Esta situación, al no tratarse de una mera transcripción de las conductas sancionadas por la Ley General, genera incertidumbre respecto de quienes serán las autoridades competentes para conocer de las infracciones a la Ley, pues si bien, el artículo 23 impugnado remite a la Ley de Responsabilidades Administrativas estatal por lo que hace a la regulación de la investigación, tramitación, sustanciación y resolución del procedimiento; lo cierto es que es la propia legislación impugnada la que debió determinar qué conductas constituirían faltas administrativas graves o no graves, a fin de poder hacer una correcta remisión.
200. En este sentido, lo dispuesto en los artículos 20 y 21 impugnados, tampoco sirven para aclarar quiénes resultarían las autoridades competentes, pues únicamente mandata que serán los órganos internos de control los que, oficiosamente o derivado de una denuncia, darán inicio a la investigación o al procedimiento de responsabilidad correspondiente. Por su parte, el artículo 22, en su fracción II, faculta a la Auditoría Superior del Estado también para iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa, y, además, para la imposición de sanciones.

<sup>36</sup> **Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: [...]

III. [...] Las faltas administrativas graves serán investigadas y sustanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control [...].”

<sup>37</sup> **Artículo 10.** Las Secretarías y los Órganos internos de control, y sus homólogos en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las Faltas administrativas.

Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como Faltas administrativas no graves, las Secretarías y los Órganos internos de control serán competentes para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en esta Ley.

En el supuesto de que las autoridades investigadoras determinen en su calificación la existencia de Faltas administrativas, así como la presunta responsabilidad del infractor, deberán elaborar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y presentarlo a la Autoridad substanciadora para que proceda en los términos previstos en esta Ley [...].

**Artículo 11.** La Auditoría Superior y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y substanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves.

En caso de que la Auditoría Superior y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas detecten posibles faltas administrativas no graves darán cuenta de ello a los Órganos internos de control, según corresponda, para que continúen la investigación respectiva y promuevan las acciones que procedan [...].

**Artículo 12.** Los Tribunales, además de las facultades y atribuciones conferidas en su legislación orgánica y demás normatividad aplicable, estarán facultados para resolver la imposición de sanciones por la comisión de Faltas administrativas graves y de Faltas de particulares, conforme a los procedimientos previstos en esta Ley.

**Artículo 13.** Cuando las Autoridades investigadoras determinen que de los actos u omisiones investigados se desprenden tanto la comisión de faltas administrativas graves como no graves por el mismo servidor público, por lo que hace a las Faltas administrativas graves substanciarán el procedimiento en los términos previstos en esta Ley, a fin de que sea el Tribunal el que imponga la sanción que corresponda a dicha falta. Si el Tribunal determina que se cometieron tanto faltas administrativas graves, como faltas administrativas no graves, al graduar la sanción que proceda tomará en cuenta la comisión de éstas últimas.

201. Por lo tanto, se observa que, si bien, la ley impugnada faculta tanto a la Auditoría Superior Estatal como a los órganos internos de control para dar inicio a la investigación sobre la probable comisión de una falta administrativa, lo cual podría considerarse, en un primer momento, acorde con la Ley General de Responsabilidades Administrativas; la ausencia de calificación sobre la gravedad o no gravedad de las conductas que pueden dar lugar a responsabilidades administrativas permea el sistema de tal forma que no se sabe quién será la autoridad competente no solamente para el inicio y la investigación del procedimiento, sino para substanciación y la resolución del mismo, incluyendo la imposición de la sanción que corresponda.
202. En consecuencia, **los artículos 20, 21, 22, fracción II, y 23 impugnados son inconstitucionales** dado que no otorgan certidumbre sobre la calificación de gravedad de las faltas administrativas y, en consecuencia, de las autoridades competentes a lo largo del procedimiento.
203. Por su parte, **el artículo 24 impugnado también comete dos imprecisiones** que, como plantea la CNDH, dan lugar a un parámetro sancionatorio diferenciado. En primer lugar, se distorsiona dicho parámetro dado que el único criterio que se considera relevante para determinar la sanción a imponer es el beneficio obtenido u otorgado a partir de una base económica. Esto no toma en cuenta y contraviene lo previsto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas que establece diversos elementos a considerarse en la imposición de sanciones, que trascienden los daños patrimoniales causados, tal y como se prevé en los artículos 76 y 80 de la Ley General.<sup>38</sup>
204. Asimismo, en segundo lugar, el artículo 24 modifica las posibles sanciones que pueden imponerse, pues lo limita a la “destitución e inhabilitación” del servidor público, reduciendo y limitando el catálogo de sanciones posibles que se pueden imponer ante una infracción administrativa, conforme a los artículos 75, 78 y 79 de la Ley General.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> **Artículo 76.** Para la imposición de las sanciones a que se refiere el artículo anterior se deberán considerar los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, así como los siguientes:

- I. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos, la antigüedad en el servicio;
- II. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución, y
- III. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.

En caso de reincidencia de Faltas administrativas no graves, la sanción que imponga el Órgano interno de control no podrá ser igual o menor a la impuesta con anterioridad.

Se considerará reincidente al que habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada y hubiere causado ejecutoria, cometa otra del mismo tipo.

**Artículo 80.** Para la imposición de las sanciones a que se refiere el artículo 78 de esta Ley se deberán considerar los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, así como los siguientes:

- I. Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones;
- II. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;
- III. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- VI. El monto del beneficio derivado de la infracción que haya obtenido el responsable.”

<sup>39</sup> **Artículo 75.** En los casos de responsabilidades administrativas distintas a las que son competencia del Tribunal, la Secretaría o los Órganos internos de control impondrán las sanciones administrativas siguientes:

- I. Amonestación pública o privada;
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión;
- III. Destitución de su empleo, cargo o comisión, y
- IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

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

La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de uno a treinta días naturales. En caso de que se imponga como sanción la inhabilitación temporal, ésta no será menor de tres meses ni podrá exceder de un año

**Artículo 78.** Las sanciones administrativas que imponga el Tribunal a los Servidores Públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en:

- I. Suspensión del empleo, cargo o comisión;
- II. Destitución del empleo, cargo o comisión;
- III. Sanción económica, y
- IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

A juicio del Tribunal, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de la Falta administrativa grave. La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de treinta a noventa días naturales.

En caso de que se determine la inhabilitación, ésta será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la Falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y de diez a veinte años si dicho monto excede de dicho límite. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación.

**Artículo 79.** En el caso de que la Falta administrativa grave cometida por el servidor público le genere beneficios económicos, a sí mismo o a cualquiera de las personas a que se refiere el artículo 52 de esta Ley, se le impondrá sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos.

En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios económicos obtenidos.

Lo anterior, sin perjuicio de la imposición de las sanciones a que se refiere el artículo anterior. El Tribunal determinará el pago de una indemnización cuando, la Falta administrativa grave a que se refiere el párrafo anterior provocó daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

En dichos casos, el servidor público estará obligado a reparar la totalidad de los daños y perjuicios causados y las personas que, en su caso, también hayan obtenido un beneficio indebido, serán solidariamente responsables.”

205. Sin embargo, los razonamientos anteriores no resultan aplicables para declarar la invalidez de las **fracciones I, IV y V del artículo 22 impugnado**, pues las facultades otorgadas a la Auditoría Superior del Estado relacionadas con: realizar observaciones a los entes fiscalizados para los efectos correspondientes I); realizar las denuncias penales o de juicio político que procedan IV); y ejercer las demás atribuciones que le confiere la Ley General de Contabilidad Gubernamental para procurar el cumplimiento de las disposiciones y sancionar su infracción V); no se circunscriben al sistema normativo de responsabilidades administrativas impugnado, y no se advierte que excedan las funciones de la Auditoría Estatal ni se formularon argumentos en ese sentido, **por lo que debe reconocerse su validez.**
206. Finalmente, en otra línea de pensamiento, **la fracción III del artículo 22 impugnado resulta inconstitucional** en tanto otorga a la Auditoría Estatal la facultad para determinar los daños y perjuicios que afectan a la hacienda pública estatal o el patrimonio de los entes públicos y entidades paraestatales y fincar las responsabilidades resarcitorias; lo anterior, en contravención al artículo 109, fracción IV, de la Constitución Federal que indica que serán los tribunales de justicia administrativa correspondientes quienes impondrán, entre otros aspectos, el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública o a los entes públicos federales, locales o municipales.<sup>40</sup>
207. Asimismo, el artículo 116, fracción V, de la Constitución Federal, también asigna a los tribunales de justicia administrativa de las entidades federativas la competencia para “fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos [...]”.<sup>41</sup>
208. Las legislaturas estatales no tienen prohibido adecuar a nivel local las normas que permitan dar funcionalidad, contexto o integridad al régimen local de responsabilidades administrativas. Sin embargo, al hacerlo, deben ser cuidadosas de no trastocar los parámetros previstos por la Constitución Federal y la Ley General de la materia, especialmente, deben evitar la modificación de los aspectos competenciales en cuanto a los entes facultados para llevar a cabo la investigación, substanciación y resolución del proceso.<sup>42</sup>
209. Por lo tanto, en resumen, por un lado, procede **declarar la invalidez de los artículos 20, 21, 22, solamente en sus fracciones II y III, 23 y 24 de la Ley de Remuneraciones del Estado de Guerrero** al conformar un sistema de responsabilidades administrativas que se aparta de los mandamientos previstos por la Constitución Federal y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
210. No obstante, por otra parte, se **reconoce la validez de las fracciones I, IV y V del artículo 22**, dado que no adolecen de los mismos vicios de inconstitucionalidad.

### VIII. EFECTOS

211. Los efectos de esta sentencia se determinan conforme a lo establecido en los artículos 41, fracciones IV y V, así como 45, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen que este Tribunal Constitucional debe fijar con precisión los alcances de la sentencia, los órganos obligados a cumplirla, el término para el cumplimiento y que surtirán sus consecuencias a partir de la fecha que determine la Suprema Corte, ya que éstas no tendrán efectos retroactivos, salvo en materia penal.

---

<sup>40</sup> **Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

[...]

**IV.** Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. [...].”

<sup>41</sup> **Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

[...]

**V.** Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los Tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales. [...].”

<sup>42</sup> En esta línea véanse los párrafos 90 a 92 de la acción de inconstitucionalidad 69/2019, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de 1 de marzo de 2021.

212. En síntesis a las consideraciones expresadas en el estudio de fondo, por un lado, se reconoce la validez del artículo 22, fracciones I, IV y V, de la Ley de Remuneraciones del Estado de Guerrero. Por lo que hace al artículo 12, párrafos primero y tercero, se reconoce su validez, al tenor de la interpretación conforme desarrollada en el tema 3 del considerando VII de esta sentencia.
213. Por otra parte, respecto a los artículos 5, párrafo segundo, 12, párrafo segundo, 18, 20, 21, 22, fracciones II y III, 23 y 24 de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, se declara su invalidez, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso local.
214. Finalmente, en relación con la deficiente regulación detectada en los artículos 6, 7 y 8 impugnados, se condena al Congreso del Estado a que, en el siguiente periodo ordinario de sesiones, legisle respecto las deficiencias legislativas advertidas en el considerando VII, tema 1, de este fallo, sin perjuicio de que dicha autoridad tiene la facultad para legislar de la manera que estime adecuada.
215. Lo antedicho deberá llevarlo a cabo una vez que al Congreso del Estado de Guerrero le sea notificada esta sentencia.

#### IX. PUNTOS RESOLUTIVOS

216. Por lo expuesto y fundado se resuelve:

**PRIMERO.** Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.** Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 5, párrafo primero, 6, 7 y 8 de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de diciembre de dos mil dieciocho.

**TERCERO.** Se reconoce la validez de los artículos 12, párrafos primero y tercero (al tenor de la interpretación conforme propuesta), y 22, fracciones I, IV y V, de la indicada Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.

**CUARTO.** Se declara fundada la omisión legislativa atribuida a los artículos 6, 7 y 8 de la indicada Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, en términos de lo dispuesto en el apartado VII de esta determinación.

**QUINTO.** Se declara la invalidez de los artículos 5, párrafo segundo, 12, párrafo segundo, 18, 20, 21, 22, fracciones II y III, 23 y 24 de la referida Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso de dicho Estado.

**SEXTO.** Se condena al Congreso del Estado para que, a más tardar en el periodo ordinario de sesiones, siguiente a la notificación de esta sentencia, legisle respecto de las deficiencias legislativas advertidas en los artículos 6, 7 y 8 de la citada Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, en los términos precisados en el apartado VIII de esta determinación.

**SÉPTIMO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

#### **En relación con el punto resolutive primero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y causas de improcedencia.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo con precisiones, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo a la precisión de las normas impugnadas. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó parcialmente a favor. El señor Ministro Pardo Rebolledo y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebollo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Análisis del segundo concepto de invalidez", consistente en declarar la invalidez del artículo 5, párrafo primero, de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero. Las señoras Ministras Ortiz Ahlf, Batres Guadarrama y Presidenta Piña Hernández votaron en contra.

Se expresó una mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebollo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Análisis del primer concepto de invalidez", consistente en declarar la invalidez de los artículos 6, 7 y 8 de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Batres Guadarrama y Presidenta Piña Hernández, salvo por la invalidez directa del artículo 6, fracción I, votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los preceptos referidos, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebollo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek con razones adicionales, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado "Análisis del tercer concepto de invalidez", en su inciso a), consistente en reconocer la validez del artículo 12, párrafos primero y tercero, de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, al tenor de la interpretación conforme propuesta. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebollo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, denominado "Análisis del quinto concepto de invalidez", consistente en reconocer la validez del artículo 22, fracciones I, IV y V, de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.

**En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf salvo por el tema de los supuestos de excepción previstos en el artículo 6, fracciones II y IV, Pardo Rebollo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades sobre la naturaleza de las omisiones declaradas fundadas y Presidenta Piña Hernández por razones distintas (por la existencia de la omisión legislativa en todo el ordenamiento impugnado), respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Análisis del primer concepto de invalidez", consistente en declarar fundada la omisión legislativa atribuida a los artículos 6, 7 y 8 de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Batres Guadarrama votaron en contra. La señora Ministra Ríos Farjat y el señor Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

**En relación con el punto resolutivo quinto:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebollo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Análisis del segundo concepto de invalidez", consistente en declarar la invalidez del artículo 5, párrafo segundo, de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero. Las señoras Ministras Ortiz Ahlf y Batres Guadarrama votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebollo, Ríos Farjat, Laynez Potisek con razones adicionales, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por razones diferentes, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado "Análisis del tercer concepto de invalidez", su inciso b), consistente en declarar la invalidez del artículo 12, párrafo

segundo, de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero. Las señoras Ministras Ortiz Ahlf y Batres Guadarrama votaron en contra. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones diversas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat con consideraciones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado "Análisis del cuarto concepto de invalidez", consistente en declarar la invalidez del artículo 18 de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero. La señora Ministra Batres Guadarrama votó en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, denominado "Análisis del quinto concepto de invalidez", consistente en declarar la invalidez de los artículos 20, 21, 22, fracción II, y 23 de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero. Las señoras Ministras Batres Guadarrama y Presidenta Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 5, denominado "Análisis del quinto concepto de invalidez", consistente en declarar la invalidez de los artículos 22, fracción III, y 24 de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Guerrero.

**En relación con el punto resolutive sexto:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en determinar que en relación con la deficiente regulación detectada en los artículos 6, 7 y 8 impugnados, se condena al Congreso del Estado de Guerrero a que, en el período ordinario de sesiones siguiente al de la notificación de la sentencia, legisle respecto de las deficiencias advertidas, sin perjuicio de que dicha autoridad tenga la facultad para legislar de la manera que estime adecuada, lo cual deberá llevar a cabo una vez que le sea notificada esta sentencia. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Batres Guadarrama votaron en contra.

**En relación con el punto resolutive séptimo:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

Ministra Presidenta, **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ministro Ponente, **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuarenta y un fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 7/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinte de enero de dos mil veinticinco. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintisiete de mayo de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA PRESIDENTA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 7/2019, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE VEINTE DE ENERO DE DOS MIL VEINTICINCO.**

En la referida sesión el Tribunal Pleno analizó diversos artículos de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, expedida mediante Decreto publicado el catorce de diciembre de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa. Si bien, coincido con la decisión de la mayoría, respetuosamente me aparto de algunas consideraciones y en aras de dar mayor claridad, mis precisiones las expondré en ciertos temas desarrollados en la sentencia.

**Razones del voto concurrente:**

**1. Precisión de las normas impugnadas.** Considero que debió tenerse por impugnada la *omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio* alegada por la comisión accionante y no solo los artículos 6, 7 y 8, párrafo segundo, de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.

Así es, en la demanda, en el primer concepto de invalidez, se precisa que la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, **en su totalidad**, carece de bases y parámetros objetivos y diferenciados para establecer una remuneración de los servidores públicos de la entidad, es decir, al parecer de la accionante, al no desarrollar dicho ordenamiento el contenido de lo dispuesto en el artículo 127 constitucional, contiene una *omisión legislativa parcial* (página 9 de la demanda). Es decir, el planteamiento de dicho concepto de invalidez se refiere a una *omisión legislativa relativa en competencias de ejercicio obligatorio* y no solamente de los citados numerales de la Ley de Remuneraciones.

Como lo manifesté al resolverse la diversa **acción de inconstitucionalidad 105/2018** (que es similar a este asunto, dado que en ese precedente se alegó una omisión legislativa relativa en relación con la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos), para determinar si existe una omisión legislativa relativa **es necesario analizar el contenido de toda la ley efectivamente emitida**.

Aunado a que, desde un punto de vista funcional, conviene tener por reclamada la *omisión legislativa relativa* dado que, de declararse la inconstitucionalidad de los preceptos que prevén la regulación de las remuneraciones en el Estado de Guerrero, se generaría un vacío normativo. También, debe tenerse en cuenta que algunos de los preceptos que conforman el ordenamiento impugnado están, prácticamente, replicando lo que dice el artículo 127 constitucional en sus diversas fracciones.

Por tanto, no comparto que se tuvieran por reclamados en lo particular los artículos 6, 7 y 8 de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.

Por otra parte, estimo que también debió tenerse como reclamado (atendiendo al reclamo particular que de él se hizo), al artículo 6, fracción I, del aludido ordenamiento, por cuanto a la porción normativa que establece que en el presupuesto de egresos del Estado se prevé la remuneración máxima del ejecutivo federal. Ello de conformidad con lo expuesto en el primer concepto de invalidez (página 15 de la demanda) y que la sentencia no respondió.

Finalmente, considero que también debió tenerse como impugnado el Decreto mediante el cual se expidió la ley local impugnada, pero en virtud de que, a mi juicio, derivado de lo planteado en la demanda, en el apartado de suplencia de la queja, se tenía que analizar si hubo o no violaciones al procedimiento legislativo del que emanó dicha ley.

**2. Estudio de fondo.** Respecto de las consideraciones del estudio expongo lo siguiente:

**Tema 1.** Análisis del primer concepto de invalidez, estudio de los artículos 6, 7 y 8 de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.

Como lo manifesté en el apartado relativo a la precisión de las normas impugnadas, a mi consideración para determinar si existe una *omisión legislativa relativa* es necesario analizar el contenido de toda la ley efectivamente emitida.

Ahora, como lo expresé en la discusión de la diversa **acción de inconstitucionalidad 105/2018**, tratándose de *omisiones legislativas relativas en competencia de ejercicio obligatorio*, este Tribunal Pleno ha ordenado al Poder Legislativo que emita la regulación faltante, es decir, no invalidar la ley, sino complementarla.

A mi juicio, lo hemos hecho así, porque el remedio tiene que ser congruente con la violación; si la violación consiste en que un ordenamiento está incompleto, entonces la solución es ordenar a la autoridad competente que lo complete, pero no anularlo por *omisiones legislativas relativas*, pues la fuente que origina la inseguridad jurídica es la ausencia de normas, no las normas emitidas.

En adición a lo anterior, no omito precisar que, a pesar de que en la sentencia se desestimó el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los artículos 6, 7 y 8 de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero; es importante señalar que no conviene

con dicho estudio de fondo, pero en razón de que –como lo he precisado– si el legislador del Estado no ejerció su competencia legislativa de manera completa, como estaba obligado y omitió regular ciertos aspectos necesarios desde el punto de vista constitucional, estimo que el remedio debía ser congruente con la violación y, en esa medida, **ordenar al legislador que ejerciera su competencia legislativa para regular los aspectos que omitió.**

**Tema 2.** Análisis del segundo concepto de invalidez, estudio del artículo 5 de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.

En este tema, la sentencia proponía declarar fundado el concepto de invalidez presentado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el que impugnó el artículo 5 de la citada Ley.<sup>1</sup>

No compartí la declaratoria de invalidez que se proponía en la sentencia, respecto del párrafo primero del artículo 5 de la Ley impugnada, sin embargo, consideré importante se abordara el diverso argumento, en que se cuestionó que el **párrafo segundo**, de dicho artículo es violatorio del principio de igualdad.

A mi parecer, es fundado el argumento, en virtud de que exentar de la obligación de realizar el aviso de pago en demasía sólo al personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tengan puesto de mando medio o superior, constituye una diferencia que carece de justificación objetiva, pues la categoría de puesto conforme a la cual tales servidores públicos prestan sus servicios, no les genera imposibilidad jurídica ni fáctica de reportar dicho pago, tal como ocurre para los servidores públicos que se encuentran en otras categorías.

**Tema 3.** Análisis del tercer concepto de invalidez, estudio del artículo 12 de la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.

Aunque voté a favor de reconocer la validez del artículo 12, párrafos primero y tercero, de la ley local impugnada; y, por otra parte, compartí la propuesta de declarar la invalidez del párrafo segundo de esa misma disposición, lo hice en contra de las consideraciones y por razones diversas.

Así es, no estoy de acuerdo con las razones por las que la sentencia concluye que dicho párrafo segundo establece una distinción discriminatoria e injustificada respecto de los trabajadores de mando y enlace, debido a que los excluye de la posibilidad de disfrutar de créditos, préstamos y anticipos, toda vez que se trata de beneficios que sí operan en favor de las demás categorías de trabajadores.

Desde mi perspectiva, el trato diferenciado sí se encuentra justificado en la medida en que se basa en una propiedad relevante, dado que quienes ocupan los puestos más altos tienen mayor facilidad de obtener un préstamo o crédito en el ámbito privado, ya que cuentan con una mayor capacidad económica, por devengar un mayor salario, que quienes ocupan categorías más bajas, a quienes se les dificulta el ser acreedores de ese tipo de empréstitos.

Sin embargo, considero que el párrafo segundo del artículo 12, resulta violatorio del derecho fundamental a la seguridad jurídica, en razón de que no reviste de la claridad necesaria para determinar si esa disposición, que elimina ese tipo de prestaciones, resulta aplicable a quienes antes de su vigencia ocupen los puestos de los niveles de enlace, mando medio o superior o sus equivalentes a los de la Administración Pública del Estado y de los Ayuntamientos, o solamente a aquellos que se incorporen al servicio público después de la entrada en vigor de la aludida disposición.

Por lo que resulta indispensable una mayor exigencia de seguridad jurídica si existe una considerable posibilidad de afectar significativamente los derechos laborales de los servidores públicos que han adquirido el goce de diversas prestaciones, distintas de las remuneraciones, por virtud de lo previsto, por ejemplo, en sus condiciones generales de trabajo o en sus contratos colectivos.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández.**- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina.**- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en relación con la sentencia del veinte de enero de dos mil veinticinco, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 7/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintisiete de mayo dos mil veinticinco.- Rúbrica.

<sup>1</sup> **Artículo 5.** Los servidores públicos están obligados a reportar a su superior jerárquico, dentro de los 30 días naturales, cualquier pago en demasía respecto de lo que le corresponda según las disposiciones vigentes. Los titulares de los entes públicos deberán presentar el reporte a la unidad administrativa responsable de la demasía.

**Se exceptúa de esta obligación al personal de base y supernumerario de las entidades públicas que no tenga puesto de mando medio o superior."**

[Énfasis añadido]

**VOTO CONCURRENTE****QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 7/2019.**

En sesión de veinte de enero de dos mil veinticinco, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 7/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de diversos artículos de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero.

**I.- CONSIDERACIONES DE LA RESOLUCIÓN.**

En lo que interesa, se determinó tener por impugnados los artículos 5, 6, 7, 8, 12, 18, 20, 21, 22, 23 y 24 de la **Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero**; y, se analizaron diversos planteamientos de inconstitucionalidad. Dentro de éstos, resultó relevante para el presente voto, el planteamiento relativo a una **omisión legislativa relativa**.

Dicha omisión se centró exclusivamente en los artículos 6, 7 y 8 de la Ley, ya que estos regulan el procedimiento de programación y presupuestación de las remuneraciones de los servidores públicos en la entidad federativa; así como los límites para la cuantificación de dichas remuneraciones, sean estas ordinarias, extraordinarias o adicionales.

En opinión de la mayoría, únicamente en estas disposiciones el Congreso local pudo incurrir en una omisión legislativa parcial, lo que derivó en una regulación deficiente.

**II.- RAZONES DEL VOTO CONCURRENTE.**

Como lo señalé en sesión, me aparto del criterio adoptado por la mayoría en el apartado relativo a la precisión de la norma, ya que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su primer concepto de invalidez, impugnó una omisión legislativa de carácter relativo. En este sentido, desde mi postura, **debió considerarse impugnada la totalidad de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero**; y, no únicamente los artículos 6, 7 y 8.

Esto se debe a que, para determinar una omisión legislativa, resulta indispensable analizar la integridad de la ley en su conjunto; para validar si esta existe o no. Una omisión que parezca evidente en artículos aislados puede resultar infundada al examinarse en conjunto con el resto de un ordenamiento; especialmente, cuando la hipótesis normativa relevante se encuentra distribuida en diversos preceptos legales.

Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia del veinte de enero de dos mil veinticinco, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 7/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintisiete de mayo dos mil veinticinco.- Rúbrica.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 7/2019.**

En sesión de veinte de enero de dos mil veinticinco, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 7/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra el Decreto por el que se expidió la Ley Número 18 de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, publicado el catorce de diciembre de dos mil dieciocho en el periódico oficial de esa entidad federativa.

**Criterio mayoritario.**

En el **Tema 1** se analizó una omisión atribuida por la Comisión al legislador local del Estado de Guerrero. El argumento de la actora consistió en que la ley impugnada no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución Federal porque no prevé parámetros objetivos para determinar la cuantía de las remuneraciones de los servidores públicos ni desarrolla los principios constitucionales sobre la materia, es decir: equidad, proporcionalidad y adecuación, entre otros.

La mayoría de los integrantes del Pleno declaró fundada la omisión legislativa al considerar que los artículos 6, 7 y 8 de la Ley de Remuneraciones impugnada contienen una regulación deficiente que permite fijar las remuneraciones de los servidores públicos de forma discrecional, aspecto que *–estimaron–* contraviene uno de los objetivos de la reforma constitucional de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, que fue la de evitar la arbitrariedad en la determinación del sueldo burocrático.

Explicó la mayoría que la ley analizada no contiene criterios técnicos y objetivos para establecer las diferentes bandas salariales o alguna metodología para conocer la cuantificación precisa del sueldo de los servidores públicos en la entidad federativa ni del titular del Poder Ejecutivo local, más allá de establecer como tope salarial lo dispuesto para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente. A partir de lo anterior, se condenó al Congreso del Estado de Guerrero para que legislara respecto de las deficiencias legislativas advertidas.

**Motivo de la disidencia.**

Disiento de la determinación anterior porque considero que no existe la presunta deficiente regulación por el hecho de que las normas carezcan de un mecanismo para determinar el monto de los sueldos de las personas al servicio del Gobierno del Estado de Guerrero.

En mi opinión, el artículo 127 constitucional otorgó libertad de configuración legislativa para que la Federación y las entidades federativas diseñen el modelo de regulación salarial que consideren conveniente, desde luego, dentro de los límites que marca el precepto constitucional.

Por tanto, si las legislaturas locales omiten en sus ordenamientos en materia de remuneraciones prescindir de una metodología única para determinar su monto, delegando en las propias dependencias gubernamentales la facultad de evaluar y determinar el nivel salarial de las personas a su cargo, considero que con tal proceder las legislaturas y, en este caso, la del Estado de Guerrero, solamente ejercen la libertad de configuración normativa que les atribuyó el Constituyente, quien en ningún momento impuso la obligación de prever un sistema en particular para regular las percepciones de los servidores públicos, sino que únicamente precisó qué conceptos las integran y cuáles son sus máximos posibles, así como sus excepciones.

Es por lo anterior que, a mi consideración, lo procedente era declarar infundada la omisión legislativa alegada y, por ende, estoy en contra de condenar al Congreso del Estado de Guerrero para que legisle respecto de las deficiencias legislativas mencionadas.

Atentamente

Ministra **Yasmín Esquivel Mossa**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en relación con la sentencia del veinte de enero de dos mil veinticinco, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 7/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintisiete de mayo dos mil veinticinco.- Rúbrica.