

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

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

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

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

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

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

I. Nombre y firma del promovente:

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

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

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

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

III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

Artículos 80, fracciones II y III, 98, fracciones IV, en la porción normativa “*durante los cinco años anteriores a su muerte*”, y V, en la porción normativa “*siempre y cuando hayan vivido en su compañía durante los cinco años que precedieron a su fallecimiento*”, y 190, fracción I, en la porción normativa “*por nacimiento*”, todos de la **Ley Laboral Burocrática del Estado de Nayarit**, expedida mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa el 31 de mayo de 2019, cuyos textos son los siguientes:

“Artículo 80. Causas de no reinstalación del trabajador. Los Entes Públicos no estarán obligados a reinstalar al trabajador en los siguientes supuestos:

I. (...)

II. Se considere que la reinstalación del trabajador afectará la buena marcha del Ente Público al que está adscrito; y

III. Que se haya suprimido la plaza y se compruebe ante la Sala correspondiente la imposibilidad administrativa de crear una equivalente.

IV. (...).”

“Artículo 98. Beneficiarios. En caso de fallecimiento, para el pago de la indemnización o de las prestaciones que correspondan, se tomará en cuenta la designación de beneficiario realizada por el Trabajador.

De no existir dicha designación expresa, se pagará en partes iguales, según el siguiente orden de prelación:

I. a III. (...)

IV. A falta del cónyuge, hijos, concubina o concubinario, a los padres que hubiesen dependido económicamente del trabajador o pensionado fallecido **durante los cinco años anteriores a su muerte;**

V. A los dependientes económicos si no existen las personas enumeradas en las fracciones anteriores, **siempre y cuando hayan vivido en su compañía durante los cinco años que precedieron a su fallecimiento.**”

Artículo 190. Requisitos para ser Presidente de Sala. Para ser Presidente de alguna de las Salas Laborales se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

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

II. a IV. (...).”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º, 14, 16, 32, 35, fracción VI, 123, apartado B, fracciones IX, párrafo segundo, y XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 9, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2.1, 15, 25, inciso c), y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- 2.2, 6, 7, inciso a), fracción II), y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la igualdad.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho a la estabilidad en el empleo.
- Derecho de acceso a un cargo público.
- Derecho a dedicarse a cualquier profesión, industria, comercio o trabajo lícitos.

- Derecho a un nivel de vida adecuado.
- Principio de legalidad.
- Principio de previsión social.
- Prohibición de discriminación.

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

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

VII. Oportunidad en la promoción.

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

En el caso, las normas cuya declaración de invalidez se solicita fueron publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nayarit el 31 de mayo de 2019, por lo que el plazo para promover la acción corre del sábado 1 de junio al domingo 30 del mismo mes y año. Sin embargo, al ser inhábil el último día para presentar la demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente.

Por tanto, al promoverse el día de hoy ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

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

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

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

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

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

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

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

De la Ley:

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

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

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

Del Reglamento Interno:

“Artículo 18. (Órgano ejecutivo)

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

IX. Introducción.

De forma preliminar conviene precisar que la promoción de las acciones de inconstitucionalidad, no busca, en ningún caso, atacar a las instituciones o debilitar nuestro sistema jurídico, sino por el contrario, su objetivo es consolidar nuestras instituciones y preservar nuestro Estado de Derecho defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos, los cuales representan una parte sustantiva de la misma. Respetar y defender los derechos humanos lleva implícito el respeto y defensa de la Constitución.

De esta manera, se busca que las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido, encaucen el ámbito de esa actuación a fin de que, por un lado, el gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice, y por otro, que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado y acotado.

En esa tesitura la sociedad ha manifestado a esta CNDH su inquietud ante la ley

que se somete a examen de ese Alto Tribunal y es misión de este Organismo Constitucional Autónomo dar cabida a esas inquietudes a través de este medio abstracto de control de constitucionalidad.

En virtud de que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es el máximo y último interprete constitucional, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos consciente de su papel, pone el tema a su conocimiento para que, en el ámbito de sus atribuciones, decida lo que corresponda, confiando en que su pronunciamiento estará orientado por hacer efectivo el respeto a los derechos humanos y garantizar la resolución que más favorezca a las personas.

Una vez señalado lo anterior, el presente medio de control de la constitucionalidad de promueve para garantizar los derechos fundamentales de seguridad jurídica, estabilidad en el empleo, igualdad y no discriminación, acceso a un cargo público y a dedicarse a cualquier profesión, industria, comercio o trabajo lícitos, así como los principios de legalidad y previsión social.

Concretamente, esta Comisión Nacional estima que los artículos 80, fracciones II y III; 98, fracciones IV, en la porción normativa "*fallecido durante los cinco años anteriores a su muerte*", y V, en la porción normativa "*siempre y cuando hayan vivido en su compañía durante los cinco años que precedieron a su fallecimiento*"; y 190, fracción I, en la porción normativa "*por nacimiento*", de la Ley Laboral Burocrática del Estado de Nayarit vulneran los derechos mencionados.

En primero de los artículos mencionados en el párrafo precedente establece que los entes públicos no estarán obligados a reinstalar al trabajador cuando consideren que se afectará la "buena marcha" de los mismos.

Dicha excepción al derecho a reinstalar a los trabajadores genera inseguridad jurídica, toda vez que deja a discreción de la autoridad, determinar cuándo se "*afectará la buena marcha del Ente Público*".

Lo anterior implica que los trabajadores que lleguen a ser separados de su cargo incluso de forma injustificada, no podrán tener derecho a la reinstalación cuando

la autoridad considere que la misma podría afectar la buena marcha del ente público.

Por otra parte, la fracción III del mismo numeral 80, establece, que los entes públicos no estarán obligados a reinstalar al trabajador cuando se haya suprimido la plaza y se compruebe la imposibilidad de crear una equivalente.

En contraste, el artículo 123, Apartado B, fracción IX, segundo párrafo, constitucional reconoce que, en los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley, lo que constituye un derecho de los trabajadores el optar porque se les dé otra plaza equivalente, sin condicionantes, o que se les indemnice.

Es decir que, el Estado no puede establecer como condición, la imposibilidad administrativa de crear una plaza equivalente, toda vez que es derecho del trabajador decidir sobre una plaza equivalente o la indemnización.

Por su parte, el artículo 98 establece el orden de prelación de los beneficiarios, en caso de fallecimiento del trabajador, para el pago de la indemnización y demás prestaciones cuando no exista designación expresa.

La fracción IV dispone que, a falta de cónyuge, hijos, concubina o concubinario, serán beneficiario los ascendientes de la persona fallecida, **pero solo cuando hayan dependido económicamente del trabajador o pensionado durante los cinco años anteriores a su muerte.**

En el caso de la fracción V establece que, en caso de no haber cónyuge, hijos, concubina o concubinario, ni ascendientes, los dependientes económicos tendrán derecho a tales beneficios, pero solo **si hubieran vivido con el trabajador o pensionado durante los cinco años anteriores a su muerte.**

Es decir, se condiciona el otorgamiento de la indemnización y prestaciones derivadas del fallecimiento del trabajador al hecho de que hubieran dependido o vivido con el trabajador por un plazo de 5 años.

La fracciones referidas implican un plazo excesivo e injustificado para otorgar dichas prestaciones, pues los ascendientes o en su caso los dependientes económicos, deben tener la posibilidad de ser beneficiarios, sin importar el tiempo que han dependido económicamente del trabajador o vivido con el mismo.

Es decir, no se pueden condicionar el otorgamiento de los beneficios a las personas señaladas en la norma por motivos o circunstancias ajenas al trabajador¹, al hecho de que la muerte suceda cinco años después de tener como dependientes económicos a las personas que señalan las fracciones impugnadas.

Finalmente, en el caso del artículo 190, fracción I, se considera que exigir la calidad de ciudadanía mexicana por nacimiento para ser Presidente de alguna Sala de Justicia Laboral Burocrática, dada la naturaleza de sus funciones, no persigue un fin constitucionalmente válido, por lo cual resulta discriminatorio al restringir para las personas mexicanas por naturalización el acceso a dicho cargo público, con base en la nacionalidad de las personas.

Como último punto, esta Comisión Nacional advierte, del análisis del proceso legislativo del cual derivó la norma que ahora se impugna, que pueden existir violaciones procedimentales, situación que se hace del conocimiento de ese Alto Tribunal, para que, por ser una cuestión de oficio, analice los antecedentes legislativos de manera que se garantice el principio de deliberación democrática y efectiva participación de todas las fuerzas políticas.²

¹ Véase: Jurisprudencia: P./J. 150/2008 (9ª.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, septiembre de 2009, página 8, materia Constitucional, laboral, del rubro siguiente: **“ISSSTE. EL ARTÍCULO 136 DE LA LEY RELATIVA, AL LIMITAR LA PENSIÓN DE VIUEZ DEL CÓNYUGE SUPÉRSTITE, ES VIOLATORIO DE LOS ARTÍCULOS 1o. Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).”**

²² Sirve de sustento la tesis P. L/2008 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, junio de 2008, p. 717, del rubro: **“PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.”**

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. El artículo 80, fracción II, de la Ley Laboral Burocrática del Estado de Nayarit, establece que los entes públicos no estarán obligados a reinstalar al trabajador cuando consideren que se afectará la ‘buena marcha’ de los mismos, lo cual deja a discreción de la autoridad determinar cuándo se *“afectará la buena marcha del Ente Público”*; por su parte, la fracción III del mismo numeral dispone que los entes públicos no estarán obligados a otorgar una plaza equivalente, en el caso de supresión de las mismas, cuando tenga la imposibilidad administrativa de crearla. Por tanto, se vulneran los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la estabilidad en el empleo, reconocidos en los artículos 14, 16 y 123, apartado B, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el presente concepto de invalidez se desarrollarán los argumentos tendentes a demostrar la inconstitucionalidad de las fracciones II y III del artículo 80 de la Ley Laboral Burocrática del Estado de Nayarit, toda vez que se estima que dichas disposiciones normativas transgreden el derecho de los trabajadores al servicio del Estado a la reinstalación.

Lo anterior, en razón de que las fracciones controvertidas permiten que la autoridad discrecionalmente se niegue a reinstalar a los trabajadores o a otorgar una nueva plaza equivalente en caso de la supresión de éstas a los servidores públicos que lo soliciten, lo que implica una afectación a los derechos humanos a la seguridad jurídica, a la estabilidad en el empleo y a los principios de legalidad y previsión social.

Para demostrar los planteamientos de inconstitucionalidad que se refirieron en el párrafo que antecede, este concepto se dividirá en diversos subapartados.

En el primero, se desarrollará el contenido y alcance del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, de conformidad con la protección de nuestra Norma Fundamental. Posteriormente, se abordan algunas consideraciones relativas al derecho a la estabilidad en el empleo.

Finalmente, en una última sección, se realizará el análisis y contraste de las fracciones II y III del artículo 80 del ordenamiento legal controvertido, a la luz de los derechos humanos indicados.

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

En principio, resulta necesario precisar que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se encuentran reconocidos en los artículos 14 y 16 de nuestra Norma Suprema, mismos que se constituyen como prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Así, el principio de legalidad y el derecho humano a la seguridad jurídica constituyen ejes rectores de funcionalidad del Estado democrático mexicano, ya que dotan al gobernado de herramientas a las que tiene acceso para estar en posibilidad de oponerse frente a la actuación de la autoridad y así defender sus derechos.

En ese sentido, todo el actuar del poder público se encuentra constreñido al cumplimiento del principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica, en aras de garantizar a todas las personas el pleno respeto de sus derechos humanos.

Puntualizado lo anterior, es posible señalar los supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica en los términos siguientes:

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

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

Ahora bien, una de las facultades del Estado es la de legislar para establecer la normatividad sobre la que se debe regir la vida en sociedad, la cual se encuentra limitada por diversos lineamientos que deben ser observados para asegurar la constitucionalidad y convencionalidad de las disposiciones que emita.

Para ello, las normas deben contener los elementos mínimos que le brinden a la persona la certeza suficiente sobre lo que se está regulando para que la autoridad no incurra en arbitrariedades. En esta tesitura, una de las prerrogativas de toda persona en relación con el derecho a la seguridad jurídica es “saber a qué atenerse” respecto del contenido de las leyes y de la propia actuación de la autoridad.

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

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

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

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

Precisado lo anterior, se expondrán los fundamentos del derecho a la estabilidad en el empleo para posteriormente concluir que, en los casos de las fracciones impugnadas, el Congreso del Estado de Nayarit, al expedir la Ley Laboral Burocrática de esa entidad, lo hizo sin garantizar la debida certeza en la norma y sin acotar de manera suficiente los supuestos en los que no se podrá reinstalar u otorgar una plaza nueva en caso de la supresión, lo que se trasgrede el derecho referido.

B. Derecho a la estabilidad en el empleo de los servidores públicos de las entidades federativas.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera conveniente hacer referencia al marco constitucional en materia de las relaciones laborales para los servidores públicos de las entidades federativas y sus municipios.

Al respecto, resulta importante mencionar de manera previa que, si bien las relaciones de trabajo entre los entes públicos de los estados y municipios con las personas que les prestan sus servicios se rigen por las leyes que expiden las legislaturas locales, dichos ordenamientos deben ser acordes con lo dispuesto por el artículo 123 de la Norma Suprema y sus disposiciones reglamentarias.

Lo anterior encuentra sustento en lo dispuesto por los artículos 115, fracción VIII, y 116, fracción VI, de la Constitución Federal, que a la letra señalan:

“Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

VIII. (...)

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

(...).”

“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:

(...)

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.

(...).”

Esto es, los órganos legislativos de los estados cuentan con la facultad para emitir la regulación correspondiente a las relaciones de trabajo de índole pública al servicio de sus gobiernos locales y municipales, sin embargo, la misma debe ser conforme a las bases del apartado B del artículo 123 constitucional, así como de las normas que lo reglamentan.

Ahora bien, el diverso numeral 123, apartado B, fracción IX, de la Norma Suprema dispone, respecto a las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores, lo siguiente:

“Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el 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:

(...)

IX.- Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

(...).”

De lo anterior, podemos desprender que la Constitución General de la República reconoce el derecho a la estabilidad en el empleo de los servidores públicos de base, toda vez que estatuye como garantía para los trabajadores que solamente podrán ser suspendidos o cesados en su trabajo por causa justificada, agregando que para los casos en que dicha separación sea injustificada, aquéllos tendrán derecho a optar por la reinstalación o la indemnización.

Asimismo, dispone que los trabajadores afectados por la supresión de plazas tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o la indemnización de ley.

En esta tesitura, la propia Constitución Federal, nuestro parámetro de regularidad, privilegia, en primer término, la continuación de la relación de trabajo y, en segundo lugar, otorga como opción al trabajador el que reciba una indemnización en los casos de suspensión o cese injustificado.

Este derecho a la reinstalación se hace extensivo para los casos de supresión de plazas, supuesto en el cual es decisión del propio trabajador optar por una plaza equivalente a la suprimida o la indemnización.

Así, al contenerse esta prerrogativa fundamental en el artículo 123, apartado B, de la Ley Fundamental, es inconcuso que se traduce en un derecho mínimo al que deben adecuarse las legislaciones locales al momento de emitir las leyes laborales que regularán las relaciones entre los entes públicos y sus trabajadores.

Para robustecer lo anterior, resulta necesario traer a colación los antecedentes legislativos de las reformas constitucionales que culminaron con la incorporación al cuerpo de la Norma Suprema del derecho aludido.

En primer lugar, de la reforma al artículo 123, con la que se creó el apartado B, se desprende de su proceso legislativo lo siguiente:

7 de diciembre de 1959
Exposición de motivos:
Iniciativa

(...)

Los trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores.

*Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. **Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de allí que deba ser siempre legalmente tutelado.***

De lo anterior se desprende la necesidad de comprender la labor de los Servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el antes citado artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas.

La adición que se propone al texto constitucional comprende la enumeración de los derechos de los trabajadores y consagra las bases mínimas de previsión social que aseguren, en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal, como los de sus familiares: jornada máxima, tanto diurna como nocturna, descansos semanales, vacaciones, salarios, **permanencia en el trabajo, escalafón para los ascensos, derecho para asociarse, uso del derecho de huelga, protección en caso de accidentes y enfermedades, así profesionales como no profesionales, jubilación, protección en caso de invalidez, vejez y muerte, centros vacacionales y de recuperación, habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, así como las medidas protectoras indispensables para las mujeres durante el periodo de la gestación, en el alumbramiento y durante la lactancia [...]**

(Dictamen origen)

(...)

En el apartado B se comprenden las normas que rigen las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales y sus trabajadores y empleados, teniendo en cuenta la naturaleza especial de esas relaciones y las características del trabajo encomendado a los servidores del Poder Público.

2.-Las Comisiones Dictaminadoras consideran absolutamente justificadas las adiciones al artículo 123, materia de la iniciativa siguiendo la tradición establecida por el Constituyente de 1917 y a fin de enriquecer las garantías sociales que nuestra Constitución consagra, se eleven a la categoría de norma constitucional disposiciones que tienden a garantizar el respeto de los derechos inherentes a los servidores del Estado, limitando al poder público en sus relaciones con ellos a procurar el mejoramiento del nivel de vida de

los trabajadores y sus familiares y a adoptar bases mínimas de seguridad social con el mismo propósito.

3.-Las Comisiones han considerado conveniente introducir modificaciones de mero detalle a la redacción de las adiciones al artículo 123, en los términos siguientes:

(...)

d) En la fracción IX se sustituye la palabra 'despedidos' por el término 'cesados' (...)

g) Se enumera como fracción XIV el párrafo final de la iniciativa por su carácter general y para distinguida (sic) del texto de la fracción.

(...)"

(Discusión revisora)

"(...)

Esta adición al 123 consagra las bases mínimas de protección a los trabajadores que en esta forma aseguran su tranquilidad personal y el bienestar que sus familiares disfrutan; del señalamiento de jornada máxima, tanto diurna como nocturna, descansos, vacaciones, escalafón para ascensos, derecho de asociación, derecho de huelga, protección en caso de accidentes y enfermedades, medicinas, hospitalización, jubilación, seguro de vejez, centros vacacionales y de recuperación, habitaciones baratas en arrendamiento o en venta, seguro de maternidad, centros de capacitación profesional y administrativa, campos deportivos, almacenes y tiendas para obtener víveres baratos. En esta forma se satisface plenamente al individuo que entrega su vida al Estado y se penetra en su hogar, protegiendo a su familia (...)

Fue por lo que estas Comisiones no advirtieron inconveniente alguno y con la seguridad de objetivar más la plausible idea presidencial, que recoge todas las luchas, las aspiraciones y los anhelos de la burocracia federal, **en adicionar la parte primera de la fracción IX con las palabras necesarias a esclarecer definitivamente la idea que consolida el principio de inamovilidad** y que asegura para el trabajador del Estado, en caso de separación injustificada, el derecho a optar por su reinstalación o por el pago de la indemnización que le corresponde [...]

En dicha honorable Cámara Colegisladora en funciones de revisora, fue asimismo dictaminado el expresado proyecto de ley con reformas en su apartado B, párrafo inicial y fracción IX del mismo apartado.

Por lo que hace a la primera modificación, la colegisladora aprobó la supresión del vocablo 'y empleados' por considerar, como lo aceptan también estas Comisiones, que la denominación genérica para los servidores públicos debe ser únicamente de 'trabajadores'.

La honorable colegisladora también modifica la fracción IX del proyecto aprobado en esta Cámara de Senadores para **incluir en su texto la opción del trabajador para optar por la reinstalación en su trabajo o por el pago de la indemnización legal correspondiente para los casos de suspensión o cese injustificados (...)**"

En esta misma línea, el Congreso de la Unión esbozó argumentos similares en el proceso legislativo por el que se reformó el artículo 115 de la Constitución Federal, el 8 de diciembre de 1982, en el cual consideró lo siguiente:

Iniciativa:

“(…)

*IX.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus servidores se regirán por las leyes que con base en sus Constituciones expidan sus Legislaturas, **tendientes al otorgamiento y garantía de los derechos mínimos de éstos**, a la implantación de sistemas de servicio público de carrera, el acceso a la función pública, **la estabilidad en el empleo**, la protección al salario, la seguridad social y las normas que garanticen la eficacia en sus labores así como la solución jurisdiccional de controversias.*

(…)

Exposición de motivos:

“(…)

*Un relevante renglón de la iniciativa, es la propuesta contenida en la fracción IX sobre la necesaria regulación de las relaciones de los trabajadores tanto al servicio de los Estados como de los Municipios, los que para corresponder cabalmente a los principios de tutela laboral consagrados en el artículo 123 de la Constitución Federal, deben estar igualmente protegidos, y consecuentemente se sugiere que a fin de que tales trabajadores cuenten con protección legal en un régimen jurídico como el nuestro, se regulen sus relaciones en las Constituciones locales y en las leyes estatales, **mismas que deben observar como principios básicos la garantía de los derechos mínimos de sus servidores**, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, **niveles de estabilidad laboral en el empleo**, el acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuados para la solución jurisdiccional de controversias.*

*Sobre este particular se considera que debe proporcionarse al Municipio el apoyo técnico y administrativo correspondiente, lo que no puede lograrse si a cada cambio de funcionarios del ayuntamiento, se da la renovación de todo el personal de la institución municipal y se toma a la administración del Municipio como objetivo económico de grupo político, sin respetarse los derechos laborales de sus trabajadores. Por ello, se propone un sistema jurídico que fortalezca, que proporcione seguridad y **estabilidad en el empleo**, capacidad para desarrollar una carrera al servicio de los gobiernos municipales, y de esta manera evitar el riesgo indicado, que fue señalado en forma reiterativa en todas las reuniones celebradas sobre el fortalecimiento municipal.*

Si hemos logrado ya cierta estabilidad y protección de los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado Federal y existe también un régimen

respecto a los trabajadores al servicio de los gobiernos estatales en algunas entidades federativas, se debe proporcionar este mismo esquema a los Municipios.

(...)"

Dictamen origen:

"(...)

Finalmente, las comisiones han encontrado que la redacción de la fracción IX de la iniciativa, al facultar a las legislaturas locales para establecer leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los Estados y sus servidores y los estatutos para regular las relaciones laborales entre los municipios y sus servidores superan antiguos vicios derivados de que, sin apoyo literal en los Apartados A) y B) del artículo 123 de la Constitución, los Estados han legislado, no siempre bien, para regular las relaciones con sus trabajadores y las de los Municipios con sus servidores. Además, otorgar esta facultad a las legislaturas locales no es violatorio de la fracción X del artículo 73 de la Constitución General de la República, pues ha quedado claro que ésta no puede interpretarse fraccionadamente sino como un orden jurídico total, de manera que desechando la posibilidad de agregarle un apartado más al artículo 123 del Texto Fundamental y no existiendo posibilidad de incorporar a los servidores de los Estados y Municipios en ninguno de los dos apartados actuales, siempre es mejor frente a la ausencia o laguna de la ley, el establecimiento de la norma precisa, que resuelva ese problema jurídico.

Por estas razones, las Comisiones Dictaminadoras han preferido cambiar la redacción **del primer párrafo de la fracción IX de la Iniciativa, para que sea con base en el artículo 123 de la Constitución General de la República y sus leyes reglamentarias, con las que expidan las legislaturas estatales leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores** y que esas reglas comprendan asimismo a los trabajadores municipales y sus relaciones con los Ayuntamientos.

En virtud de que el artículo 123 de la Constitución y sus leyes reglamentarias otorgan y garantizan los derechos mínimos de los trabajadores al servicio del Estado, la impartición de sistemas de servicio público de carrera, el acceso a la función pública, **la estabilidad en el empleo**, la protección al salario, la seguridad social y las normas que garantizan la eficacia en sus labores, la solución jurisdiccional de controversias, y que con base en ellas tanto los Estados como los Municipios pueden celebrar convenios para que instituciones federales presten servicios de seguridad social a sus trabajadores, estas Comisiones han considerado que la redacción propuesta a la fracción IX contenida en un solo párrafo, asegura por un lado la sujeción de las legislaturas locales a las normas de la Constitución General de la República, y por el otro la necesaria flexibilidad para que las normas que deriven de ellas contemplen las características y peculiaridades de la legislación laboral de los servidores públicos de cada entidad y de los municipios.

Si un título honra a nuestra Constitución es el empeño y énfasis en atender los problemas de los trabajadores. Hasta ahora, los trabajadores de la

Federación gozan de disposiciones e instituciones que operan para salvaguardar sus derechos, para brindarles seguridad y **estabilidad en sus funciones**, para dignificar su esfuerzo enaltecedor del progreso y para resolver con espíritu de equidad y justicia las controversias jurídicas que puedan suscitarse. **Los trabajadores de los Estados**, servidores públicos que ejecutan las disposiciones y órdenes de las autoridades al igual que sus homólogos de la Federación **deben contar con instrumentos que enaltezcan su obra y dignifiquen su existencia**. La justicia social es atención permanente a los núcleos mayoritarios, a los desposeídos, a quienes con su esfuerzo y constancia contribuyen a la grandeza de México. Los servidores públicos son trabajadores de México, y como tales, urgente es satisfacer sus anhelos de justicia, confiriéndoles a los Estados la obligación de legislar sobre las relaciones laborales con sus servidores públicos. Al ordenar la expedición de tales ordenamientos jurídicos, se cierra y perfecciona el círculo de la protección al trabajador mexicano, sea obrero, jornalero, servidor público de la Federación, de los Estados y de los Municipios. El espíritu social de 1917 se actualiza, se subraya y se integra en esta época de renovación moral de la sociedad; con mucha claridad cobra vida el nacionalismo revolucionario por el que pretendemos estructurar una sociedad libre y justa.”

(Veintisiete de diciembre de mil novecientos ochenta y dos)
Texto aprobado:

“(…)

IX.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus servidores se regirán por las leyes que con base en sus Constituciones expidan sus Legislaturas, tendientes al otorgamiento y garantía de los derechos mínimos de éstos, a la implantación de sistemas de servicio público de carrera, el acceso a la función pública, **la estabilidad en el empleo**, la protección al salario, la seguridad social y las normas que garanticen la eficacia en sus labores así como la solución jurisdiccional de controversias.

Las propias Legislaturas expedirán los estatutos legales que de acuerdo con las mismas normas regularán las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus servidores.”

De manera posterior, con la reforma al artículo 116 de la Norma Suprema, se reubicó la disposición que contenía la fracción IX del artículo 115 constitucional al diverso 116.

“17-III-89
Dictamen origen

En el artículo segundo de la iniciativa, en congruencia con los textos propuestos para las diversas fracciones del artículo 116, se propone la

procedente derogación de las actuales fracciones VIII, IX y X del artículo 115 constitucional, cuyos textos, insistimos se recogen en el nuevo artículo 116.

Es propósito total del iniciador reservar al artículo 115 constitucional de manera exclusiva para señalar las bases mínimas de organización de la célula política fundamental del Estado Mexicano: el Municipio. Sin embargo, en la fracción II del artículo 116 y en la fracción V de este mismo artículo, el iniciador hace referencia a aspectos municipales, pues en la primera mencionada indica que en la elección de los Ayuntamientos se introducirá el principio de la representación proporcional y en la segunda citada, señala que en las relaciones de trabajo entre los trabajadores municipales y los Municipios se observarán las mismas reglas que existen para los trabajadores al servicio de cada uno de los Estados. Para cumplir el propósito del iniciador, las Comisiones que dictaminan proponen una modificación al artículo 115 constitucional. Tal modificación consiste en que en lugar de derogar su fracción VIII, la misma se modifique para quedar con el siguiente texto:

VIII.- Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias."

Derivado de lo anterior, es incuestionable que la voluntad del Poder Reformador de la Constitución fue consagrar como derecho y garantía fundamental de los trabajadores al servicio del Estado la estabilidad en el empleo, privilegiándola en todo momento.

En esa tesitura, los congresos locales tienen la obligación de establecer en las sus leyes laborales que regulen las relaciones entre las entidades públicas y sus trabajadores los mismos derechos mínimos que reconoce la Norma Suprema y sus disposiciones reglamentarias, incorporando, entre otras, la garantía de estabilidad en el empleo o inamovilidad.

C. Vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y a la estabilidad en el empleo por las fracciones II y III del artículo 80 de la Ley Laboral Burocrática del Estado de Nayarit.

A la luz de los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la estabilidad en el empleo, desarrollados en los apartados anteriores, se somete a consideración

de ese Máximo Tribunal los posibles vicios de inconstitucionalidad de los supuestos establecidos por la norma impugnada, en los que el ente público no estará obligado a reinstalar u otorgar una plaza equivalente a los servidores públicos que sean separados injustificadamente o cuya plaza haya sido suprimida, para lo cual resulta necesario precisar el contenido de dichas disposiciones, que a la letra señalan:

“Artículo 80. Causas de no reinstalación del trabajador. Los Entes Públicos no estarán obligados a reinstalar al trabajador en los siguientes supuestos:

I. (...)

II. Se considere que la reinstalación del trabajador afectará la buena marcha del Ente Público al que está adscrito; y

III. Que se haya suprimido la plaza y se compruebe ante la Sala correspondiente la imposibilidad administrativa de crear una equivalente.

IV. (...).”

Por cuestión de método, en primer término, se procederá a realizar el contraste de constitucionalidad del supuesto establecido en la fracción II antepuesta. En otro momento, se realizará el examen de la conformidad de la fracción III con el parámetro de regularidad constitucional.

- ***Escrutinio de constitucionalidad de la fracción II del artículo 80 de la Ley Laboral Burocrática del Estado de Nayarit.***

La fracción II trasunta, establece que los entes públicos no estarán obligados a reinstalar al trabajador cuando consideren que se afectará la “buena marcha” de los mismos.

Esta Comisión Nacional estima que lo anterior implica un margen de interpretación amplísimo para los operadores jurídicos de la norma, dado que el concepto de “buena marcha” resulta de tal imprecisión que da pauta a que la autoridad, discrecionalmente le dote de contenido. Es decir, permite que los Entes Públicos determinen los supuestos en los que se considerará que la reinstalación de un trabajador puede resultar contraria a la buena marcha del mismo.

Lo anterior, se considera que vulnera el derecho a la seguridad jurídica, impactando directamente en el derecho a la estabilidad en el empleo de los trabajadores al servicio de los gobiernos local y municipales nayaritas.

Debe enfatizarse que, al amparo de la norma impugnada los entes públicos del estado de Nayarit pueden negar la reinstalación de un trabajador que se demuestre que ha sido cesado de forma injustificada, con base en un sinnúmero de hipótesis indeterminadas, a su libre arbitrio, con tan solo aducir que éste afectará de alguna manera el correcto desarrollo de las actividades estatales.

Ello, en razón que la ley no prevé—de forma clara e indudable— las hipótesis por virtud de las cuáles se considerará que la reinstalación podría resultar perjudicial para la “buena marcha” de las funciones de las entidades y dependencias públicas, en perjuicio de la certidumbre con la que deben contar los servidores públicos locales para conocer los casos en que sus conductas encuadrarán en el supuesto ahora controvertido.

En síntesis, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la disposición impugnada establece una excepción al derecho de reinstalar a los trabajadores sobre la base de una indeterminación normativa que genera inseguridad jurídica, toda vez que deja un margen muy amplio de discrecionalidad a la autoridad para determinar todos los casos en que considere que se “afectará la buena marcha del Ente Público”, lo que da pauta a la arbitrariedad en detrimento del derecho a la seguridad jurídica.

Lo anterior implica que los trabajadores que lleguen a comprobar que fueron separados de su cargo de forma injustificada, no podrán tener derecho a la reinstalación cuando la autoridad aduzca cualquier supuesto en el que, a su dicho, implique una afectación a la buena marcha de sus actividades.

Como ya se dejó patente en los apartados previos, la Norma Suprema establece como prerrogativa mínima de los trabajadores cesados de manera injustificada que se les reinstale en su plaza, como garantía del derecho a la estabilidad en el empleo, los cuales se ven trasgredidos por la norma contenida en la fracción II del artículo 80 de la Ley Laboral Burocrática nayarita, al permitir la arbitrariedad

de la autoridad en la determinación de los casos en que se actualizará el supuesto de excepción a la reinstalación, consistente en la afectación a la buena marcha del ente público.

En este caso, se estima que se incumplió el deber del Estado de abstenerse de emitir ordenamientos incompatibles con el parámetro de regularidad constitucional, en virtud del cual, al hacer uso de su facultad de legislar, las normas que expida no deben afectar de manera arbitraria la esfera jurídica de los gobernados mediante disposiciones que no permitan a los destinatarios de las mismas “saber a qué atenerse”.

Es así que la norma impugnada es a tal grado indeterminada y amplia que no establece parámetros para fijar de forma objetiva los supuestos en los que puede considerarse que se llegará a afectar “la buena marcha” a la que refiere la disposición combatida, por lo que el trabajador no podrá conocer de manera cierta que conductas suyas actualizarán la excepción, en detrimento de sus derechos a la seguridad jurídica y a la estabilidad en el empleo reconocidos en la Norma Suprema.

- ***Escrutinio de constitucionalidad de la fracción III del artículo 80 de la Ley Laboral Burocrática del Estado de Nayarit.***

Ahora bien, por lo que hace a la fracción III del mismo numeral 80, la misma establece que los entes públicos no estarán obligados a otorgar al trabajador otra plaza equivalente cuando se haya suprimido la que ocupaba y se compruebe la imposibilidad administrativa de crear otra.

En contraste, el artículo 123, apartado B, fracción IX, segundo párrafo, Constitución Federal reconoce que, en los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a optar, **sin condición alguna**, por el otorgamiento de otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley.

Es decir, el Estado no puede establecer como condición la imposibilidad administrativa de crear una plaza equivalente, toda vez que corresponde al

trabajador el derecho de decidir sobre la reinstalación en una plaza equivalente u obtener la indemnización.

Si bien es cierto no puede considerarse contrario a la Norma Fundamental la facultad del Estado de suprimir plazas de los trabajadores a su servicio, también lo es que ello debe ser con respeto a las obligaciones señaladas en el artículo 123, apartado B, fracción IX, constitucional, las cuales se traducen en que el trabajador afectado tendrá derecho a lo siguiente:

- 1) Que se le otorgue otra equivalente a la suprimida.
- 2) A la indemnización de ley.

En este punto, resulta relevante traer a colación lo dispuesto por el artículo 43, fracción III, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 constitucional, que a la letra señala lo siguiente:

“Artículo 43. Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1º de esta Ley:

(...)

*III.- Reinstalar a los trabajadores en las plazas de las cuales los hubieren separado y ordenar el pago de los salarios caídos, a que fueren condenados por laudo ejecutoriado. **En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente en categoría y sueldo;***

(...).”

Es incuestionable que la ley de referencia, a la que deben sujetarse las legislaturas de los Estados al expedir sus propias normas relativas a las relaciones laborales, es aún más protectora que la Ley Suprema.

Lo anterior es así ya que el Congreso de la Unión estableció que en los casos de supresión de plazas los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente en categoría y sueldo, sin plasmar la opción señalada en la Constitución General de optar entre una plaza equivalente o la indemnización.

En esta tesitura, el derecho a la estabilidad en el empleo se amplía en la Ley Reglamentaria aludida, situación que no puede considerarse inconstitucional, ya que las bases del parámetro de regularidad pueden ser mejoradas, en virtud de que la Norma Suprema establece el piso mínimo de los derechos de los trabajadores.

De ahí que las legislaturas locales no puedan restringir tales derechos más allá de lo establecido por nuestro parámetro de regularidad constitucional, pues solo se les tiene permitido ampliarlos o mejorarlos.

No obstante, podemos afirmar que el artículo 80, fracción III, de la Ley Laboral Burocrática del Estado de Nayarit excede lo establecido por el artículo 123, apartado B, fracción IX, segundo párrafo, en relación con el diverso 116, fracción VI, ambos de la Constitución Federal, así como lo dispuesto por la Ley Reglamentaria del citado apartado B, en su artículo 43, fracción III, al privilegiar la terminación de la relación laboral por encima de la estabilidad en el empleo, máxime que la disposición del último de los ordenamientos mencionados resulta de observancia obligatoria –como se dijo previamente– para las legislaturas locales.

Lo anterior es así, en virtud de que es un derecho social del trabajador al servicio del Estado cuya plaza fue suprimida el obtener otra equivalente, es decir que el legislador de Nayarit condicionó excesivamente la prerrogativa aludida, al sujetarla a la posibilidad administrativa de crearla.

Además, si bien el artículo 18 de la Ley Laboral que nos ocupa señala como derecho de los trabajadores de base a que en caso de supresión de plazas que se encuentren ocupadas, éstos tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o la indemnización de ley³, ese solo hecho no hace

³ “**Artículo 18. Derechos de trabajadores.** En términos de lo dispuesto en el presente título, serán derechos de los Trabajadores de base:

(...)

IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos establecidos en la presente ley;

En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo procedimiento legal. En los casos de supresión de

desaparecer el vicio advertido en la norma impugnada, consistente en condicionar el derecho de los trabajadores afectados por una plaza suprimida al otorgamiento de otra equivalente, cuando el ente público se encuentre en la “imposibilidad administrativa” de crearla, forzando al trabajador a que acepte la indemnización en detrimento a su derecho a la estabilidad en el empleo.

Asimismo, no debe pasarse por alto que la Norma Fundamental establece de manera tajante que es decisión del trabajador –no del ente público– optar por el otorgamiento de otra plaza equivalente o la indemnización, sin que sea el Estado el que tenga la potestad de conceder, obligatoriamente, la indemnización de ley.

Al respecto, la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció, al emitir la tesis de jurisprudencia 2ª./J.33/2007 (9ª.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXV, marzo de 2007, página 466, del rubro y texto siguientes:

“PLAZAS. EL ARTÍCULO 42, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL PARA EL ESTADO DE SONORA, RELATIVO A LA SUPRESIÓN DE AQUÉLLAS, EXCEDE LO DISPUESTO EN EL NUMERAL 123, APARTADO B, FRACCIÓN IX, DE LA CONSTITUCIÓN Y EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. El artículo 116, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas Locales con base en el artículo 123 constitucional y sus disposiciones reglamentarias, precepto que en la fracción IX de su apartado B prevé que en caso de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley, o sólo a la primera en términos del artículo 43, fracción III, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Por otra parte, de los antecedentes legislativos de los preceptos constitucionales de referencia, se advierte que el Constituyente Permanente consagró como garantía fundamental de los trabajadores la estabilidad en el empleo, con lo que privilegia la continuación de la relación del trabajo y otorga como opción para el trabajador el que reciba la indemnización legal en los casos de suspensión o cese injustificado, y por extensión a los casos de supresión de plazas, indemnización a la que podrá llegarse, en consecuencia, sólo por decisión del propio trabajador; asimismo, del precepto de la ley reglamentaria en cita también se advierte que se privilegia aún más la

plazas que se encuentren ocupadas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley; (...).”

*garantía indicada, al disponer que en los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho al otorgamiento de una plaza equivalente en categoría y sueldo. En ese tenor, el artículo 42, fracción II, de la Ley del Servicio Civil para el Estado de Sonora al establecer que la relación de trabajo termina, entre otros casos, por supresión de la plaza en el presupuesto de egresos o en la ley respectiva, agregando que el interesado podrá optar por recibir una indemnización igual a tres meses del último salario que disfrutaba, o por su colocación en otra plaza disponible, si reúne los requisitos necesarios, excede lo dispuesto tanto en el señalado numeral 123, apartado B, fracción IX, de la Constitución, como en la Ley Reglamentaria de la materia, pues por un lado, **la supresión misma no implica, obligatoriamente, la terminación de la relación de trabajo, ya que las normas fundamental y legal citadas privilegian la estabilidad en el empleo** y, por otro, porque **condiciona el otorgamiento de una plaza** a que exista otra disponible y a que el interesado reúna los requisitos necesarios, lo que evidentemente es contrario a ese espíritu protector, pues el término "plaza disponible", a diferencia de "plaza equivalente" que denota igualdad en el valor, puede significar el otorgamiento de una plaza cuyas condiciones sean menores a la suprimida, o bien, si no existe al momento de la supresión, **entonces conceder, obligatoriamente, la indemnización de ley.**"*

Por todo lo anterior, toda vez que es una garantía social el derecho del trabajador cuya plaza fue suprimida a obtener otra equivalente a la eliminada, es dable concluir que el legislador del estado de Nayarit condicionó excesivamente el citado derecho fundamental de los trabajadores, trasgrediendo la estabilidad en el empleo consagrado en el artículo 123, apartado B, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En razón de lo expuesto, este Organismo Autónomo estima que ese Máximo Tribunal Constitucional debe declarar inconstitucionales las fracciones II y III del artículo 80 de la Ley Laboral Burocrática del Estado de Nayarit, procediendo a su expulsión del orden jurídico de dicha entidad federativa.

A manera de colofón, esta Comisión Nacional manifiesta que, en cuanto a la fracción III del numeral tildado de inconstitucional en el presente concepto de invalidez, no pasa desapercibido que pueden llegar a existir causas justificadas, por diversos motivos, que no permitan crear una plaza equivalente para reinstalar a los trabajadores que hayan sido cesados en sus labores.

Sin embargo, se estima necesario que, en aras de lograr la máxima protección de los derechos humanos de las personas servidoras públicas en el estado de Nayarit, y en respeto al derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación determine la interpretación válida que debe realizarse de los supuestos en que exista la “imposibilidad administrativa” de generar plazas para reinstalar a los trabajadores cesados de manera injustificada.

SEGUNDO. El artículo 98, fracciones IV, en la porción normativa “*durante los cinco años anteriores a su muerte*”, y V, en la porción normativa “*siempre y cuando hayan vivido en su compañía durante los cinco años que precedieron a su fallecimiento*”, de la Ley Laboral Burocrática del Estado de Nayarit, condicionan el pago de indemnización o prestaciones correspondientes en caso de fallecimiento de un trabajador a que los beneficiarios hayan dependido económicamente de aquél durante los cinco años anteriores a su muerte o vivido en compañía del trabajador fallecido por el mismo período.

Lo anterior implica el establecimiento de un plazo irrazonable que condiciona el otorgamiento de los beneficios respectivos y por tanto se vulnera el derecho a la seguridad jurídica, además de los principios de previsión social y legalidad.

Como punto de partida, conviene precisar que acorde a los precedentes de ese Alto Tribunal, el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Norma Fundamental, no sólo contiene las bases mínimas de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, sino que también de él deriva el principio constitucional de previsión social, sustentado en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y a sus familias ante los riesgos a que están expuestos, orientados a procurar el mejoramiento del nivel de vida.⁴

⁴ Véase la jurisprudencia 2a./J. 97/2012 (10a.), de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XII, septiembre de 2012, Tomo 2, pág. 553.

En esa tesitura, el principio de previsión social y el derecho a la seguridad social de las y los trabajadores al servicio del Estado, que se extiende en favor de sus familias, tal como se precisó, encuentra su fundamento constitucional en el numeral 123, apartado B, fracción XI, cuyo contenido establece las bases mínimas sobre las cuales se organizará y garantizará esta prerrogativa, mediante la creación de un sistema que deberá:

- a) Cubrir los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; así como la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
- b) Garantizar la conservación del derecho al trabajo en caso de accidente o enfermedad.
- c) Reconocer los derechos de las mujeres durante el embarazo, previo y post parto; periodo de lactancia, garantizando su salario íntegro y la conservación de su empleo, así como los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo.
- d) Garantizar la asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.
- e) Reconocer el derecho a asistencia médica y medicinas para los familiares de los trabajadores y establecer centros para vacaciones y recuperación, así como tiendas económicas en beneficio de los trabajadores y sus familiares.
- f) Otorgar a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta.

Del postulado constitucional en cita, se desprende que en él se contemplan las bases mínimas de previsión social que aseguran el bienestar personal de los trabajadores al servicio del Estado, así como de sus familiares, pues prevé la protección en casos de invalidez, vejez y muerte, con el propósito de asegurar una retribución a los trabajadores en atención a la prestación de un trabajo remunerado y que por algún evento natural o excepcional ya no pudiera ser prestado.

En esa línea, a la luz del derecho y principio constitucionales en comento, se desprende como parte esencial de la previsión social y el derecho a la seguridad

social de los servidores públicos y de sus familiares, gozar de beneficios o pensiones con el fin de salvaguardar su bienestar cuando por ciertos riesgos se encuentren en la situación de no contar con los ingresos suficientes que le permitan no solamente subsistir, sino mejorar su nivel de vida.

Luego entonces, resulta inconcuso que uno de los propósitos fundamentales de la previsión social consiste en que los familiares o dependientes económicos de un trabajador o trabajadora en activo, pensionado o pensionada, según sea al caso, tengan derecho a recibir la indemnización y demás prestaciones correspondientes, como consecuencia de la muerte del servidor público.

En ese sentido, la previsión social tiene como principal objetivo lograr o mejorar las condiciones sociales y económicas mediante la protección ante la pobreza, la enfermedad, el desempleo, la discapacidad o los problemas derivados de la vejez.

Por tanto, el Estado mexicano tiene la obligación de contribuir a garantizar a los trabajadores y a sus familiares un nivel mínimo de bienestar, a través del otorgamiento de pensiones que les permita disfrutar de una vida digna.

Contrario a esta obligación estatal, el Congreso de Nayarit estableció una restricción al derecho a la seguridad social y al principio que emana del precepto constitucional referido, al condicionar injustificadamente el otorgamiento de una indemnización y demás prestaciones correspondientes por causa de muerte para los beneficiarios de un trabajador fallecido, a que se haya dependido económicamente de éste durante los cinco años anteriores a su muerte o vivido de consuno durante el mismo lapso.

En tal virtud, es oportuno referir el contenido del artículo 98 de la Ley Laboral Burocrática del Estado de Nayarit, en el que se dispone lo siguiente:

***Artículo 98. Beneficiarios.** En caso de fallecimiento, para el pago de la indemnización o de las prestaciones que correspondan, se tomará en cuenta la designación de beneficiario realizada por el Trabajador.*

De no existir dicha designación expresa, se pagará en partes iguales, según el siguiente orden de prelación:

I. Al cónyuge cuando no hubiese hijos menores;

II. Al cónyuge y a los hijos menores de 18 años o a los que siendo mayores de edad estén incapacitados física o mentalmente para trabajar, así como a los menores de 25 años que estén realizando estudios de nivel medio o superior en planteles oficiales o reconocidos, previa la comprobación correspondiente;

III. A la concubina o concubinario;

*IV. A falta del cónyuge, hijos, concubina o concubinario, a los padres que hubiesen dependido económicamente del trabajador o pensionado fallecido **durante los cinco años anteriores a su muerte;***

*V. A los dependientes económicos si no existen las personas enumeradas en las fracciones anteriores, **siempre y cuando hayan vivido en su compañía durante los cinco años que precedieron a su fallecimiento.**"*

El artículo transcrito dispone el orden de prelación de los beneficiarios en caso de fallecimiento del trabajador, para efectuar el pago de la indemnización y demás prestaciones cuando no exista designación expresa, priorizando al cónyuge supérstite; a éste y a las hijas e hijos en las condiciones y bajo los términos que la propia ley establece; a la concubina o concubinario; y sólo a falta de cualquiera de ellos, a los padres que hubiesen dependido económicamente del trabajador o pensionado fallecido; y, finalmente, a falta del resto, ocupan el último supuesto en la lista de prelación de beneficiarios, los dependientes económicos que hubieran vivido con el trabajador o pensionado.

En las dos últimas fracciones que establecen la prelación se señala que los posibles beneficiarios solamente podrán ser acreedores de la correspondiente indemnización u otras prestaciones, en caso de que la dependencia económica y la cohabitación con el *de cuius* hayan sido de cinco años previos a su fallecimiento, cuestión que es motivo de escrutinio constitucional en el concepto de invalidez que nos ocupa.

Al respecto, de la literalidad del artículo 98, fracción IV, de la Ley Laboral Burocrática del Estado de Nayarit, se advierte que el derecho a las prestaciones

señaladas en el mismo numeral, para el caso de muerte del servidor público, tratándose de un ascendiente, se actualiza bajo las siguientes hipótesis:

- a) A falta de cónyuge supérstite y/o hijos;
- b) A falta de concubina o concubinario; y
- c) Habiendo dependido económicamente del trabajador asegurado durante los cinco años anteriores a la muerte de éste.

Por su parte el artículo 98, fracción V, de la ley referida establece que, el derecho a la indemnización y demás prestaciones por muerte del trabajador, en favor de otros dependientes económicos, se actualiza cuando:

- a) Falte el cónyuge supérstite y/o hijos;
- b) Falte la concubina o concubinario;
- c) Falten los ascendientes que hayan dependido económicamente del trabajador durante los cinco años previos a su muerte;
- d) Habiendo dependido económicamente del trabajador; y
- e) Habiendo vivido en su compañía durante los cinco años que precedieron a su fallecimiento.

Es decir, en ambos casos se condiciona el otorgamiento de la indemnización y prestaciones derivadas del fallecimiento del trabajador al hecho de que hubieran dependido por el período de 5 años antes del fallecimiento –para el caso de los ascendientes– o –por lo que hace a los otros dependientes económicos– además de la condición de dependencia, haber vivido con el servidor público por un plazo de 5 años previos al momento de su muerte.

Una vez precisado lo anterior, a juicio de este Organismo Constitucional, las condiciones impugnadas del artículo 98, fracciones IV y V, de la Ley Laboral Burocrática del Estado de Nayarit, se traducen en un plazo irracional e injustificado para otorgar las prestaciones establecidas, lo que se traduce en la vulneración al derecho a la seguridad jurídica y a los principios de legalidad y previsión social.

En este sentido, se estima que no es dable condicionar a un plazo que toma como base un hecho fortuito, el otorgamiento de los beneficios de previsión

social para los ascendientes y otros dependientes económicos del trabajador fallecido.

Lo anterior, dado que las personas señaladas en las disposiciones impugnadas deben tener la posibilidad de ser beneficiarios de las prestaciones que se indican en la misma, sin importar el tiempo que han dependido económicamente del trabajador o vivido con éste, pues se considera que, a fin de proteger a las personas que hayan tenido esa relación de dependencia económica, acreditar ésta es razón suficiente para que se les considere beneficiarios, a fin de no dejarlos en una situación de desprotección y vulnerabilidad.

En este punto resulta necesario recordar, tal como lo ha señalado el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, que el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal, considera como derecho fundamental de los trabajadores al servicio del Estado el protegerlos a ellos y a **sus familias** ante la contingencia de su muerte, lo que necesariamente implica la protección de su familia en caso de su fallecimiento.⁵

En esta tesitura, las disposiciones que se encargan de regular los supuestos de acceso a los beneficios de previsión social, como lo es la indemnización y demás prestaciones que deriven de la muerte del trabajador, como parte de la protección a los familiares y dependientes del servidor público, no pueden establecer requisitos irrazonables e injustificados que restrinjan el derecho a las prestaciones señaladas.

Es decir, el legislador no puede establecer requisitos para el otorgamiento de las prestaciones de previsión social sustentados en motivos o circunstancias ajenas al trabajador o sus posibles beneficiarios, como el hecho de hubieran dependido y/o vivido con el trabajador por un plazo de cinco años anteriores a su muerte.

⁵ Véase la tesis de jurisprudencia: P./J. 150/2008 (9ª.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, septiembre de 2009, página 8, materia Constitucional, laboral, del rubro siguiente: ***“ISSSTE. EL ARTÍCULO 136 DE LA LEY RELATIVA, AL LIMITAR LA PENSIÓN DE VIUDEZ DEL CÓNYUGE SUPÉRSTITE, ES VIOLATORIO DE LOS ARTÍCULOS 1o. Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).”***

En esa línea, la norma impugnada resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional, toda vez que carece de justificación establecer como requisito la exigencia de una temporalidad que no encuentra sustento en un criterio objetivo, toda vez que la hipótesis de la muerte del trabajador es un evento no previsible que no depende del servidor público ni mucho menos de sus ascendientes u otros dependientes económicos.

En este orden de ideas, la condición para el otorgamiento de la indemnización y demás prestaciones a las personas señaladas en las fracciones impugnadas del artículo 98 de la Ley Laboral Burocrática nayarita, consistente en que la muerte del trabajador suceda cinco años después de que se dependa económicamente de éste, para el caso de los ascendientes, y se haya vivido en su compañía por el mismo lapso, para los otros dependientes, constituye una restricción irracional que, además, no encuentra sustento en la Norma Fundamental.

Lo anterior, en virtud de que la Constitución Federal no condiciona a una temporalidad determinada el acceso de la familia del trabajador a los beneficios de previsión social, tratándose del supuesto de fallecimiento del servidor público, pues para el disfrute de los mismos procede con la simplemente acreditación de la muerte de éste.

Al respecto, resulta pertinente mencionar que el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que se trasgreden las garantías de seguridad social cuando se establecen como requisitos para el acceso a pensiones circunstancias ajenas al trabajador o pensionado, como lo es que su muerte suceda en cierta temporalidad, pues la fijación de la fecha de ésta es un hecho que no se encuentra a su alcance,⁶ lo cual se estima aplicable analógicamente en el caso que se analiza, toda vez que es claro que en el caso se trata de una cuestión de previsión social.

Es así que las porciones normativas impugnadas se traducen en la limitación injustificada al otorgamiento de indemnización por muerte del trabajador, así

⁶ Véase la tesis jurisprudencial: P./J. 150/2008 (9ª.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Op. Cit.*

como a las demás prestaciones de previsión social, al condicionarlas a la acreditación de que la dependencia económica o la vida de consuno haya subsistido cuando menos cinco años al fallecimiento del servidor público, lo cual pugna con lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, incisos a) y d), de la Constitución Federal que prevé las garantías mínimas de seguridad y previsión social sin contemplar o limitar su otorgamiento a los beneficiarios del empleado fallecido a que acrediten un determinado número de años como dependiente económico.

Por tales razones, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que las condicionantes que se mencionan en el artículo 98, fracciones IV, en la porción normativa “*durante los cinco años anteriores a su muerte*”, y V, en la porción normativa “*siempre y cuando hayan vivido en su compañía durante los cinco años que precedieron a su fallecimiento*”, de la Ley Laboral Burocrática del Estado de Nayarit son inconstitucionales, y vulneran los derechos sociales de los ascendientes y dependientes económicos de las y los trabajadores al servicio de los entes públicos.

Resulta evidente que la madre y/o el padre del servidor público fallecido se encuentran condicionados para acceder a las prestaciones de previsión social como la indemnización por su muerte a que acrediten que hayan dependiendo económicamente durante los cinco años previos a dicho suceso. En tanto que, para los demás dependientes económicos, se establece que hayan vivido en su compañía por un periodo igual, lo que vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de previsión social reconocidos en la Norma Fundamental.

Por lo tanto, las disposiciones impugnadas imponen una carga exorbitante al destinatario de dichos beneficios, pues si el solicitante no demuestra cinco años de dependencia económica con el servidor fallecido o la vida en su compañía por ese mismo periodo, su protección quedaría soslayada aun cuando sea dependiente económico, lo que es contrario a lo previsto en la Constitución Federal.

Es así que la inconstitucionalidad del artículo 98, fracciones IV y V, en las porciones normativas “*durante los cinco años anteriores a su muerte*” y “*siempre*

y cuando hayan vivido en su compañía durante los cinco años que precedieron a su fallecimiento”, respectivamente, de la Ley Laboral Burocrática del Estado de Nayarit, establecen la restricción irracional e injustificada para acceder a los beneficios de previsión social, que no encuentra respaldo en un criterio objetivo.

En ese sentido, condicionar a los ascendientes en línea directa y a los dependientes económicos, distintos de la cónyuge, los hijos e hijas, la concubina o el concubinario, a cumplir con la carga de demostrar una temporalidad de la dependencia económica al momento de solicitar la indemnización y demás prestaciones de previsión social por muerte del asegurado, condiciona de manera injustificado el acceso a las mismas.

Atendiendo a lo anterior, se advierte que los familiares de un trabajador tendrán derecho a una indemnización en caso de ocurrir la muerte de aquél; empero, en el caso de los ascendientes y dependientes económicos distintos del cónyuge, los hijos e hijas, concubina o concubinario, deberán probar que su dependencia económica con el servidor público fallecido duro el lapso señalado por la disposiciones impugnadas para obtenerla.

Sobre el particular, no debe perderse de vista que en el ámbito internacional, el derecho humano a la seguridad social se encuentra reconocido en el artículo 9 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁷, incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra:

- a) La falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar;
- b) Gastos excesivos de atención de salud;
- c) Apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.⁸

⁷ **Artículo 9.** Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

⁸ Observación general No. 19 aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, página 2.

En esta línea, la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁹, ha señalado que es obligación del Estado proporcionar a los individuos el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes de trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia.¹⁰

Bajo este contexto, el Estado debe garantizar la disponibilidad de ciertas prestaciones vinculadas con el mejoramiento económico, social, físico y emocional de las personas, propiciando la existencia de condiciones materiales que favorezcan una existencia digna no sólo del individuo sino también de su familia.

Asimismo, cabe señalar que la OIT ha precisado que el derecho humano de seguridad social constituye un mecanismo necesario para el desarrollo y progreso socio-económico, así como una herramienta importante para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la inseguridad social, para promover la igualdad de oportunidades, la igualdad de género y la igualdad racial.¹¹

En ese sentido, dicho Organismo Internacional, ha precisado los principios que deben observar los Estados para garantizar el derecho aludido, haciéndolos patentes en la Recomendación número 202, cuyo texto, en el apartado que nos ocupa, es el siguiente:¹²

“1. La presente Recomendación proporciona orientaciones a los Miembros para:

a) establecer y mantener, según proceda, pisos de protección social como un elemento fundamental de sus sistemas nacionales de seguridad social, y;

⁹ A partir del 12 de septiembre de 1931, México es Estado Miembro de la Organización Internacional del Trabajo.

¹⁰ Organización Internacional del Trabajo, Hechos Concretos sobre la Seguridad Social, Suiza, Ginebra, OIT, 2003, Página 1, disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf

¹¹ Organización Internacional del Trabajo, Recomendación sobre los pisos de protección social, Ginebra, 2012, disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202

¹² *Ídem.*

b) poner en práctica pisos de protección social en el marco de **estrategias de extensión de la seguridad social que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social** para el mayor número de personas posible, según las orientaciones de las normas de la OIT relativas a la seguridad social.

2. A efectos de la presente Recomendación, los pisos de protección social constituyen conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social.

3. Reconociendo la responsabilidad general y principal del Estado de poner en práctica la presente Recomendación, los Miembros deberían aplicar los siguientes principios:

a) universalidad de la protección, basada en la solidaridad social;

b) derecho a las prestaciones prescrito por la legislación nacional;

c) adecuación y previsibilidad de las prestaciones;

d) no discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales;

e) inclusión social, en particular de las personas que trabajan en la economía informal;

f) respeto de los derechos y la dignidad de las personas cubiertas por las garantías de seguridad social;

g) **realización progresiva**, inclusive a través del establecimiento de objetivos y plazos;

h) solidaridad en la financiación, asociada a la búsqueda de un equilibrio óptimo entre las responsabilidades y los intereses de aquellos que financian y se benefician de los regímenes de seguridad social;

i) consideración de la diversidad de métodos y enfoques, con inclusión de los mecanismos de financiación y los sistemas de prestaciones;

j) gestión financiera y administración sanas, responsables y transparentes;

k) sostenibilidad financiera, fiscal y económica, teniendo debidamente en cuenta la justicia social y la equidad;

l) coherencia con las políticas sociales, económicas y de empleo;

m) coherencia entre las instituciones encargadas de la prestación de servicios de protección social;

n) servicios públicos de alta calidad que mejoren el desempeño de los sistemas de seguridad social;

o) eficacia y accesibilidad de los procedimientos de reclamación y de recurso;

p) seguimiento regular de la aplicación y evaluación periódica;

q) pleno respeto de la negociación colectiva y de la libertad sindical para todos los trabajadores, y;

r) participación tripartita con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como la celebración de consultas con otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas. (...).”

De conformidad con lo anterior, se advierte que a nivel internacional se ha establecido que los Estados, en relación con el derecho a la seguridad social, deben aplicar los principios de universalidad en la protección con base en la solidaridad financiera, previsibilidad de las prestaciones, no discriminación, inclusión social, progresividad en la cobertura, servicios de alta calidad, accesibilidad de los recursos y procedimientos de reclamación, así como respeto a la libertad sindical de los trabajadores, con la finalidad de alcanzar niveles más elevados de protección.

De lo mencionado, se desprende –entre otras cuestiones– que si bien en general se establece un mínimo de las prestaciones sociales a las cuales tienen derecho los trabajadores y sus familias, el desarrollo del derecho debe ser progresivo, de manera que la protección debe ser acorde con el principio de universalidad, por lo cual debe hacerse extensiva a los familiares en los niveles más elevados.

Ahora bien, dentro del ámbito nacional, conforme a lo dispuesto por el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), constitucional, los familiares de los trabajadores del Estado tienen derecho a las prestaciones de seguridad y previsión social, como recibir una indemnización por la muerte de éstos. Así, el solo fallecimiento del servidor público dará origen a la prestación en comento, lo que implica el nacimiento del derecho para recibirla, en razón de que la misma va encaminada a procurar el bienestar de los beneficiarios.

Este fue el espíritu del Poder Reformador de la Norma Suprema al adicionar el apartado B dentro del artículo constitucional en comento, quedando de manifiesto en el proceso legislativo que los derechos sociales y sus garantías en ningún caso se pueden restringir.

En la iniciativa de la reforma al artículo 123 de la Constitución Federal, por la que se creó un apartado B en el mismo, a la que se dio lectura en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el 7 de diciembre de 1959, en la parte que interesa se dijo lo siguiente:

*“La adición que se propone al texto constitucional comprende la enumeración de los derechos de los trabajadores y consagra las **bases mínimas de previsión social que aseguren, en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal, como los de sus familiares**; jornada máxima, tanto diurna como nocturna, descansos semanales, vacaciones, salarios, permanencia en el trabajo, escalafón para los ascensos, derecho para asociarse, uso del derecho de huelga, protección en caso de accidentes y enfermedades, así profesionales como no profesionales, jubilación, **protección en caso de invalidez, vejez y muerte**, centros vacacionales y de recuperación, habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, así como las medidas protectoras indispensables para las mujeres durante el período de la gestación, en el alumbramiento y durante la lactancia”.*

Por su parte, el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Trabajo de esa Cámara, al cual se dio lectura el 10 de diciembre siguiente, en lo que nos interesa señala:

*“2. Las comisiones dictaminadoras consideran absolutamente justificadas las adiciones al artículo 123, materia de la iniciativa. Siguiendo la tradición establecida por el Constituyente de 1917 **y a fin de enriquecer las garantías sociales que nuestra Constitución consagra**, se elevan a la categoría de norma constitucional disposiciones que tienden a garantizar el respeto de los derechos inherentes a los servidores del Estado, limitando el poder público en sus relaciones con ellos **a procurar el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores y sus familiares y adoptar bases mínimas de seguridad social con el mismo propósito**”.*

En esta tesitura, el derecho a la seguridad social, así como el principio de previsión social, al señalar los contenidos prestacionales mínimos de los trabajadores al servicio del Estado y sus familias, no podrán nunca restringirse por leyes secundarias; es decir, el legislador ordinario no se encuentra facultado para establecer limitaciones a los derechos sociales establecidos constitucionalmente.¹³

De acuerdo con todo lo anterior, resulta inconcuso que el derecho a la seguridad social y el principio de previsión social, están dirigidos a proteger a los familiares de los trabajadores al servicio del Estado, incluyendo el deber de adoptar normas

¹³ Véase la sentencia de fecha 15 de junio de 2011, del amparo en revisión 431/2011, resuelto por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, página 27.

que procuren el mejoramiento de sus condiciones de vida, a quienes tampoco se les puede reducir o restringir estas prerrogativas.

Por todo lo anterior, el artículo 98, fracción IV, en la porción normativa “*durante los cinco años anteriores a su muerte*”, y V, en la porción normativa “*siempre y cuando hayan vivido en su compañía durante los cinco años que precedieron a su fallecimiento*”, de la Ley Laboral Burocrática del Estado de Nayarit, vulneran el principio de previsión social reconocido en el precepto 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Norma Fundamental, al sujetar las prestaciones de seguridad y previsión social a un requisito irracional e injustificado, por lo que debe decretarse su invalidez.

TERCERO. El artículo 190, fracción I, en la porción normativa “*por nacimiento*”, de la Ley Laboral Burocrática del Estado de Nayarit, vulnera los derechos de igualdad y no discriminación, al establecer como requisito ser mexicano por nacimiento para ser Presidente de alguna de las Salas de Justicia Laboral Burocrática, excluyendo a aquellas personas cuya nacionalidad es adquirida por naturalización.

La presente impugnación consiste en demostrar la incompatibilidad del artículo 190, fracción I, en la porción normativa “*por nacimiento*”, de la Ley Laboral Burocrática del Estado de Nayarit, con el marco constitucional y convencional de los derechos humanos en nuestro país, toda vez que se trata de una disposición que tiene un efecto discriminatorio por motivo del origen nacional de las personas.

Para tal efecto, conviene precisar que la disposición impugnada se encuentra inmersa en el Capítulo Tercero de la Ley de mérito, mismo que regula las Salas de Justicia Laboral Burocrática, las cuales estarán integradas, entre otras personas servidoras públicas, por un Presidente, cuyo titular, de conformidad con el artículo 190, para poder ejercer dicho cargo, debe cubrir los siguientes requisitos:

“Artículo 190. Requisitos para ser Presidente de Sala. Para ser Presidente de alguna de las Salas Laborales se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

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

II.- Poseer, al día del nombramiento, título de Licenciado en Derecho o de Abogado con antigüedad mínima de cinco años, y contar preferentemente, con estudios de posgrado en derecho laboral, experiencia profesional en la judicatura o ejercicio de la profesión no menor de ese lapso, y

III.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena corporal, y

IV.- No estar inhabilitado, por disposición administrativa, para el ejercicio de cargos públicos.”

Específicamente por cuanto al primer requisito, consistente en gozar de la nacionalidad mexicana **por nacimiento**, constituye en una exigencia excesiva e injustificada que coloca a las personas mexicanas por naturalización en una situación de exclusión respecto de aquellas connacionales por nacimiento, concretamente, una forma de discriminación por origen nacional prohibida por el artículo 1º constitucional.

Consecuentemente, este requerimiento previsto por el legislador nayarita constituye una de las categorías sospechosas vedadas por el artículo 1º constitucional, específicamente la prohibición de discriminación por origen nacional, ya que dicho requisito pretende acreditar que la persona nació en territorio mexicano o bien es hijo de madre o padre mexicano.

Si bien es cierto que la Norma Fundamental establece la posibilidad de reservar determinados cargos y funciones a las personas mexicanas por nacimiento, dicha reserva debe cumplir con ciertos estándares para que sea constitucional, lo que no sucede con la norma combatida.

En consecuencia, la disposición impugnada se traduce en una medida que, al discriminar a las personas mexicanas por naturalización en el acceso a cargos y funciones públicas que constitucionalmente no están reservadas a aquellas mexicanas por nacimiento, vulnera el derecho humano a elegir libremente un trabajo lícito, cuando cumpla con las condiciones de idoneidad y capacidades.

A continuación, se demostrará que dicho requisito resulta una exigencia incompatible con el andamiaje de protección otorgado en la Constitución Federal y los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.

La Norma Fundamental establece en su artículo 30 las formas en las que podrá adquirirse la nacionalidad mexicana por nacimiento y por naturalización. Son mexicanos por nacimiento las personas nacidas en el territorio nacional o a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, *ius soli*, y los hijos de padre o madre mexicanos, *ius sanguinis*.

Por otro lado, la nacionalidad por naturalización es adquirida de manera voluntaria por la persona, cumpliendo los requisitos que el propio Estado establece. En México, son mexicanos por naturalización las personas extranjeras que obtengan carta de naturalización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como aquella extranjera que contraiga matrimonio con mujer u hombre mexicano.

En este sentido, y conforme al artículo 34¹⁴ constitucional, son ciudadanos los que tienen la nacionalidad mexicana, ya sea adquirida por nacimiento o naturalización, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir.

Lo anterior se traduce en que las personas ciudadanas mexicanas por naturalización tienen todos los derechos y obligaciones que establece la Constitución Federal, incluyendo los derechos a dedicarse a la profesión o trabajo que le acomode, siendo lícitos, así como a poder ser nombradas para cualquier empleo o comisión del servicio público, que no esté reservado constitucionalmente o por leyes del Congreso de la Unión para las personas mexicanas por nacimiento.

¹⁴ “**Artículo 34.** Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:
I. Haber cumplido 18 años, y
II. Tener un modo honesto de vivir.”

a) Reserva exclusiva de cargos públicos.

La Constitución General, en su artículo 32,¹⁵ señala que habrá cargos y funciones para los que se requiere la calidad de mexicano por nacimiento, restricción que solo será aplicable cuando por disposición expresa de la Norma Fundamental del ordenamiento jurídico mexicano se establezca dicha reserva, así como en los casos que señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

En este sentido, la Norma Fundamental expresamente exige la nacionalidad mexicana por nacimiento tratándose de los siguientes supuestos:

- Depositarios de los Poderes de la Unión
 - a) Diputados (artículo 55 constitucional)
 - b) Senadores (artículo 58 constitucional)
 - c) Presidente de la República (artículo 82 constitucional)
 - d) Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Unión (artículo 95 constitucional)
 - e) Magistrados Electorales (artículo 99 constitucional)
 - f) Consejeros del Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100 constitucional)
- Fiscal General de la República (artículo 102 constitucional)

¹⁵ Artículo 32. La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo. Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.

- Secretarios de Despacho (artículo 91 constitucional)
- Gobernadores, Diputados de los Congresos locales y magistrados de los Poderes Judiciales estatales (artículo 116 constitucional)
- Magistrado del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (artículo 122 constitucional)
- Ejército, Armada, Fuerza Aérea, capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y todo personal que tripule embarcación o aeronave que se ampare con bandera o insignia mexicana, capitán de puerto, comandante de aeródromo (artículo 32 constitucional)
- Comisionados de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones (artículo 28 constitucional)

Asimismo, la Norma Suprema dispone que se podrá exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento en los casos que así lo estipulen las leyes del Congreso de la Unión, es decir que éste, en uso de su facultad de configuración legislativa, puede establecer ciertos cargos y funciones en los que opere la reserva en comento.

Ahora bien, como se advierte del procedimiento de la reforma al artículo 32 constitucional, la razón o los fines que tuvo en cuenta el órgano reformador para exigir un requisito de nacionalidad por nacimiento para determinados cargos deriva de que el ejercicio éstos se relaciona con los intereses o el destino político de la Nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien, con la seguridad y defensa nacional, esto es, se trata de cargos y funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros.¹⁶

En este sentido, además de los casos expresamente señalados por la Constitución General, el legislador federal puede determinar los cargos y funciones en las que se podrá requerir la nacionalidad mexicana por nacimiento, sin embargo, la libertad de configuración legislativa no es absoluta, debiendo

¹⁶ Sentencia acción de inconstitucionalidad 48/2009, Ministro Ponente: Sergio A. Valls Hernández.

satisfacer el criterio de razonabilidad en relación con las funciones de los cargos de que se trate.

Al respecto, ese Tribunal en Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 49/2008, estimó que la facultad de configuración legislativa contenida en el artículo 32 de la Constitución Federal, no es irrestricta, sino que debe satisfacer una razonabilidad en **función de los cargos de que se trate**, esto es, la exigencia de la reserva en comento para ocupar ciertos cargos que se establezca en ley del Congreso de la Unión debe perseguir o sostenerse en los fines u objetivos que sostienen el propio precepto 32 constitucional y los diversos cargos y funciones que la Norma Fundamental establece expresamente deben reservarse a quienes tengan esa calidad. Lo que encuentra correspondencia con diversos precedentes, en cuanto que el legislador podrá establecer clasificaciones o distinciones entre grupos o individuos, a fin de alcanzar un objetivo constitucionalmente válido.

En esta línea, resulta oportuno puntualizar que en el cuerpo normativo del ordenamiento de mérito, no prevé de forma expresa las funciones que ejerce la persona titular de la Presidencia de cada una de las Salas de Justicia Burocrática nayaritas; empero, es posible advertir que la persona que presida las aludidas salas conocerá de las diversas controversias en materia laboral entre las personas servidoras públicas y los entes de gobierno nayaritas, función que no está vinculada con áreas estratégicas ni prioritarias del Estado.

Dicha medida tampoco se relaciona con la soberanía, seguridad y defensa nacional; pues sus funciones se reducen a gestiones jurídicas, administrativas, técnicas de razonamiento lógico-jurídico y profesional, que no exigen la nacionalidad mexicana por nacimiento en atención a la naturaleza del cargo.

Por lo tanto, las funciones que desempeñan las personas titulares de la Presidencia de las Salas Burocráticas de Justicia Laboral nayaritas no persiguen la finalidad de la reserva prevista en el artículo 32 de la Constitución Federal, en virtud de que las mismas no guardan vinculación con ámbitos que inciden en la estructura básica estatal o en aspectos relativos a la Soberanía Nacional o

defensa de ésta, ni se corresponden con las atribuciones de los titulares de los Poderes de la Unión.

En esta tesitura, la finalidad del cargo en el caso que nos ocupa no se encamina a ninguno de los aspectos que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado como finalidades constitucionales que justifiquen la restricción de cargos a personas ciudadanas mexicanas por nacimiento.

Esto es así pues las funciones del cargo de Presidente de la Salas de Justicia Laboral Burocrática nayarita van encaminadas, tal como ya mencionó, a gestiones jurídicas, administrativas, técnicas de razonamiento lógico- jurídico y profesional, es decir, tales atribuciones no van encaminadas a satisfacer una finalidad constitucionalmente válida para reservar el acceso únicamente a las personas mexicanas por nacimiento, como sería asegurar la soberanía o seguridad nacional, por lo que la norma impugnada, se constituye como una medida arbitraria que coloca a aquellas personas mexicanas por naturalización en una situación de discriminación.

Es así que la restricción que establece la norma impugnada para acceder al cargo de la Presidencia de las Salas de Justicia Laboral Burocrática no es constitucionalmente válida, pues la distinción entre mexicanos por nacimiento y por naturalización para ejercer un cargo debe necesariamente guardar vinculación con las funciones a desempeñar para asegurar el objetivo que se persigue en el artículo 32 constitucional.

Aunado a lo anterior, la norma impugnada, vulnera el derecho contemplado en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal¹⁷, que se refiere **al acceso**

¹⁷ “**Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:

I.- Votar en las elecciones populares;

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

III.- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

de cualquier ciudadano mexicano a la ocupación de cargos en la función pública, en condiciones de igualdad, siempre y cuando cumplan las calidades exigidas por las leyes y, siendo que por dichas calidades deben entenderse méritos y capacidades, resulta claro que la norma es inconstitucional, pues el adquirir la nacionalidad por naturalización o tener doble y hasta múltiple nacionalidad no es un elemento que pueda influir en méritos o capacidades de una persona.

En esa tesitura, cabría preguntarse si existe una relación constitucionalmente fundada para exigir la calidad de ciudadanía mexicana por nacimiento, en este cargo, pues el resultado de esta medida trae como consecuencia la discriminación de las personas extranjeras que hayan adquirido la nacionalidad mexicana, en un supuesto que no tiene ninguna relación con la defensa de la soberanía o identidad nacionales y trae consigo la violación al derecho del trabajo contemplado en los artículos 5° y 123 constitucionales.

Asimismo, se advierte que, de la propia Constitución Federal no se desprende de manera expresa se haya establecido la reserva al cargo de la presidencia del órgano jurisdiccional local en materia de justicia laboral a las personas con nacionalidad mexicana por nacimiento.

Si bien se deben cumplir con los demás requisitos que señale la ley, lo cual podría incluir el ser mexicano por nacimiento, lo cierto es que la libertad configurativa tanto del Congreso de la Unión como de las legislaturas locales no es absoluta, pues no puede establecer disposiciones que contravengan principios y derechos humanos consagrados en la Norma Fundamental.

Sobre este punto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en la Jurisprudencia P./J.11/2016 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 34, Tomo I,

-
- IV.- Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;
 - V.- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.
 - VI.- Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;

correspondiente al mes de septiembre de 2016, Materia Constitucional, página 52, del rubro y texto siguientes:

“LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS. Si bien es cierto que los Congresos Estatales tienen libertad configurativa para regular ciertas materias, como la civil, también lo es que aquella se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México, de conformidad con el artículo 1o. constitucional. En similar sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que la legitimidad democrática de ciertos actos o hechos está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales.”

En ese tenor, por regla general, no debe existir distinción entre las personas mexicanas por nacimiento y aquellas por naturalización, con excepción de los cargos expresamente reservados por la Constitución Federal, así como los que de igual forma, establezca el Congreso de la Unión a través de leyes, siempre y cuando se ponga en riesgo la soberanía nacional.

En este sentido, resulta inconstitucional restringirle a una persona naturalizada el acceso al cargo de Presidente de alguna de las Salas de Justicia Laboral Burocrática local por no poseer la nacionalidad mexicana por nacimiento, toda vez que no sólo se le está privando del derecho de acceso a los cargos públicos, del que es titular por gozar de la ciudadanía mexicana, sino que tal restricción sucede en atención a una situación totalmente discriminatoria, toda vez que la condición de ser mexicano por nacimiento no puede ser considerada como una “calidad” para efectos de dicho precepto constitucional, ya que no hace referencia a aptitudes, habilidades o idoneidades, por el contrario, alude a factores extrínsecos que no tienen nada que ver con las capacidades de una persona para desempeñar los cargos públicos.

Para esta Comisión Nacional no pasa inadvertido que la reserva de ciertos cargos y funciones a mexicanas y mexicanos por nacimiento tiene origen constitucional al igual que la prohibición de discriminación por origen nacional, no obstante, no resultan contrarias, sino que dicha reserva obedece a las restricciones que en el ejercicio de un derecho humano la misma Norma Fundamental puede prever.

En este sentido todas las personas gozaran del derecho humano a la igualdad y no discriminación reconocido en el artículo 1º constitucional, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la misma Constitución Federal establece.

b) Origen nacional como una categoría sospechosa protegida por el artículo 1º constitucional.

El artículo 1º constitucional establece el mandato hacia todas las autoridades de abstenerse de emitir distinciones o exclusiones arbitrarias entre las personas, basadas en los criterios enunciados en el último párrafo de éste, lo que constituye el principio de igualdad y la prohibición de que, en el ámbito legislativo, los Congresos emitan normas discriminatorias.

Los criterios aludidos, también conocidos como categorías sospechosas, requieren que el operador jurídico de la norma realice un escrutinio estricto de la medida que las contiene para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, puesto que estas distinciones están afectadas de una presunción de inconstitucionalidad.

Tal como lo ha sostenido la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar –de manera no limitativa– que existen ciertas características o atributos en las personas que han sido históricamente tomadas en cuenta para categorizar,

excluir, marginalizar y/o discriminar a quienes las tienen o a quienes han sido asociadas con estos atributos o características.¹⁸

En el mismo sentido, ese Tribunal Pleno ha sostenido que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.¹⁹

Si bien la igualdad de trato implica la eliminación de distinciones o exclusiones, lo cierto es que algunas diferencias pueden ser favorecedoras y encontrarse justificadas, pero si la medida carece de razonabilidad, entonces será excluyente y por tanto discriminatoria.

Ahora bien, con el fin de verificar que las medidas legislativas tienen un contenido prohibido de discriminación, se han establecido las siguientes directrices de escrutinio, toda vez que se trata de una discriminación con base en una categoría sospechosa, bajo los siguientes parámetros:

1. Debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa **cumple con una finalidad imperiosa** desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por ello debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional.

En el caso concreto, la norma impugnada no cumple con éste requisito de **escrutinio estricto de las normas que contienen categorías sospechosas**, lo anterior, ya que, no encuentra razonabilidad la exigencia de que el cargo de

¹⁸ Cfr. Amparo directo en revisión 597/2014, resuelto en sesión de 19 de noviembre de 2014, por unanimidad de cinco votos, bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna; Corte Constitucional de Sudáfrica. Harksen v. Lane, No. 1997 (4) SA 1 (CC), 1997 (11) BCLR 1489 (CC), párr. 49”

¹⁹ Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

Presidente de las Salas de Justicia Laboral Burocrática nayaritas, exclusivamente deba ser cubierto por quienes ostentan la nacionalidad mexicana por nacimiento, dado que **las funciones a realizar no justifican una exigencia de este tipo**, por lo que resulta discriminatorio respecto de quienes son mexicanas o mexicanos por naturalización.

2. Debe analizarse si la distinción legislativa **está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa**. La medida legislativa debe estar directamente **conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados**; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

Consecuentemente, y toda vez que la norma impugnada no persigue un fin constitucionalmente imperioso, la norma impugnada **no está conectada con la consecución de objetivo constitucional alguno**.

3. La distinción legislativa **debe ser la medida menos restrictiva posible** para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.²⁰

Atendiendo a los elementos descritos, la norma impugnada no justifica una finalidad imperiosa, ni constitucionalmente válida ya que del contenido integral de la Ley Laboral Burocrática del Estado de Nayarit se observa que tiene por objeto establecer las relaciones de trabajo entre los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y los Municipios, así como las instituciones descentralizadas de carácter estatal y municipal, Organismos Constitucionalmente Autónomos y Empresas y fideicomisos de carácter estatal y municipal con sus trabajadores.

²⁰ Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, Página: 8, del rubro: **“CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.”**

De manera específica, las Salas de Justicia Laboral Burocrática nayaritas, son las sedes en las cuales se desahogarán controversias en materia laboral, las cuales estarán a cargo de un titular Presidente, la cual ejecuta funciones de gestión jurídica, administrativa, técnica, de razonamiento lógico-jurídico y profesional, atribuciones para las cuales la norma impugnada exige que se debe tener necesariamente la nacionalidad mexicana por nacimiento.

Bajo estas directrices, la norma impugnada no resiste un juicio de proporcionalidad o razonabilidad, puesto que la restricción a la participación de las personas naturalizadas mexicanas en la selección de la titularidad de la Presidencia de las Salas de Justicia Laboral Burocrática nayaritas no obedece a ninguna razón objetiva, ya que el único criterio que se advierte de la ley para realizar la distinción es el origen nacional.

En este sentido, como ya se demostró la distinción que realiza la norma impugnada no persigue un fin constitucional legítimo ni imperioso, en virtud de que la protección a la soberanía o la estructura del Estado no lo puede constituir válidamente, ya que el acceso al cargo referido no implica la intervención en asuntos donde se ponga en peligro la supervivencia del país, pues únicamente se trata de jurídica, administrativa, técnica, de razonamiento lógico- jurídico y profesional de las Salas de Justicia Laboral Burocrática.

En esta tesitura, la norma resulta discriminatoria, pues excluye, sin base constitucional, a la ciudadanía mexicana por naturalización del acceso a un cargo público, toda vez que, al tener la calidad de ciudadanas y ciudadanos mexicanos, deben tener el mismo trato que los nacionales por nacimiento.

Si bien el principio de igualdad no implica que todas las personas deban encontrarse siempre y en cualquier circunstancia en absoluta igualdad, lo cierto es que el mismo se traduce en el hecho de que todos aquellos que se encuentren en situaciones de hecho similares reciban siempre el mismo trato, por tanto, toda diferencia de trato de personas que se encuentren en la misma situación y no exista justificación razonable para tal distinción, será discriminatoria.

Es así como la norma resulta discriminatoria, pues hace una distinción injustificada entre las mexicanas y los mexicanos por nacimiento frente a aquellas personas mexicanas por naturalización para acceder al cargo de Presidente de las Salas de Justicia Laboral Burocrática nayaritas, cuando las personas naturalizadas se encuentran en igualdad de circunstancias que sus semejantes mexicanos por nacimiento.

Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34 constitucional son ciudadanos mexicanos quienes, teniendo la calidad de mexicanos, sin importar el origen de dicha calidad, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir. En consecuencia, todas las personas mexicanas naturalizadas que cumplan dichas características, son ciudadanas mexicanas con todos los derechos y obligaciones que ello implica, pues así lo establece la Constitución Federal.

En congruencia, como ya se mencionó, el artículo 30 Constitucional establece las formas en las que se adquiere la nacionalidad mexicana, a saber:

“Artículo. 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A). - Son mexicanos por nacimiento:

I.- Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

II.- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional.

III.- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y

IV.- Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B). - Son mexicanos por naturalización:

I.- Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

II.- La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.”

Al respecto, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado que las categorías sospechosas, recogidas en la Constitución Federal y en la normativa internacional en materia de derechos humanos como rubros prohibidos de discriminación, están asociadas a desvaloración cultural, desventaja social y marginación política. Por ello, no son criterios con base en los cuales sea posible repartir racional y equitativamente los bienes, derechos o cargas sociales, a menos que tal reparto tenga como propósito resolver o remontar las causas y consecuencias de dicha desvaloración, desventaja o marginación.²¹

Es así que en el orden jurídico mexicano no puede existir discriminación alguna por razones étnicas o de nacionalidad, el género, la edad, la raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, que atente contra la dignidad humana, pilar esencial y fundamental del Estado de Derecho, cuyo valor consagra la Constitución Federal, y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, como salvaguarda a la dignidad personal que debe ser respetada en todo momento como un derecho fundamental.

Este principio de no discriminación impera como mandato constitucional para todas las autoridades, el cual deben proteger y respetar en cualquier acto que realicen, pues la dignidad humana no se puede subordinar a ningún arbitrio. Por tanto, todo poder de gobierno queda obligado a respetar el derecho de no discriminación en toda circunstancia, sobre todo cuando emite normas dirigidas a un sector de la población que social e históricamente ha sido víctima de discriminación como son las personas con un origen étnico o nacional distinto.

Sobre estos aspectos destaca, la Recomendación General N° XXX sobre la discriminación contra los no ciudadanos del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en la cual se afirmó lo siguiente:

“I. Responsabilidades de los Estados Partes en la Convención

²¹ Amparo directo en revisión 6606/2015. 8 de junio de 2016. Unanimidad. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: María Guadalupe Adriana Ortega Ortiz.

1. En el párrafo 1 del artículo 1 de la Convención se define la discriminación racial. En el párrafo 2 del artículo 1 se prevé la posibilidad de distinguir entre ciudadanos y no ciudadanos. El párrafo 3 del artículo 1 declara que las disposiciones legales de los Estados Partes sobre nacionalidad, ciudadanía o naturalización no podrán establecer discriminación contra ninguna nacionalidad en particular;”

(...)

“3. En virtud del artículo 5 de la Convención, los Estados Partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en el goce de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Aunque algunos de esos derechos, como el derecho de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, pueden limitarse a los ciudadanos, los derechos humanos deben, en principio, ser disfrutados por todos. Los Estados Partes se obligan a garantizar la igualdad entre los ciudadanos y no ciudadanos en el disfrute de esos derechos en la medida reconocida en el derecho internacional;”

“4. Con arreglo a la Convención, la diferencia de trato basada en la ciudadanía o en la condición de inmigrante constituirá discriminación si los criterios para establecer esa diferencia, juzgados a la luz de los objetivos y propósitos de la Convención, no se aplican para alcanzar un objetivo legítimo y no son proporcionales al logro de ese objetivo. La diferenciación, en el ámbito del párrafo 4 del artículo 1 de la Convención, con medidas especiales no se considera discriminatoria;”

(...)

Recomienda, basándose en estos principios generales, que los Estados Partes en la Convención, con arreglo a sus circunstancias específicas, adopten las medidas siguientes:

I. Medidas de carácter general

6. Examinar y revisar la legislación, según proceda, a fin de garantizar que esa legislación cumpla plenamente la Convención, en particular en relación con el disfrute efectivo de los derechos mencionados en el artículo 5, sin discriminación alguna;

7. Garantizar que las garantías legislativas contra la discriminación racial se aplican a los no ciudadanos, independientemente de su condición de inmigrantes, y que la aplicación de la legislación no tiene ningún efecto discriminatorio sobre los no ciudadanos;

8. Prestar mayor atención a la cuestión de la discriminación múltiple con que se enfrentan los no ciudadanos, en particular respecto de los hijos y cónyuges de los trabajadores no ciudadanos, abstenerse de aplicar normas distintas de trato a las mujeres no ciudadanas que son cónyuges de ciudadanos y a los varones no ciudadanos que son cónyuges de ciudadanas, informar, en su caso, sobre esas prácticas y tomar todas las medidas que sean necesarias para suprimirlas;

9. Velar por que las políticas no tengan el efecto de discriminar contra las personas por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico;

10. Velar por que las medidas que se tomen en la lucha contra el terrorismo no discriminen, por sus fines o efectos, por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico, y que los no ciudadanos no se vean sometidos a las caracterizaciones o estereotipos raciales o étnicos;”

De lo anterior, se concluye que el artículo 190, fracción I, en la porción normativa “*por nacimiento*”, de la Ley Laboral Burocrática del Estado de Nayarit, resulta incompatible con el bloque de constitucionalidad mexicano por restringir a las personas mexicanas por naturalización la capacidad de acceder al cargo público de titularidad de la Presidencia de alguna de las Salas de Justicia Burocrática nayaritas en igualdad de circunstancias a las connacionales que adquirieron la nacionalidad por nacimiento –atendiendo a exigencias objetivas– y, por tanto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita sea declarada inconstitucional por ser contraria a los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustenta la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas de la Ley Laboral Burocrática del Estado de Nayarit, expedida mediante decreto de fecha 31 de mayo de 2019, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nayarit.

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

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

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

“ARTICULO 45. *Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”*

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

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

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

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que van en contra del derecho humano a la seguridad jurídica y del principio de legalidad.

Esta acción se identifica con los objetivos “8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el

trabajo decente para todos”, “10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos” y “16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”; y con las metas “8.8 Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, (...)”, “10.2 De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición”, “10.3 Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto” y “16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”.

Es así como el derecho humano a la seguridad jurídica, a la igualdad, a la estabilidad en el empleo y el principio de legalidad y previsión social, cobran importancia, pues al reconocerlos se garantiza la plena certeza en la ley de todas las personas. Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para alcanzar mayor respeto a los derechos humanos de todas las personas.

En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que las personas tengan la plena certeza de los alcances de las normas, para un efectivo respeto al derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, a la estabilidad en el empleo, a que se respete el derecho al acceso a los cargos públicos sin discriminación por nacionalidad y a acceder, sin exigencias injustificadas, a los beneficios de previsión social, como una de las metas a alcanzar para la consecución del desarrollo sostenible.

Es así como las disposiciones impugnadas se constituyen como una grave restricción para el ejercicio pleno de los derechos humanos aludidos, y para los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco

normativo que se decanta por la expedición de normas que generan incertidumbre dando paso a la actuación arbitraria de la autoridad, por establecer requisitos discriminatorios para acceder a cargos públicos, condicionar el derecho al otorgamiento de una plaza equivalente a la suprimida y establecer exigencias injustificadas para el acceso a beneficios de previsión social sobre el pleno respeto a los derechos humanos de seguridad jurídica, igualdad, estabilidad en el empleo y los principios de legalidad y previsión social.

XIII. Suplencia.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, considera que ha quedado planteado a lo largo de los argumentos vertidos en esta demanda la inconstitucionalidad e inconveniencia de las disposiciones impugnadas en el apartado III del presente escrito.

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

Lo anterior, en virtud de que en tratándose de acciones de inconstitucionalidad, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación de acuerdo con lo estipulado en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, deberá, en suplencia de la queja deficiente analizar todas aquellas cuestiones que pudieran motivar la declaración de inconstitucionalidad de las normas impugnadas.²²

²² Jurisprudencia P./J. 30/2005 Época: del Pleno, de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, mayo de 2005, materia Constitucional, p. 783, del rubro "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EN LA**

ANEXOS

1. Copia simple. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno). Desde este momento, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, se invoca como hecho notorio que el suscrito tiene el carácter de Presidente de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna.²³ En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada,²⁴ se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

2. Copia simple. Del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nayarit del 31 de mayo de 2019 que contiene el Decreto por el que se expidió la Ley Laboral Burocrática del Estado de Nayarit (Anexo dos).

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

4. Cabe precisar que ante esta Comisión Nacional, acudieron representantes del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Carácter Estatal de Nayarit, quienes solicitaron la interposición de la acción de inconstitucionalidad de la Ley Laboral Burocrática del Estado de Nayarit, de conformidad con los argumentos sobre la posible inconstitucionalidad de dicha Ley, los cuales se hacen llegar a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación (Se acompañan como anexo cuatro).

DEMANDA SE EXPRESAN DEFICIENTEMENTE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLIR LA QUEJA DEFICIENTE.”

²³ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 16/2018 del Pleno de ese Alto Tribunal, Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, pág. 10, del rubro: **“HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).”**

²⁴ **“Artículo 11.** (...) En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)”

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

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

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

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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

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

Ciudad de México, a 1 de julio de 2019.

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

RFPS