

**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 delegadas y delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a 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 Aguascalientes.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes.

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

- En su integridad, el Decreto Número 180 por el que se expide la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 08 de julio de 2019.
- De forma particular los artículos 11, tercer párrafo, en la porción normativa *“La remuneración total anual del Gobernador del Estado será el límite máximo de remuneración para los servidores públicos”* 28, fracción I, en las porciones normativas *“contrato ley”* *“y/o Manual de Remuneraciones”* y 33, de la referida Ley, cuyo contenido se transcribe a continuación:

“Artículo 11.- Los órganos públicos fijarán las remuneraciones aplicables a los servidores públicos a su cargo, con base en la remuneración total anual aprobada en el Presupuesto de Egresos para el Gobernador del Estado, observando los procedimientos establecidos en la Ley.

La remuneración total anual del Gobernador del Estado se incluirá en un apartado específico del Presupuesto de Egresos, en el que se señalen las cantidades que para cada concepto corresponda, en términos netos.

La remuneración total anual del Gobernador del Estado será el límite máximo de remuneración para los servidores públicos, misma que tampoco deberá ser mayor a la del Presidente de la República, en términos de lo establecido en el Artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La remuneración total anual que servirá de base para fijar los límites de las remuneraciones de los servidores públicos, incluirá la suma de todos los conceptos que la integren aún y cuando el Gobernador del Estado decida no percibirlos en su totalidad.”

“Artículo 28.- Las erogaciones que realicen los órganos públicos por concepto de jubilaciones, pensiones, haberes de retiro, liquidaciones por servicios prestados y los préstamos o créditos que otorguen a sus trabajadores, se sujetarán a lo siguiente:

I. Deberán estar previstas por ley, decreto legislativo, **contrato ley**, contrato colectivo, condiciones generales de trabajo **y/o en el Manual de Remuneraciones**;

II. La base legal o contractual, los requisitos y condiciones para su otorgamiento, así como las tasas aplicables en el caso de préstamos y créditos, deberán especificarse en los respectivos manuales de remuneraciones y difundirse de manera permanente en internet; y

III. Las asignaciones de recursos necesarias para cubrir dichas erogaciones deberán estar aprobadas de origen en el Presupuesto de Egresos; para tal efecto, los órganos públicos identificarán los recursos específicamente destinados para dichos fines en la partida de gasto correspondiente y en el proyecto de Presupuesto de Egresos correspondiente. En el caso de los órganos públicos que no reciben recursos del Presupuesto de Egresos, las asignaciones deberán aprobarse por el respectivo órgano de gobierno o su equivalente y se identificarán los recursos específicamente destinados para dichos fines en el presupuesto correspondiente.

Las erogaciones que se realicen por los conceptos a que se refiere el presente artículo, invariablemente se sujetarán al cumplimiento de los requisitos establecidos para cada caso y al criterio de generalidad.”

“Artículo 33.- Cuando la información pública en materia de remuneraciones de los servidores públicos o a la que tenga acceso cualquier servidor público en razón de su puesto se utilice indebidamente o sirva para la preparación o consumación de un delito, la autoridad competente considerara la conducta como grave.”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- Artículos 1º, 5º, 14, 16 y 127, fracciones II y III, de la Constitución Federal.
- Artículos 1, 2, y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Artículos 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador".

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho a una remuneración, anual, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades.
- Libertad de trabajo.
- Obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

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

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la 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, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el 08 de julio de 2019, por lo que el plazo para promover la acción corre del martes 09 del mismo mes al miércoles 07 de agosto del presente año. 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 o debilitar nuestro sistema jurídico, sino por el contrario, su objetivo es consolidar nuestras instituciones y preservar nuestro Estado Constitucional Democrático de Derecho defendiendo los principios 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.

Por ello, 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 la consecuencia jurídica de los actos que realice, y por otro, que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado y acotado.

Una vez señalado lo anterior, el presente medio de control de la constitucionalidad se promueve para garantizar los derechos fundamentales de seguridad jurídica e igualdad.

Concretamente, esta Comisión Nacional estima que el Decreto Número 180 por el cual se expidió la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios en lo general y, en lo particular, sus artículos los artículos 11, tercer párrafo, en la porción normativa “La remuneración total anual del Gobernador del Estado será el límite máximo de remuneración para los servidores públicos” 28, fracción I, en las porciones normativas “*contrato ley*”, “*y/o Manual de Remuneraciones*” y 33, vulneran los derechos mencionados.

A juicio de este Organismo Constitucional, la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios en su conjunto, carece de bases y parámetros objetivos y diferenciados para establecer una remuneración anual, equitativa, adecuada, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades de los servidores públicos de los entes y poderes de Aguascalientes, lo que da pauta a la discrecionalidad y arbitrariedad en la fijación de la misma y por tanto, incumple con el mandato del artículo 127 constitucional y transgrede el derecho fundamental de seguridad jurídica.

Por su parte, el artículo 11, tercer párrafo, en la porción normativa “*será el límite máximo de remuneración para los servidores públicos*” de la referida Ley, establece que la remuneración total anual del Gobernador será el límite máximo de remuneración para todos los servidores públicos de esa entidad, en contravención con lo dispuesto en el artículo 127, fracción II, de la Constitución

Federal, el cual contempla la percepción recibida por el Presidente de la República, como único parámetro —así como el superior jerárquico— al que debe sujetarse la determinación de remuneraciones de los trabajadores del Estado.

En otro orden de ideas, el artículo 28, fracción I, en las porciones normativas “*contrato ley*”, “*y/o Manual de Remuneraciones*” amplían los supuestos de excepción para el otorgamiento de jubilaciones, pensiones y haberes de retiro erogados por los órganos públicos, por lo que resulta contrario al artículo 127, fracción IV de la Norma Fundamental, al permitir la eventual discrecionalidad en la asignación de dichas prestaciones.

En esos términos, la presente impugnación tiene por objeto evidenciar la vulneración a los derechos fundamentales referidos por parte de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, para que sea ese Alto Tribunal quien determine lo conducente en relación con su validez constitucional.

X. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. La Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios en su conjunto, carece de bases y parámetros objetivos y diferenciados para establecer una remuneración anual, equitativa, adecuada, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades de los servidores públicos de los entes y poderes del Estado de Aguascalientes, lo que da pauta a la discrecionalidad y arbitrariedad en la fijación de la misma; por lo tanto, incumple con el mandato del artículo 127 constitucional y transgrede el derecho fundamental de seguridad jurídica.

Como preámbulo al presente concepto de invalidez conviene precisar que, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ejerce su facultad constitucional de promover acciones de inconstitucionalidad, con la finalidad de generar una armonización normativa que permita contar con la mayor certeza jurídica sobre

la interpretación y alcances de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios.

Desde luego, resulta necesario precisar que la impugnación de este Organismo de ninguna manera busca afectar los fines de la Ley de mérito, pues resulta necesario regular de forma clara y precisa las retribuciones que perciben los trabajadores al servicio del Estado hidrocálido, de una forma que resulte compatible con el bloque de constitucionalidad mexicano.

En ese sentido, esta Comisión Nacional busca la adecuada integración de toda norma en el sistema constitucional y convencional, de manera que se garanticen los principios y derechos fundamentales recogidos en el parámetro de control de la regularidad constitucional.

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

Así, los argumentos que a continuación se esgrimen van encaminados a plantear ante ese Alto Tribunal que el Título Segundo de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, al no desarrollar el contenido de lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución Federal, a fin de hacerlos efectivos, deviene en una omisión legislativa parcial por parte del legislador, resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas.¹

Por tanto, al ser un dispositivo jurídico ambiguo, impreciso e indeterminado, no encauza el ámbito de esa actuación de las autoridades a fin de que, por un lado,

¹ Sirve de sustento la Jurisprudencia P./J. 5/2008 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, febrero de 2008, p. 1336, del rubro: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS.**

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

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

Sin embargo, el ordenamiento impugnado, no establece las bases y parámetros objetivos y diferenciados que desarrollen y hagan efectivo el artículo 127 de la Constitución Federal, para determinar una remuneración en los términos de dicho precepto para cada uno de los servidores públicos de los diversos entes y poderes del Estado de Aguascalientes.

Además, posibilita la vulneración al derecho a una remuneración con las características enunciadas en el numeral 127² de la Constitución Federal. Para una mayor claridad a continuación, se expondrán los argumentos de forma separada:

² **Artículo 127.**

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

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

(...)

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

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

Resulta necesario hacer referencia a las omisiones legislativas en que incurren los órganos creadores de normas cuando expiden ordenamientos de manera precaria en una determinada materia.

Para ello, es importante precisar que en el orden constitucional mexicano —de acuerdo con la jurisprudencia del Máximo Tribunal del país— las competencias que atañen a los poderes públicos se expresan de varias maneras:

- Aquéllas que dictan prohibiciones expresas, que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas.
- Por otro lado, existen aquéllas que son de ejercicio potestativo, en las cuales el órgano estatal puede decidir si ejerce o no la atribución conferida.
- Finalmente, también se identifican las competencias de ejercicio obligatorio, en las cuales el órgano se encuentra obligado a ejercer la competencia establecida en la Constitución.³

De esta clasificación general que comprende los tipos de atribuciones que determinan el actuar de las autoridades del Estado, en atención a la naturaleza y funciones que desarrollan y de acuerdo con el reparto competencial que se establezca, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la clasificación de las facultades conferidas a los órganos legislativos de la siguiente forma:

³ Véase la sentencia de la controversia constitucional 14/2005, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión pública de fecha 03 de octubre de 2005, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

- Las facultades de ejercicio potestativo son aquellas en las que dichos órganos pueden decidir si las ejercen o no y el momento en que lo harán; de manera que esta competencia en sentido estricto no implica una obligación, sino la posibilidad establecida en el ordenamiento jurídico de crear, modificar o suprimir normas generales, es decir, los órganos legislativos cuentan con la potestad de decidir libremente si crean determinada norma jurídica y el momento en que lo harán.
- Por otro lado, las facultades de ejercicio obligatorio con aquellas a las que el orden jurídico establece un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de hacer por parte de los órganos legislativos a los que se les han otorgado, con la finalidad de lograr un correcto y eficaz desarrollo de sus funciones; de ahí que si no se realizan, el incumplimiento trae aparejada una sanción; en este tipo de competencias el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedirla o crearla, que puede encontrarse expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales, o en el de sus disposiciones transitorias.⁴

La diferenciación entre ambos tipos de facultades trae distintas implicaciones al órgano legislativo: por un lado, el orden constitucional le faculta para crear, modificar o suprimir normas de carácter general, que quedará a su arbitrio o decisión de hacer uso o no de esa atribución, sin que ello le implique una obligación.

Por otro lado, se encuentran aquéllas facultades determinadas por el orden jurídico que conforma un mandato de ejercicio expreso que se traduce en una obligación de realizarla.

⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, febrero de 2006, p. 1528, de rubro: **“ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES”**.

Ese Máximo Tribunal del país, ha sostenido que existen dos situaciones en relación con el no ejercicio de las competencias concedidas a los órganos legislativos:

1. Omisión absoluta: Se actualiza cuando el órgano legislativo del Estado, no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido, ni ha externado normativamente ninguna voluntad para hacerlo, de ahí que la misma siga siendo puramente potencial.
 - a. Omisiones absolutas en competencias de ejercicio obligatorio: Sucede cuando el órgano legislativo tiene una obligación o mandato relativo a la expedición de una ley determinada, y no la haya expedido.
 - b. Omisiones absolutas en competencias de ejercicio potestativo: Comprende aquellas en las que el órgano legislativo decide no actuar, debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga.
2. Omisión relativa: Ocurre cuando el órgano legislativo puede haber ejercido su competencia, pero de manera parcial o simplemente no realizándola de manera completa e integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.⁵
 - a. Omisiones relativas en competencias de ejercicio obligatorio: Acaecen cuando el órgano legislativo la emita teniendo la obligación o un mandato relativo a la expedición de cierta ley, pero lo haga de manera incompleta o deficiente.
 - b. Omisiones relativas en competencias de ejercicio potestativo: cuando el órgano legislativo decida hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley, lo haga de manera incompleta o deficiente.⁶

⁵ Véase la sentencia de la controversia constitucional 14/2005, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nacional, en la sesión pública de fecha 03 de octubre de 2005, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

⁶ *Ídem.*

Una vez expuesta la tipología de las omisiones en que puede incurrir un órgano creador de normas, es dable mencionar que esa Suprema Corte ha determinado que la acción de inconstitucionalidad procede contra omisiones legislativas, principalmente cuando se trata de omisiones relativas en competencia de ejercicio obligatorio, esto es, cuando la legislación se emite teniendo la obligación o mandato constitucional de expedirla, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente.

Lo anterior, para garantizar el cumplimiento completo y eficaz de todo mandamiento constitucional, pues cuando el poder legislativo incumple una de las obligaciones que expresamente le fue conferido por la Constitución Federal, su actuación se vuelve objeto de control constitucional.

En el caso concreto, esta Comisión Nacional advierte que el Congreso Local, al expedir la Ley de Remuneraciones local, incurrió en una omisión legislativa relativa en competencias de ejercicio obligatorio, toda vez que dicho órgano parlamentario debió observar el mandato constitucional relativo a dotar de determinado contenido esencial a dicho ordenamiento.

Es decir, la norma expedida no contempla los elementos cardinales contenidos en el numeral 127 de la Norma Fundamental, por lo cual se actualiza una omisión parcial por parte del legislador local.

La Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, dispone en su artículo 1° que tiene por objeto reglamentar el artículo 65 de la Constitución Política de esa entidad, armonizado con lo dispuesto en el diverso artículo 127 de la Norma Fundamental, así como regular las remuneraciones de los servidores públicos, independientemente de la fuente de éstas o de la denominación que se le atribuya.

En tal virtud, al tratarse de una ley cuyo objeto es “reglamentar” determinada materia o contenido constitucional, dicho ordenamiento jurídico debía desarrollar, precisar y sancionar uno o varios preceptos que reglamenta, con el

fin de enlazar los conceptos y construir los medios necesarios para su aplicación.⁷

En ese tenor, los artículos 65⁸ de la Constitución Local y 127⁹ del texto constitucional federal, consagran el derecho de los trabajadores al servicio del

⁷ Definición tomada del Sistema de Integración legislativa, disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=149>

⁸ Artículo 65.

(...)

Los servidores públicos del Estado de Aguascalientes y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

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

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

II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Gobernador del Estado en el presupuesto correspondiente y este a su vez no podrá percibir un ingreso mayor al del Presidente de la República en términos de lo establecido en el Artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

IV. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.

V. El Congreso del Estado expedirá las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este Artículo.

⁹ Artículo 127. Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y

Estado, a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión y establecen las bases que habrán de observarse para la determinación de la misma.

Así, el artículo 65 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, dispone que los servidores públicos estatales y municipales de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

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

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

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

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

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

V. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.

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

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

- Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.
- Ningún servidor público podrá recibir remuneración, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Gobernador del Estado en el presupuesto correspondiente y este a su vez no podrá percibir un ingreso mayor al del Presidente de la República en términos de lo establecido en el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.
- Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.
- El Congreso del Estado expedirá las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo.

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

Asimismo, dicho numeral señala la obligación estatal, a través del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales, de expedir las leyes que hagan efectivas las disposiciones constitucionales relativas a las remuneraciones de los trabajadores que laboran a su servicio.

Es decir, existe un imperativo categórico constitucional para que el legislador ordinario –tanto federal, como locales– desarrolle los siguientes elementos constitucionales:

- Determinar las bases y reglas claras y precisas, dentro de sus ámbitos competenciales, conforme a las cuales los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía deben elaborar sus propios proyectos de presupuestos, incluyendo los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos.
- Establecer –en el caso del Congreso General– los parámetros objetivos necesarios para determinar la cuantía del salario del Presidente de la República, de manera que, al ser éste el límite máximo, su salario no pueda ser disminuido hasta el punto en el que dejen de garantizarse remuneraciones por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, y proporcionales a sus responsabilidades del resto de los servidores públicos.

Por su parte, los Congresos Locales, se encuentran obligados a tomar en consideración dichos parámetros y cuantía como tope salarial de las remuneraciones de los servidores públicos dentro de su jurisdicción territorial.

- Establecer las medidas, los criterios y las reglas objetivas para fijar la cuantía de las remuneraciones de cada uno de los servidores públicos

pertenecientes a los tres niveles de gobierno, es decir, a la federación, entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México de sus entidades y dependencias.

- Lo anterior, atendiendo a que, cada ente público ejerce funciones y facultades diferenciadas, y por tanto lleva a cabo tareas y actividades distintas, por lo que, para determinar una remuneración deben establecerse parámetros diferenciados para cada actividad.

En suma, las normas referidas señalan las prestaciones que integran la remuneración; además definen el tope salarial y las excepciones al mismo; prohíben la concesión de pensiones, jubilaciones y haberes de retiro, salvo las contenidas expresamente en la propia Constitución; y facultan al Congreso para expedir las leyes que hagan efectivo el contenido de esas bases y las disposiciones constitucionales relativas, así como para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación.

No obstante, la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios no desarrolla las bases y principios constitucionales para hacer efectivo el contenido del precepto constitucional en cita, configurándose en una regulación precaria, lo cual se traduce en incertidumbre jurídica, al no establecer los parámetros para fijar el sueldo que constituye el límite máximo para determinar el salario de todos los trabajadores al servicio del Estado.

Ello es así, en virtud de que la ausencia de reglas objetivas, otorga un margen de discrecionalidad de las autoridades, que da pauta a la arbitrariedad en la fijación de las remuneraciones de todas las personas servidoras públicas; por lo tanto, vulnera los derechos a la seguridad jurídica y el principio de progresividad.

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

legislativa debía desarrollar los principios reconocidos en la Constitución Federal y establecer los parámetros y límites necesarios para que la actuación de las autoridades de Aguascalientes se lleve a cabo dentro del marco constitucional y legal establecido.

No obstante, del análisis integral al texto de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, se desprende que la misma no desarrolla los principios que establece la Norma Fundante, es decir, la norma es omisa en señalar los parámetros y límites para que las autoridades correspondientes fijen el monto de las retribuciones de los trabajadores al servicio del Estado hidrocálido.

No escapa a la luz de este Organismo Constitucional que el Título Segundo de la Ley impugnada denominado "*Remuneraciones de los Servidores Públicos*", pretende regular la forma en que habrán de establecerse las remuneraciones de los trabajadores al servicio del estado, sin embargo, lo cierto que el contenido de los preceptos inmersos en dicho Título, constituyen una reproducción distorsionada del texto de los numerales 75 y 127 de la Norma Fundamental, como a continuación se expone:

a) Remuneración total anual

El Capítulo II, contenido en el Título Segundo de la Ley, establece que las remuneraciones se cubrirán conforme a los tabuladores aprobados a cada órgano público para el ejercicio fiscal correspondiente y a la respectiva remuneración total anual, con base en lo siguiente:

- Los tabuladores incluirán los límites mínimos y máximos de remuneraciones por denominación, en términos netos mensuales, así como mensuales y anuales integrados.
- El Ejecutivo estatal, por conducto de la Secretaría de Administración del Estado de Aguascalientes, elaborará los tabuladores aplicables a las

Dependencias de la Administración Pública Estatal, para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos.¹⁰

Por su parte, los órganos distintos a las dependencias de la Administración Pública Estatal, por conducto de sus respectivas Unidades Administrativas, elaborarán sus tabuladores ajustándose al límite que corresponda con base en la remuneración total anual que se fije conforme a lo dispuesto por la Ley.

- Los órganos públicos detallarán la remuneración total anual aplicable a cada categoría de servidores públicos, con la desagregación de todos los conceptos de pago que integran las percepciones ordinarias y en su caso, extraordinarias, con las correspondientes cantidades en términos netos e integrados.
- Las percepciones en especie deberán monetizarse y presentarse en los mismos términos que aquellas.¹¹

Asimismo, se contempla que los órganos públicos que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos deberán incluir en sus respectivos proyectos de presupuestos, los tabuladores aplicables a los servidores públicos a su cargo y la remuneración total anual correspondiente al servidor público que ostente la máxima representación del respectivo órgano público, en los términos previstos en el artículo anterior. Dicha información será integrada al proyecto de Presupuesto de Egresos, en los términos de la Ley de Presupuesto, Gasto Público y Responsabilidad Hacendaria de la entidad.¹²

El Presupuesto de Egresos incluirá, en un apartado específico, la remuneración total anual del servidor público que ostente la máxima representación de cada órgano público y los respectivos tabuladores.¹³

¹⁰ Véase el artículo 12 de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios.

¹¹ *Idem.*

¹² Véase el artículo 13 de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios.

¹³ *Idem.*

Al respecto, este Organismo Nacional estima que, si bien las disposiciones expuestas obligan a todas las autoridades estatales a fijar las remuneraciones aplicables a los servidores públicos a su cargo, dentro de tabuladores anuales, señalando los límites mínimos y máximos de los distintos cargos, empleos y comisiones, aunado a que delimitan dicha obligación a cargo de la Secretaría de Administración del Estado, por cuanto hace a las dependencias de la Administración Pública Local y a las Unidades Administrativas, en tratándose del resto de los organismos públicos, lo cierto es que ello no resulta suficiente para garantizar que las remuneraciones que perciben los servidores públicos de Aguascalientes goce de las características previstas en el texto constitucional, a saber: adecuada, irrenunciable y proporcional al desempeño de sus responsabilidades, en atención al desempeño de su función, cargo o comisión.

Es decir, aun y cuando exista una obligación para los distintos órganos estatales de fijar las remuneraciones de los servidores públicos dentro de los tabulares correspondientes, la ley carece de cualquier procedimiento para que la fijación que se haga en los tabuladores correspondientes resulte objetiva y congruente con el parámetro de regularidad constitucional.

b) Manuales de Remuneraciones

El capítulo conducente dispone que los órganos públicos deberán emitir y publicar en el Periódico Oficial del Estado, el Manual respectivo, el que deberá contener por categoría de puestos, como mínimo:

1. Las reglas para el pago de las remuneraciones.
2. Las disposiciones para determinar las percepciones extraordinarias que en su caso se otorguen, las cuales deberán preverse en una sección específica.
3. Las asignaciones para el desempeño de la función que podrán otorgarse a los servidores públicos.
4. Las reglas para el otorgamiento de las erogaciones que no forman parte de las remuneraciones.

En ese orden de ideas, la ley impugnada dispone que el Ejecutivo estatal emitirá por conducto de la Secretaría de Administración del Estado de Aguascalientes, el Manual de Remuneraciones aplicable a las Dependencias de la Administración Pública Estatal.

En idéntico sentido, los Manuales de Remuneraciones de los demás órganos públicos serán elaborados y emitidos por los respectivos titulares de las Unidades Administrativas.

Los cuales, en términos del artículo transitorio cuarto del Decreto por el que se expide la Ley impugnada, deberán ser emitidos en un término que no rebase los 180 días naturales, posteriores a la entrada en vigencias de la multireferida ley, sin precisar cuál es la autoridad obligada para ese efecto:

“ARTÍCULO CUARTO. Los Manuales de Remuneraciones a que se refiere la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, deberán ser expedidos a más tardar 180 días naturales de que entre en vigor el presente Decreto.”¹⁴

De lo anterior, este Organismo Nacional desprende que la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, delega la obligación constitucional de desarrollar el contenido del numeral 127 constitucional al remitir a los Manuales de Remuneraciones el establecimiento de las reglas para el pago de las remuneraciones.

c) Sistema de Remuneración

Por cuanto hace a este capítulo, en particular el artículo 15, establece lo siguiente:

“El Sistema de Remuneración se compone por los procedimientos para determinar, pagar, verificar, evaluar y ajustar la remuneración de los servidores públicos con sujeción a las disposiciones y principios rectores señalados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la

¹⁴ Artículo Cuarto transitorio del Decreto por el que se expide la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios.

Constitución, la Ley, el Presupuesto de Egresos y demás ordenamientos legales aplicables.”

De la literalidad del precepto, se desprende que el mismo prevé la existencia de procedimientos para determinar, pagar, verificar, evaluar y ajustar la remuneración de los servidores públicos con sujeción a las disposiciones y principios rectores, sin embargo, el problema de constitucionalidad de la norma, radica en que, por disposición constitucional, dichos procedimientos deben estar desarrollados en el texto de la ley impugnada.

En ese sentido, lo cierto es que dicho precepto resulta insuficiente para cumplir con el mandato constitucional, consistente en desarrollar y hacer efectivo el contenido del artículo 127.

Es decir, a pesar de que la ley impugnada refiere la existencia de un Sistema de Remuneraciones, el capítulo relativo al mismo consta de un solo artículo en el que no se desarrollan la integración, alcances y procedimientos que contemplará el mismo, a efecto de garantizar las bases y parámetros objetivos en la determinación de las remuneraciones de los servidores públicos aguascalentenses.

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

Es decir, se trata de un ordenamiento que no desarrolla el contenido del texto constitucional, cuya técnica legislativa consistió en delegar la obligación constitucional en diversos Manuales, de los que no se tiene certeza a cargo de quién se encuentra su elaboración. Tal situación, redundante en una transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, reconocidos en nuestra Norma Suprema, específicamente en los artículos 14 y 16, los cuales garantizan que las autoridades no afecten de manera arbitraria la esfera jurídica de los gobernados.

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

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

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

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

En efecto, el ordenamiento impugnado podría implicar la transgresión al derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad pues, al no desarrollar los principios constitucionales y establecer los parámetros y límites relativos a las remuneraciones de los trabajadores al servicio de esa entidad federativa y únicamente delegar dicha obligación a la autoridad –cualquiera que ésta sea– al expedir los Manuales de Remuneraciones, el Congreso de Aguascalientes omitió acotar la actuación de las autoridades encargadas de fijar el monto de las mismas, lo que permite un actuar arbitrario en detrimento de los derechos laborales.

Así, los términos en los cuales está configurada la totalidad de la norma que se impugna, da pauta a que, de manera discrecional se afecte el derecho fundamental e indispensable para la supervivencia y realización de otros

derechos, como lo es el derecho a recibir una adecuada retribución por el desempeño de su trabajo, cuya lesión es susceptible de menoscabar incluso la propia identidad subjetiva de la persona y trascender perjudicando a terceros vinculados, como la familia del trabajador.¹⁵

Dicho de otro modo, el artículo 127, fracción VI, de la Norma Fundamental mandata al Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales, en los ámbitos de sus competencias, a expedir disposiciones con rango legal, que establezcan las reglas para el pago de las remuneraciones, sin embargo, la Ley impugnada dispone que dicha regulación estará contenida en los Manuales de Remuneraciones y no en la propia ley.

En consecuencia, resulta claro que el Congreso Local desatendió el mandato constitucional al que se ha hecho referencia.

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

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

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

¹⁵ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párr. 188 y 189.

De un análisis sistemático de las disposiciones constitucionales que reconocen el derecho humano de todas las personas servidoras públicas a percibir una remuneración por su trabajo, a saber, los artículos 5º, 123, apartado B, fracción IV y 127 de la Norma Fundamental, se desprende que los trabajadores al servicio del Estado tienen derecho a una retribución adecuada y proporcional.

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

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

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, estima que, de acuerdo con el artículo 127 de la Constitución Federal, ningún servidor público debe una recibir remuneración, mayor a la establecida para el Presidente de la República y deben sancionarse penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de dicho precepto, sin embargo, las medidas que al efecto se tomen no deben afectar los derechos laborales de los trabajadores públicos. En contraste la Ley impugnada, en los términos en los que está planteada, genera un espectro de discrecionalidad de forma que los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado de Aguascalientes se ven conculcados.

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

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

Asimismo, es oportuno recordar que ese Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, en la cual se impugnó la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, estableció que:

“Los fines que buscó el Constituyente Permanente explican que en la fracción VI del artículo 127 constitucional se haya establecido que el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del propio artículo y de las disposiciones constitucionales relativas. Lo que significa que, sabedor de la importancia de lo dispuesto en la Constitución, puntualizó los principios que deben regir en el pago de toda remuneración en el servicio público y, por tanto, ordenó la expedición de leyes ordinarias para hacer efectivos éstos, ponderando lo dispuesto en esa norma con los demás artículos constitucionales que tienen impacto con la regulación del servicio público y su remuneración, entre otros, los diversos 94 y 123 de la propia Carta Magna.”¹⁶

En ese sentido, el sentido del artículo 127 de la Constitución Federal es de **evitar la discrecionalidad en la determinación del sueldo burocrático ya sea a la alza o a la baja. Esto es así, porque el sistema de remuneraciones ordenado por el Poder Constituyente tuvo entre otros ejes centrales, el de evitar actos arbitrarios en la política de sueldos en la administración pública.**¹⁷

Lo anterior quiere decir que uno de los objetivos de la reforma constitucional fue el de evitar la discrecionalidad en la determinación de los sueldos en el servicio público, motivo por el cual se expresó la necesidad de que con base en lo dispuesto en los artículos 75 y 127 de la Constitución Federal y otras disposiciones del mismo rango, se diera sentido y alcance a esos preceptos en las leyes reglamentarias, a fin de establecer las bases uniformes para el cálculo de las remuneraciones en todos los poderes, unidades, y órganos propios del servicio público para lo cual se previó que se debe partir de un referente máximo,

¹⁶ Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, página 214.

¹⁷ *Ibidem*, página 222.

en el caso, la remuneración del Presidente de la República, la cual debe observarse para la integración del resto de retribuciones del servicio público.¹⁸

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, indicó que:

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

- *Funciones y nivel de responsabilidad asociado al perfil para cada puesto; • Independencia para minimizar la probabilidad de captura por el poder político o económico;*
- *Especialización;*
- *Riesgo asociado al desempeño de las funciones;*
- *Costo de vida del lugar donde deberá desempeñarse el servidor público;*
- *Índice inflacionario;*
- *Costo de oportunidad de desarrollarse en el sector público en comparación con una responsabilidad similar en el sector privado;*
- *Posibilidad de percibir otros ingresos, sin que exista conflicto de interés; y;*
- *La integración de un órgano autónomo y objetivo que defina lineamientos y fórmulas de cálculo, así como la posibilidad de revisión de las retribuciones según las circunstancias de las funciones que se desarrollen.*

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

Los que además se mencionan porque es necesario acentuar que la Constitución ordena que las remuneraciones deben ser adecuadas y proporcionales a las responsabilidades encomendadas, además de que no pueden ser disminuidas; aunado a que el Poder Reformador tuvo presente la existencia de trabajos técnicos calificados o por especialización en su función, principios que están plasmados en el artículo 127 constitucional, y tienen como finalidad que el servicio público cuente con personal calificado e idóneo que

¹⁸ *Ibíd*em, página 223.

*acredite las habilidades requeridas para las funciones a desempeñar, pues también buscó eficacia y calidad en el ejercicio de la función pública, **de ahí la importancia de cerrar espacios a la arbitrariedad o discrecionalidad.***¹⁹

No obstante, de la lectura de la Ley que se impugna no se desprenden criterios objetivos que eviten la discrecionalidad en la determinación de las remuneraciones de los servidores públicos de dicha entidad federativa; en consecuencia y por todo lo expuesto en el presente apartado se pone en evidencia la inconstitucionalidad total del ordenamiento combatido, en la medida que su texto genera no solo una violación directa a los derechos humanos de los servidores públicos guerrerenses, sino también, a las obligaciones constitucionales de las autoridades en materia de derechos humanos.

De ahí que la norma impugnada genere incertidumbre jurídica respecto de la actuación de la autoridad, en virtud de que los montos de las remuneraciones de los servidores públicos pueden ser determinados arbitrariamente con base en procedimientos *infralegales*.

SEGUNDO. El artículo 11, tercer párrafo, en la porción normativa **“será el límite máximo de remuneración para los servidores públicos”** de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, al establecer que la remuneración total anual del Gobernador será el límite máximo de remuneración para los servidores públicos de esa entidad, transgrede lo previsto en el artículo 127, fracción II, de la Constitución Federal, pues la percepción que reciba el Presidente de la República es el único parámetro al que debe sujetarse la determinación de remuneraciones de los trabajadores del Estado.

Como punto de partida, de este segundo concepto de invalidez, conviene traer a colación que, con la reforma del 24 de agosto de 2009, a los artículos 75 y 127 de la Norma Suprema, por la cual se estableció como máximo de las remuneraciones de los trabajadores al servicio del Estado el monto de las fijadas para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente, el Poder

¹⁹ Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, páginas 228-229.

Reformador de la Constitución señaló los principios bajo los cuales debe regularse la asignación de las remuneraciones de los servidores públicos, teniendo como garantía que debe ser adecuada, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades.

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

Esto es, la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, debía fijar las bases por virtud de las cuales, de manera objetiva se fijen los salarios de los servidores públicos de esa entidad sin que estos puedan ser aumentados o disminuidos a discreción, evitando así que se afecte su derecho a una remuneración en términos de lo dispuesto por el artículo 127 constitucional.

Como sustento de lo anterior, debe acudir a la exposición de motivos de las Iniciativas de reforma al artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de donde se desprende que la intención del Poder Reformador fue en el sentido de establecer la obligación del Congreso de la Unión de definir el sentido y alcance de las disposiciones constitucionales, para sentar bases uniformes para la fijación de las remuneraciones, sin violentar la autonomía de las entidades.²⁰

En esta tesitura, en la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal se señaló como parte fundamental de la propuesta, la existencia de criterios técnicos para el establecimiento de remuneraciones, así como recoger el principio de que los

²⁰ Proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2009, página 6. Consultable en el siguiente vínculo: https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/189%20-%2024%20AGO%202009.pdf

servidores públicos percibirán una remuneración proporcional, adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, por lo que las mismas se precisarían estableciéndose límites mínimos y máximos.²¹

Aunado a lo anterior, el proceso legislativo establecía:

“(…)El sueldo será asignado de manera jerárquica de acuerdo a las funciones y características del cargo.”²²

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

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

En esta tesitura, de una interpretación de los principios señalados en la Norma Fundante y de los argumentos del Poder Reformador, en relación con las remuneraciones de los servidores públicos aguascalentenses, se puede deducir que, la intención de la Constitución Federal es que, al haberse establecido como base para la determinación de todos los sueldos y salarios de los servidores públicos el percibido por el Presidente de la República, el legislador ordinario

²¹ Proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2009, página 7. Consultable en el siguiente vínculo: https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/189%20-%2024%20AGO%202009.pdf

²² Proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2009, página 3. Consultable en el siguiente vínculo: https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/189%20-%2024%20AGO%202009.pdf

tiene la obligación de tomar como tope máximo la retribución que percibe el Presidente de la República.

Es así que, para garantizar el derecho a una remuneración adecuada, irrenunciable y proporcional a las responsabilidades de la función, el artículo 127, debe ser desarrollado por el legislador local en el entendido de que el tope máximo establecido para las remuneraciones de los trabajadores al servicio del Estado, al ser solo una referencia para la determinación de los montos que deban percibir los servidores públicos, el mismo es a la vez una base de la cual partir.

Al respecto, el tercer párrafo del artículo 11, de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios —así como el artículo 65, fracción II, de la Constitución Local—, disponen que la remuneración total anual del Gobernador del Estado será el límite máximo de remuneración para todos servidores públicos locales, misma que tampoco deberá ser mayor a la del Presidente de la República, en términos de lo establecido en el Artículo 127 de la Constitución Federal.

Sin embargo, dicho límite no resulta acorde con lo previsto en el artículo 127. Fracción II de la Constitución Federal, en el que se fija como tope salarial para todos los servidores públicos (del ámbito federal o local), el percibido por el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

Es decir, la norma impugnada, en el presente apartado, al establecer que el límite máximo de remuneraciones de todos los servidores públicos del Estado de Aguascalientes es el sueldo que reciba el Gobernador de esa entidad, transgrede lo dispuesto en el artículo 127, fracción II, de la Constitución Federal, pues la percepción que reciba el Presidente de la República es el único parámetro al que debe sujetarse la determinación de remuneraciones de los trabajadores del Estado —así como el límite consistente en no ganar más que su superior jerárquico—.

En efecto, el artículo 127 de la Constitución Federal, dispone que todos los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, recibirán

una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades y establece como regla que ningún servidor público, ya sea del ámbito federal, local o municipal, podrá recibir remuneración, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente, ni una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico.

Así, el único tope máximo constitucional para la remuneración de los servidores públicos es la retribución que percibe el Titular del Ejecutivo Federal. **Sin embargo, el texto constitucional no dispone que las legislaturas locales deban mutar u homologar la regla constitucional para señalar en su orden jurídico local que ningún servidor público pueda ganar más que el Titular del Ejecutivo Local.**

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

Para una mayor claridad, debe señalarse que el ordenamiento impugnado resulta de tal manera impreciso que en su artículo 11 dispone lo siguiente:

“Artículo 11.- Los órganos públicos fijarán las remuneraciones aplicables a los servidores públicos a su cargo, con base en la remuneración total anual aprobada en el Presupuesto de Egresos para el Gobernador del Estado, observando los procedimientos establecidos en la Ley.

La remuneración total anual del Gobernador del Estado se incluirá en un apartado específico del Presupuesto de Egresos, en el que se señalen las cantidades que para cada concepto corresponda, en términos netos.

La remuneración total anual del Gobernador del Estado será el límite máximo de remuneración para los servidores públicos, misma que tampoco deberá ser mayor a la del Presidente de la República, en términos de lo establecido en el Artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La remuneración total anual que servirá de base para fijar los límites de las remuneraciones de los servidores públicos, incluirá la suma de todos los conceptos que la integren aún y cuando el Gobernador del Estado decida no percibirlos en su totalidad.”

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

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

Ahora bien, como se esgrimió en el concepto de invalidez anterior, aunado a la distorsión del parámetro máximo de las remuneraciones de los servidores públicos de la Entidad, el legislador local incurrió en una omisión legislativa parcial,²³ al no desarrollar las bases y parámetros constitucionales que permitan a la autoridad correspondiente fijar, sin incurrir en arbitrariedades o discrecionalidades, una remuneración de los trabajadores al servicio del Estado de Aguascalientes, en los términos del artículo 127 de la Norma Suprema Federal, de manera que respeten los principios rectores que la constituyen.

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

²³ Sobre este punto, véase Jurisprudencia: P./J. 5/2008 (9ª.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, noviembre de 2009, Materia Constitucional, pág. 701, del rubor siguiente: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS.”**

No escapa a la luz de este Organismo Constitucional que el artículo 65 de la Constitución Política del Estado, en su fracción II dispone que ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Gobernador del Estado en el presupuesto correspondiente y este a su vez no podrá percibir un ingreso mayor al del Presidente de la República en términos de lo establecido en el Artículo 127 de la Constitución Federal.

Sin embargo, dicho ordenamiento constitutivo local no resulta el parámetro de constitucionalidad adecuado, pues el tope considerado a nivel de la Constitución Federal es el ya referido, otorgado al Presidente de la República.

Ahora bien, aún y cuando la remuneración que reciba el Gobernador del Estado podría usarse como base para la determinación del resto de los servidores públicos adscritos a la Administración Pública Local, en términos de la fracción II del artículo 127 de la Norma Fundamental, el cual dispone que ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función. Lo cierto es que dicho tope no tendría que ser parámetro para los trabajadores al servicio de los Poderes Legislativo y Judicial del Estado, ni para los organismos públicos a los que la propia Constitución Local les reconoce autonomía.

Por las razones hasta aquí precisadas, se solicita a ese Máximo Tribunal Constitucional, la declaración de invalidez del artículo 11, tercer párrafo, en la porción normativa "*será el límite máximo de remuneración para los servidores públicos*" de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios.

TERCERO. El artículo 28, fracción I, de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios en las porciones normativas “contrato ley” “y/o Manual de Remuneraciones” amplían los supuestos de excepción para el otorgamiento de jubilaciones, pensiones y haberes de retiro erogados por los órganos públicos, por lo que resulta contrario a los artículos 127, fracción IV y 136 de la Norma Fundamental, al permitir la eventual discrecionalidad en la asignación de dichas prestaciones.

En el presente concepto de invalidez, esta Comisión Nacional someterá consideración de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, las razones por las cuales estima que las porciones normativas “contrato ley” “y/o Manual de Remuneraciones” contenidas en la fracción I de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios vulnera lo previsto en el artículo 127, fracción IV de la Norma Fundamental.

Para ello, resulta necesario traer a colación el contenido de dichos preceptos constitucionales.

La fracción IV del artículo 127 constitucional, dispone que no se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo.

Es decir, en términos de este numeral, la concesión de este tipo de prestaciones es excepcional y es la propia Constitución Federal la que define los únicos instrumentos jurídicos en los que pueden aprobarse, a saber:

- a) Leyes
- b) Decretos legislativos
- c) Contratos colectivos
- d) Condiciones generales de trabajo

Por su parte, el artículo 28, fracción I de la Ley de Remuneraciones del Estado de Aguascalientes y sus Municipios dispone que las erogaciones que realicen los órganos públicos por concepto de jubilaciones, pensiones, haberes de retiro, liquidaciones por servicios prestados y los préstamos o créditos que otorguen a sus trabajadores, deberán estar previstas por ley, decreto legislativo, contrato ley, contrato colectivo, condiciones generales de trabajo y/o en el Manual de Remuneraciones.

De lo anterior se colige que, el Congreso de Aguascalientes dispuso como supuesto de excepción adicional para la asignación de jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, los *contratos ley y los Manuales de Remuneraciones*; instrumentos jurídicos que pueden genera un margen a la arbitrariedad en la erogación de los recursos económicos del Estado.

Es decir, más allá de una mera contradicción con el texto constitucional, la norma impugnada implica un obstáculo para la efectiva administración del gasto público, atendiendo a los principios contenidos en el primer párrafo del artículo 134 de la Norma Fundante.

Para mayor precisión, a continuación, se propone una comparación de los instrumentos que establecen los instrumentos en los que podrán concederse a los servidores públicos jubilaciones, pensiones y haberes de retiro:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios
Ley	Ley
Decreto legislativo	Decreto Legislativo
Contratos colectivo	Contrato ley
Condiciones generales de trabajo	Contrato colectivo
	Condiciones generales de trabajo
	Manual de Remuneraciones

De la comparación anterior se colige que la Constitución Federal como máximo ordenamiento del Estado mexicano, establece en su artículo 127, fracción IV,

que las aludidas prestaciones exclusivamente serán otorgadas, cuando se encuentren previstas en leyes, decretos legislativos, contratos colectivos de trabajo o condiciones generales de trabajo.

Contrario al precepto constitucional en cita, la fracción I del artículo 28 de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, permite que la autoridad encargada de expedir los Manuales de Remuneraciones –sin precisar cuál será– pueda prever lo conducente a la concesión de jubilaciones, pensiones, haberes de retiro, liquidaciones por servicios prestados y préstamos y créditos, en favor de los trabajadores públicos al servicio de esa entidad.

Ahora bien, de la interpretación teleológica de la fracción IV, contenida en el numeral 127 de la Constitución Federal, este Organismo Constitucional infiere que los supuestos contemplados como excepción para la expedición de jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, responden a un ejercicio deliberativo acaecido en el Congreso, –en tratándose de las prestaciones contenidas en leyes y decretos legislativos–; o bien de reivindicaciones sociales –aquellas contenidas en contratos colectivos y condiciones generales de trabajo–.

No obstante, que esas prestaciones se encuentren contenidas en Manuales de Remuneraciones, no atiende a un ejercicio democrático, en virtud de que dicho instrumento participa de la naturaleza jurídica de reglas generales administrativas que, en todo caso, abarcan aspectos técnicos y operativos en materias específicas.

La existencia de dichos manuales obedece al acelerado crecimiento de la administración pública, y su fundamento legal es una cláusula habilitante, conforme a la cual el legislador ha dotado a ciertas autoridades de la atribución para emitir las disposiciones necesarias para el exacto cumplimiento de su función, de manera que en su ámbito de aplicación son actos administrativos internos que se expiden, dirigen y surten efectos al interior de las citadas dependencias y entidades. Sin embargo, no es dable pensar que una prestación excepcional consistente en otorgar jubilaciones, pensiones y haberes de retiro

en favor de ex trabajadores al servicio del Estado, puede contemplarse en Manuales.

Lo anterior, no sólo porque habilita supuestos no contemplados en la Constitución General, sino también porque no atiende al espíritu del Poder Reformador de la Constitución. Al margen de ello, considerando que un Manual es un instrumento administrativo y que la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes da pauta a que las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro puedan encontrarse contenidos en Manuales de Remuneraciones, ello abre un margen de discrecionalidad para que sea una autoridad administrativa la que fije ese tipo de prestaciones, desnaturalizando su otorgamiento excepcional e inobservando los principios rectores del gasto público.

En ese orden de ideas, puede concluirse que la porción normativa impugnada en el presente concepto de invalidez transgrede el artículo 127, fracción IV de la Norma Fundamental, por lo que debe ser declarada inválida por parte de ese Alto Tribunal Constitucional.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, expedida mediante Decreto Número 180, publicado en fecha 08 de julio de 2019, en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildado de inconstitucional el tercer párrafo del artículo 11, de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, también se invalide en lo pertinente el artículo 65, fracción II, de la Constitución Local así como 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 “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 “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 los principios de legalidad, interés superior de la niñez y presunción de inocencia 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, 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.

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.²⁴ En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada,²⁵ se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

2. Copia simple. Del Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes del 08 de julio de 2019 que contiene el Decreto Número 180 por el que se expidió la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, en los apartados que se impugnan. (Anexo dos).

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

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros 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.

²⁴ 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).”**

²⁵ **“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. (...)”

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.

Ciudad de México, a 7 de agosto de 2019.

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

RFPS

