

**PODER JUDICIAL**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

**SENTENCIA** dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 85/2019, así como los Votos Concurrente y Particular de la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, Concurrentes de la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf y del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, y Aclaratorio del señor Ministro Alberto Pérez Dayán.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 85/2019

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

**PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**

COTEJÓ

**SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ**

**COLABORADOR: LUIS DIAZ ESPINOSA**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veintitrés de enero de dos mil veinticinco**, emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 85/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios (de forma general y particular).

**I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA**

1. **Presentación de la demanda.** El siete de agosto de dos mil diecinueve, Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (de ahora en adelante, "CNDH" o "Comisión accionante"), promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Aguascalientes, respecto del Decreto número 180 por el que se expidió la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios.
2. En suma, por un lado, se cuestionó la totalidad de la legislación con motivo de un alegato de omisión legislativa parcial y, por otro lado y en caso de ser necesario, se impugnó la regularidad constitucional de tres disposiciones normativas en específico (artículos 11, tercer párrafo, en cierta porción normativa; 28, fracción I, en ciertas porciones normativas, y 33 de la ley).
3. **Aclaración previa y conceptos de invalidez.** Al respecto, se plantearon las siguientes aclaraciones y razonamientos de invalidez.

**Aclaración previa**

- a) La Comisión accionante detalla que el objeto de su demanda no es debilitar el sistema jurídico, sino por el contrario consolidar las instituciones y preservar el Estado de Derecho defendiendo los principios y derechos humanos reconocidos en la Constitución.
- b) Por ello, presenta su demanda para cuestionar la regularidad constitucional de la ley de remuneraciones en lo general y, en lo particular, para impugnar los artículos 11, tercer párrafo, en la porción normativa que dice "*La remuneración total anual del Gobernador será el límite máximo de remuneración para los servidores públicos*"; 28, fracción I, en las porciones normativas que dicen "*contrato ley*" e "*y/o en el Manual de Remuneraciones*" y 33 de la referida ley. De manera principal, porque la legislación carece de bases y parámetros objetivos para establecer una remuneración anual, equitativa, adecuada, irrenunciable y proporcional y porque el artículo 11 en su porción reclamada contraviene directamente el artículo 127, fracción II, de la Constitución Federal y el artículo 28, fracción I, en sus porciones reclamadas amplía supuestos de excepción para el otorgamiento de pensiones, jubilaciones y haberes de retiro no contemplados en la Constitución Federal.

**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.**

- c) La Ley de Remuneraciones de Aguascalientes, en su conjunto, resulta inconstitucional por contravenir los artículos 1º, 14, 14, 123 y 127 de la Constitución Federal. Ello, pues en toda la legislación; incluso, en el Título Segundo de la ley, no se desarrollan los requisitos existidos en el artículo 127 constitucional en torno a las remuneraciones de los servidores públicos. Circunstancia que ocasiona una omisión legislativa parcial por parte del legislador secundario.
- d) Es decir, el Congreso Estatal, al expedir la legislación impugnada incurrió en una omisión legislativa relativa en competencias de ejercicio obligatorio, toda vez que no estableció en el cuerpo de la ley 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.
- e) Lo anterior, se traduce en incertidumbre jurídica, ya que no se previó ningún parámetro objetivo para fijar el sueldo que constituye el límite máximo para determinar el salario de todos los trabajadores al servicio del Estado; con lo cual se otorga un margen de discrecionalidad a las autoridades competentes, que da pauta a la arbitrariedad en la fijación de las remuneraciones de todos los servidores públicos y, por tanto, vulnera los derechos a la seguridad jurídica, a recibir una remuneración adecuada y proporcional a sus responsabilidades.
- f) Para justificar lo anterior, la Comisión accionante dividió este apartado en dos subapartados. En el primero (que se identifica como "A. Omisión legislativa parcial que se traduce en una afectación al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad") explicó que en las acciones de inconstitucionalidad es viable alegar la existencia de una omisión legislativa parcial en competencias de ejercicio obligatorio y que, en el caso, se actualiza precisamente tal supuesto. El artículo 127 constitucional exige que, las leyes que se emitan, "reglamenten" diversos aspectos de las remuneraciones de los servidores públicos. No simplemente que enuncien los principios que rigen a estas remuneraciones. Siendo que la Ley de Remuneraciones local carece totalmente de esa reglamentación y de reglas objetivas para la fijación de las remuneraciones.
- g) Sin que escape a su consideración que en el Título Segundo de la ley impugnada, se desarrolla el tema de las "Remuneraciones de los Servidores Públicos". Para el accionante, ese título constituye una mera reproducción distorsionada del referido artículo 127 constitucional. Cuando en el Capítulo II de ese Título se habla de remuneraciones anuales, si bien se obliga a las autoridades estatales fijar los tabuladores señalando límites mínimos y máximos de los distintos cargos, ello no constituye realmente una reglamentación del texto constitucional.
- h) Por su parte, en el Capítulo III de este Título Segundo, se prevé que los órganos públicos deberán emitir manuales de remuneraciones; lo cual resulta inválido ya que se delega a la autoridad la obligación constitucional de desarrollar el contenido de la Constitución Federal en la ley. Adicionalmente, en el Capítulo IV (artículo 15) se establece un sistema de remuneraciones, sin que en la ley se desarrollen los parámetros exigidos constitucionalmente para que pueda operar dicho sistema e, inclusive, tampoco se delimitan la integración, alcances y procedimientos de ese sistema.
- i) Ahora bien, en el segundo subapartado (que se identifica como "B. Transgresión al derecho fundamental a una remuneración en términos de los principios establecidos en el artículo 127 constitucional), la Comisión accionante insiste en que al no existir parámetros objetivos en la ley para determinar la cuantía de las remuneraciones, se da pauta a que las mismas sean determinadas discrecionalmente y se afecte el derecho fundamental a recibir una remuneración adecuada y proporcional a las responsabilidades como servidor público; en términos de una valoración conjunta de los artículos 5, 123, apartado B, fracción IV, y 127 de la Constitución Federal.
- j) Una ley tan indeterminada e imprecisa puede llevar a una afectación a los derechos laborales de los trabajadores públicos. Se cita como precedente aplicable lo fallado por este Tribunal en la **acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018**, en la que se analizó la Ley Federal de Remuneraciones y en el que se indicaron algunos elementos o criterios objetivos que pueden impedir el ejercicio discrecional de la facultad de determinación de las remuneraciones.

**SEGUNDO. El artículo 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” de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, 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.**

- k) Expuesto lo anterior, en complemento al argumento genérico de omisión legislativa, se cuestionaron varios artículos en lo particular.
- l) En principio, se sostiene que el tercer párrafo del artículo 11 de la Ley impugnada (que se relaciona con el artículo 65, fracción II, de la Constitución Local), dispone que la remuneración total del gobernador del Estado será el límite máximo de remuneración para todos los servidores públicos locales. En ese sentido, se argumenta que dicho límite no resulta acorde con lo previsto en el artículo 127 de la Constitución Federal, toda vez que el único tope máximo constitucional para la remuneración de los servidores públicos es la retribución que percibe el Presidente de la República.
- m) La Constitución Federal no dispone que las legislaturas locales deban homologar la regla constitucional para señalar en su orden jurídico local que ningún servidor público pueda ganar más que el Gobernador del Estado, ya que la Norma Fundamental únicamente prevé como tope la retribución que perciba el Titular del Ejecutivo Federal.
- n) Esto es, la Ley impugnada, debía fijar las bases por virtud de las cuales, de manera objetiva se fijen los salarios de los servidores públicos de Aguascalientes 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 referido precepto constitucional.
- o) Para sustentar lo anterior, señala que la exposición de motivos de las iniciativas de reforma al artículo 127 de la Constitución Federal, 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. Aunado a lo anterior, el proceso legislativo establecía que las remuneraciones de los servidores públicos debían 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 Constitución Federal reconoce que debe existir proporcionalidad entre las remuneraciones y las funciones y responsabilidades inherentes al cargo.
- p) Ahora bien, aun 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 Constitución Federal, 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.
- q) Aunado a lo anterior, en su caso y en complemento a la impugnación genérica, la Comisión accionante subraya que **esta norma también resulta inconstitucional al actualizar una omisión legislativa parcial** por no desarrollar las bases y parámetros exigidos en la Constitución Federal, al tamiz de los razonamientos ya expuestos.
- r) Por ende, en suma, 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 en el 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.**

- s) El artículo 28, fracción I de la Ley impugnada 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. En ese tenor, la Comisión accionante afirma que, de manera indebida, el Congreso Local incluyó como supuesto de excepción adicional los contratos ley y los Manuales Remuneraciones; instrumentos jurídicos que pueden generar un margen a la arbitrariedad en la erogaciones de los recursos económicos del Estado.
- t) De la interpretación teleológica de la fracción IV del artículo 127 de la Constitución Federal, se 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; o bien de reivindicaciones sociales. Por ello, aunque ciertas prestaciones se encuentren contenidas en Manuales de Remuneraciones, no se atiende a un ejercicio democrático, en virtud de que dicho instrumento participa de la naturaleza jurídica de reglas generales administrativas que, abarcan aspectos técnicos y operativos. De igual manera que no es dable pensar que una prestación excepcional consistente en otorgar jubilaciones, pensiones y haberes de retiro en favor de extrabajadores al servicio del Estado puede contemplarse en Manuales.

#### **EFFECTOS**

- u) Finalmente, respecto a los efectos, se solicita a esta Suprema Corte que, en caso de se considere inconstitucional el tercer párrafo del artículo 11 de la Ley impugnada, 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 la materia.
4. **Admisión y trámite.** En relación con la instrucción del asunto, destaca que, una vez recibida la acción de inconstitucionalidad, mediante acuerdo de doce de agosto de dos mil diecinueve, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por interpuesta la demanda y la registró bajo el número de expediente 85/2019, designando como instructor del asunto al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.
  5. El trece de agosto de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Aguascalientes para que rindieran su informe; asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para la formulación del pedimento correspondiente.
  6. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes.** El cinco de septiembre de dos mil diecinueve, el Secretario General de Gobierno y representante legal del titular del Poder Ejecutivo de Aguascalientes dio contestación a la demanda y expresó los siguientes razonamientos:
    - a) El Ejecutivo cumplió con la función de promulgación de leyes, por lo tanto, es cierto, que el decreto número 180, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el ocho de julio de dos mil diecinueve.
    - b) Por cuando a los actos imputados al Poder Legislativo al no ser propios del Ejecutivo del Estado, no se contestan. Por su parte, sostiene que los actos imputados y cuya invalidez se reclama, se realizó en acatamiento a lo dispuesto en los artículos 32, 35 y 46, fracción I, de la Constitución local.
    - c) Por tanto, considera que la sola publicación del documento por el Ejecutivo, no viola los preceptos constitucionales y convencionales que menciona el promovente en su demanda. Cita en apoyo la jurisprudencia de rubro: **“LEYES, AMPARO CONTRA. AUTORIDAD RESPONSABLE. SOBRESEIMIENTO IMPROCEDENTE CUANDO SE SEÑALA AL CONGRESO QUE LA EXPIDIÓ, PERO NO AL EJECUTIVO QUE LA PROMULGÓ.**
    - d) Por otro lado, señala que el dieciocho de diciembre de dos mil diecisiete fue aprobada la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos para el Estado de Aguascalientes y sus Municipios, misma que establecía y regulaba que ningún servidor público puede ganar más que el Gobernador. Empero, diversas disposiciones se contraponían con lo establecido en el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos del Estado de Aguascalientes, sus Municipios y Organismos Descentralizados, en perjuicio de los derechos adquiridos por los trabajadores.

- e) En ese sentido, el Gobierno del Estado ha trabajado en los tabuladores que permiten la regulación de las remuneraciones de los servidores públicos de tal forma que éstas sean de acuerdo a categorías, niveles, jerarquías y funciones desempeñadas, teniendo como siempre como referencia máxima las percepciones del Gobernador del Estado.
- f) Finalmente, considera que la Ley impugnada es congruente con lo establecido tanto en la Constitución Federal como en la local, además de estar en armonía con la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
7. **Informe del Poder Legislativo.** Por su parte, el Poder Legislativo de la entidad, a través de la Presidenta de la Mesa Directiva de la Diputación Permanente y representante legal de la LXIV Legislatura del H. Congreso del Estado de Aguascalientes, el cinco de septiembre de dos mil diecinueve, rindió informe argumentando lo que se detalla en seguida.
- a) Del análisis realizado por los diputados integrantes de las Comisiones Unidas de Vigilancia y Servidores Públicos, se desprende que en términos del mandato establecido en la fracción V del artículo 65 de la Constitución local, el Poder Legislativo expedirá las leyes para hacer efectivos los principios rectores en materia de remuneraciones de los servidores públicos, por lo que la Ley de Remuneraciones del Estado, da cumplimiento a los mismos. Relatado lo anterior, si bien la Constitución del Estado ya incorpora las directrices en esta materia, se argumenta que la Ley de Remuneraciones debe ser reglamentaria del precepto de la propia Constitución local, por lo que resulta adecuado que la misma esté en vigor.
- b) Por su parte, se expresa que el Congreso atendió la petición de la sociedad, en el sentido de limitar los sueldos que percibir los servidores públicos y que los referidos servidores sean competentes, profesionales y honestos que desempeñen sus funciones con un alto grado de responsabilidad y eficiencia; para lo cual era imprescindible que se prevean remuneraciones adecuadas y dignas, en orden a la realidad socioeconómica. Por ende, se emitió la ley cuestionada, a fin de que el Estado contara con un marco normativo reglamentario adecuado, que regularía en cada nivel de la administración pública los sueldos que se deben percibir, tomando como base, no solamente la responsabilidad del puesto, sino la eficacia en su ejercicio.
8. **Referencia a la opinión del Fiscal General de la República y del Consejero Jurídico del Gobierno Federal.** El Fiscal General de la República y el Consejero Jurídico del Gobierno Federal se abstuvieron de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente.
9. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de quince de octubre de dos mil diecinueve, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

## II. COMPETENCIA

10. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada<sup>1</sup>, toda vez que la CNDH plantea la posible contradicción entre la Constitución Federal y el Decreto por el que se expide la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios.

## III. PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA

11. Haciendo un análisis integral de la demanda, esta Suprema Corte considera que la materia del presente asunto se circunscribe a analizar lo siguiente:
- Por un lado, se cuestiona en su totalidad la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, expedida mediante el citado Decreto 180.
  - Por otro lado, aunado a esa impugnación general, se cuestiona de manera particularizada los artículos 11, tercer párrafo, en la porción normativa que dice "*La remuneración total anual del Gobernador será el límite máximo de remuneración para los servidores públicos*"; 28, fracción I, en las porciones normativas que dicen "*contrato ley*" e "*y/o en el Manual de Remuneraciones*" y 33 de la referida ley.

<sup>1</sup> La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada es aplicable en términos del artículo tercero transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación expedida el veinte de diciembre de dos mil veinticuatro, el cual establece lo siguiente: "Tercero.- Hasta en tanto las Ministras y Ministros electos tomen protesta de su encargo ante el Senado de la República el 1o. de septiembre de 2025, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se regirá para todos los efectos por las atribuciones, competencias, obligaciones, reglas de votación, faltas, licencias y demás disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2021; con excepción de la materia electoral tal como está previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. En consecuencia, hasta la fecha señalada en el enunciado anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación seguirá funcionando en Pleno o en Salas."

#### IV. OPORTUNIDAD

12. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>2</sup> (de ahora en adelante “Ley Reglamentaria de la materia”) dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial.
13. En el caso, la referida legislación impugnada se publicó el ocho de julio de dos mil diecinueve, por lo que el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del nueve de julio al siete de agosto de dos mil diecinueve. En ese sentido, dado que el escrito de demanda se presentó justamente el siete de agosto del dos mil diecinueve, este Tribunal Pleno considera que se satisface el requisito de oportunidad.

#### V. LEGITIMACIÓN

14. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia, disponen que la Comisión Nacional de Derechos Humanos está facultada para interponer acciones de inconstitucionalidad 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<sup>3</sup>, actuando a través de su legítimo representante.
15. Se cumple con este presupuesto procesal en el asunto que nos ocupa. La Comisión Nacional impugnó una ley local en materia de remuneraciones. Por su parte, dicho escrito fue interpuesto por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional; este cargo se acreditó con la copia certificada de la constancia firmada por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, en la que se comunica que, en sesión de trece de noviembre de dos mil catorce, la citada Cámara lo eligió como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por un lapso de cinco años, el cual comprendía del trece de noviembre de dos mil catorce al catorce de noviembre del dos mil diecinueve. A su vez, se advierte que los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>4</sup> y 18 de su reglamento Interno<sup>5</sup>, establecen que la representación de la mencionada institución corresponde justamente a su Presidente.
16. Adicionalmente, esta Suprema Corte ya ha aceptado que los organismos protectores de derechos humanos tienen la potestad para cuestionar el contenido de normas que regulen lo relativo a las remuneraciones de los servidores públicos, al estar, cuando menos, imbricados los derechos humanos de ese grupo de personas. El precedente directamente aplicable es la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018.

#### VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

17. En virtud de que las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, al ser de orden público, se lleva a cabo su análisis.

---

<sup>2</sup> “**Artículo 60.**- El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.

<sup>3</sup> “**Artículo 105.**- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]”

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

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

<sup>4</sup> “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; [...]”.

<sup>5</sup> “**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”.

18. Por un lado, se advierte que en su contestación, el Poder Ejecutivo afirmó que no hay ninguna incidencia por lo que a él respecta, ya que actuó en acatamiento a lo dispuesto en los artículos 32, 35 y 46, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. Interpretando ese razonamiento como una postura de improcedencia, este Tribunal Pleno cuenta con criterio reiterado que dicha razón debe desistirse, pues el Poder Ejecutivo forma parte de los órganos que emitieron, promulgaron y publicaron la norma reclamada. Este criterio se refleja en nuestra tesis de jurisprudencia de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES”**<sup>6</sup>.
19. Por su parte, el Poder Legislativo no planteó ninguna causal de improcedencia o sobreseimiento, y esta Suprema Corte tampoco advierte de oficio la actualización de alguna de ellas, por lo que se pasa al examen de los conceptos de invalidez.

## VII. ESTUDIO DE FONDO

20. En atención a la materia de estudio de la presente acción de inconstitucionalidad, este apartado se dividirá en varios subapartados. En primer lugar, se analizará la impugnación genérica de la totalidad de la ley por omisión legislativa relativa (VIII.1.) y, en segundo lugar, en caso de ser necesario, se hará el estudio de la regularidad constitucional de las normas impugnadas de manera específica (VIII.2.)<sup>7</sup>.

### VII.1. Análisis de constitucionalidad de la ley ante alegato de omisión legislativa relativa

21. En su primer concepto de invalidez, la Comisión accionante sostiene que, en su integralidad, la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios resulta inconstitucional por contravenir los artículos 1º, 14, 16 y 127 de la Constitución Federal, al actualizarse una omisión legislativa relativa en competencias de ejercicio obligatorio. Este Tribunal Pleno considera **fundada** dicha petición en cuanto a la existencia de la omisión legislativa relativa, pero esta omisión no da paso a la invalidez de toda la ley bajo estudio. Esto en atención a las consideraciones que siguen.
22. Para estar en aptitud de responder este cuestionamiento, en principio, debe destacarse que es criterio reiterado de esta Suprema Corte que, si bien en acción de inconstitucionalidad no hay pie para cuestionar omisiones legislativas absolutas, sí puede formar parte de los argumentos de invalidez lo relativo a omisiones legislativas relativas.
23. A saber, para estar en presencia de una omisión legislativa absoluta, hemos entendido que la premisa conceptual de la cual se parte es que el órgano materialmente legislativo no ha emitido la normatividad exigida (por eso es absoluta). Por ello, se ha dicho que no puede ser materia de la acción de inconstitucionalidad el control de este tipo de omisiones, ya que el objeto de análisis en esos supuestos es un acto omisivo y no propiamente una norma general. Como se desprende del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, la acción de inconstitucionalidad procede en contra de normas generales, cuya condición indispensable es que existan en el ordenamiento jurídico con motivo de su publicación.
24. Sin embargo, tal escenario no concurre cuando se aduce un caso de omisión legislativa relativa. En diversos precedentes, esta Suprema Corte ha aceptado como argumentos posibles de invalidez en acciones de inconstitucionalidad los relativos a omisiones legislativas relativas, pues en realidad lo que se está cuestionando es la deficiencia que detenta el contenido de una norma jurídica existente.

<sup>6</sup> Tesis P./J. 38/2010, publicada en el Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, abril 2010, p. 1419.

<sup>7</sup> El procedimiento legislativo se llevó a cabo de la siguiente manera. Las tres iniciativas que dieron lugar al decreto fueron presentadas por diversos diputados el cuatro de octubre de dos mil dieciocho, el cuatro de abril de dos mil diecinueve y el veintitrés de mayo de dos mil diecinueve. Las mismas fueron turnadas a las Comisiones Unidas de Vigilancia y de Servidores Públicos del Congreso del Estado de Aguascalientes, registradas con los números de expedientes LXIV-005-0410-18, LXIV-139-0404-19 y LXIV-183-2305-19 y enviadas para opinión al Poder Ejecutivo (quien rindió postura en las tres) y a los municipios del Estado.

El veinte de junio de dos mil diecinueve, las citadas comisiones emitieron el dictamen correspondiente; el cual se encuentra signado por nueve de sus diez integrantes. En sesión de veintisiete de junio siguiente (la que inició con un quórum de los veintisiete legisladores que integran el Pleno) se incluyó en la lista la discusión dicho dictamen. Tras cerciorarse de que el mismo se encontraban en poder de los diputados y diputadas, se aprobó por votación económica dispensar su lectura integral. Dado que no existió registro de participantes, se sometió el dictamen a votación en lo general, obteniéndose unanimidad de veinte votos de los legisladores presentes (no se hizo reserva de ningún artículo). Consecuentemente, se ordenó elaborar el decreto correspondiente para los efectos legales aplicables. Finalmente, dicho Decreto 180 fue publicado el ocho de julio de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial del Estado.

25. Siendo que en éstos, de manera reiterada, hemos sostenido que para dar lugar a una inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, debe identificarse que realmente concorra un deber de carácter legislativo, que éste sea de ejercicio obligatorio y que el mismo haya sido incumplido por el órgano legislativo dando lugar a una norma con un contenido insuficiente o contrario al contenido de ese deber legislativo. Criterios que se reflejan en la tesis de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS”<sup>8</sup>** y **“OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS”<sup>9</sup>**.
26. Así las cosas, como se detalló, en el caso se advierte que en la demanda, la Comisión accionante pretende cuestionar todas las normas que integran la existente Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, expedida mediante el Decreto 180. Al respecto, aunque es poco usual que se traiga a esta Suprema Corte una impugnación de toda una ley por una misma deficiencia normativa, no hay impedimento para hacerlo de esa manera.
27. Para la CNDH, todas las normas de la Ley de Remuneraciones Estatal se encuentran interrelacionadas al formar un sistema jurídico y, por ende, todas sufren del mismo vicio de invalidez: el inadecuado desarrollo de las reglas y principios establecidos en la Constitución Federal para efectos de reglamentar las remuneraciones de los servidores públicos. Es decir, las normas que componen la ley son inconstitucionales al tener como vicio un inadecuado desarrollo de los deberes legislativos impuestos en el artículo 127 de la Constitución Federal que actualizan la aludida omisión legislativa relativa en competencias de ejercicio obligatorio.
28. Como se adelantó, esta Suprema Corte **coincide** con esta postura<sup>10</sup>: existe un deber legislativo con contenido material de ejercicio obligatorio y éste no fue acatado a cabalidad por el legislador secundario del Estado de Aguascalientes en términos de una valoración sistemática de la totalidad de la legislación impugnada.

---

<sup>8</sup> Tesis P./J. 5/2008, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, Noviembre de 2009, página: 701, de texto: “ El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, los cuales son presupuestos indispensables para la procedencia de la acción. Sin embargo, tal criterio no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas”. Precedente: Acción de inconstitucionalidad 24/2004. Diputados integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso del Estado de Campeche. 2 de agosto de 2007. Unanimidad de diez votos en relación con los puntos resolutivos de la sentencia respectiva y mayoría de nueve votos en favor del criterio contenido en esta tesis. Ausente: Juan N. Silva Meza. Disidente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Juan N. Silva Meza; en su ausencia hizo suyo el asunto José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

<sup>9</sup> Tesis P./J. 11/2006, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, Febrero de 2006, página 1527, de texto: “En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente”.

<sup>10</sup> En la referida **Acción de Inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2019**, fallada por este Tribunal Pleno el veinte de mayo de dos mil diecinueve, se abordó una temática similar: ¿si la entonces impugnada Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos (en el contenido subsistente tras los sobreseimientos por cesación de efectos) incurría o no en una omisión legislativa relativa? Por mayoría de siete votos, se señaló que sí se actualizaba dicha razón de inconstitucionalidad; sin embargo, al no alcanzarse la votación calificada, se **desestimó tal postura**. La votación fue la siguiente: mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas en contra de las consideraciones y con reservas sobre la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra de las omisiones legislativas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, relativo a las omisiones legislativas relativas, consistente en declarar la invalidez del Decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. Las Ministras y los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

*Contenido del deber legislativo*

29. Como punto de partida, debe resaltarse que el artículo 127 de la Constitución Federal<sup>11</sup> rige las remuneraciones de todos los servidores públicos de la República mexicana. Su contenido actual data de una reforma constitucional de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, en la que el Poder Constituyente estableció en ese artículo (y en algunos otros) un conjunto de normas plasmadas en varias fracciones y párrafos para definir el concepto de remuneración, así como para fijar las reglas y principios a fin de determinar las remuneraciones de los servidores públicos.
30. Entre estas reglas y principios, se encuentra que las remuneraciones de todos los servidores públicos se determinarán anual y equitativamente en los presupuestos correspondientes, son irrenunciables y deben ser adecuadas y proporcionales a la función, empleo, cargo o comisión; previéndose como base máxima del cálculo de las remuneraciones la asignada al Presidente de la República y, aclarándose a su vez, que nadie puede recibir una remuneración igual o mayor a la de su superior jerárquico, pero que también existen supuestos de excepción para que la remuneración de un servidor público supere la de su superior jerárquico y la del titular del Ejecutivo Federal.
31. Siendo necesario resaltar que, en la última fracción de ese artículo 127 constitucional, el propio Poder Constituyente **explicitó** que el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, tenían el deber de expedir las leyes para hacer **efectivo** el contenido de dicho artículo y de las disposiciones constitucionales relativas, así como para sancionar penal y administrativamente las conductas que implicaran un incumplimiento o elusión por simulación de lo establecido en tal precepto.
32. Bajo esta lógica, siguiendo en parte la postura de esta Corte en la mencionada acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumuladas 108/2018<sup>12</sup>, se considera que lo previsto en el citado artículo constitucional redundaba claramente en un **deber legislativo** de cumplimiento obligatorio para todas las entidades federativas, pues:
- El artículo 127 de la Constitución Federal es una norma de contenido complejo cuyas fracciones deben ser interpretadas conjuntamente y de manera sistemática con otras disposiciones del propio texto constitucional.
  - La fracción VI del artículo 127 señala de manera *explícita* que el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas expedirán las leyes para hacer *efectivo* el contenido de ese artículo y las disposiciones relativas. De esta fracción hay varios aspectos que deben ser resaltados.
    - Se utiliza la palabra “*expedirán*”, por lo cual se impone un carácter deóntico obligatorio.
    - Tal delimitación normativa no puede valorarse como una casualidad; por lo que resulta claro que el Poder Constituyente mandató que la legislación correspondiente debe “*hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas*”.

<sup>11</sup> **Art. 127.-** Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

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

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

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”.

<sup>12</sup> Tras la desestimación apuntada en párrafos previos (de omisión legislativa), en la **Acción de Inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018**, este Tribunal Pleno analizó la regularidad constitucional de varios artículos en lo particular de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, llegando a una conclusión de invalidez; ello, porque no se establecían elementos objetivos para poder fijar la remuneración de los servidores públicos, permitiendo una inadecuada *discrecionalidad*.

- Lo previsto en este precepto no es el reconocimiento únicamente de un poder de legislar a cargo del Poder Legislativo Federal y de los poderes legislativos de las entidades federativas. Por el contrario, el Poder Constituyente utilizó una expresión (“**hacer efectivo el contenido**”) para denotar la necesidad de que la legislación cumpla con criterios *materiales* atendiendo a lo dispuesto en el propio artículo 127 y demás disposiciones aplicables.
  - Esta expresión no se utiliza cuando el Poder Constituyente pretende sólo atribuir o reconocer una competencia genérica para emitir una ley en cierto ámbito. Por ejemplo, no se advierte en ninguna de las XXX fracciones del artículo 73 constitucional, donde se encuentran delimitadas las facultades del Congreso de la Unión, muchas de ellas para legislar en cierta materia.
  - Además, la única forma de hacer efectivo el contenido de la Constitución a través de una ley es justamente delimitar suficientemente en dicha legislación las reglas o principios que se detallan constitucionalmente.
33. Así, se insiste, este Tribunal Pleno llega a la convicción que estamos ante un **deber legislativo** cuyo ejercicio es obligatorio, el cual busca hacer *efectivo* lo regulado en el artículo 127 de la Constitución Federal y en las demás disposiciones constitucionales relativas. Exigencia constitucional que, como se desprende del propio texto constitucional, **no se agota** en reconocer en la normatividad secundaria que existe este poder de carácter legislativo ni se cumple con solamente haber emitido la legislación requerida por parte de la federación o las entidades federativas.
34. A diferencia de lo que podría presentarse en otros deberes legislativos de rango constitucional, el Constituyente Permanente sujetó a la federación y a las entidades federativas, según corresponda, a cumplir a su vez con ciertos criterios *materiales*<sup>13</sup> para tener por satisfecho ese deber; es decir, se le impusieron al **deber** contenidos *materiales* de necesario cumplimiento a fin de hacer efectivo el contenido constitucional, los cuales pueden reformularse de la siguiente manera:
- a) Se debe establecer en ley<sup>14</sup> las reglas, parámetros, mecanismos y/o procedimientos para delimitar con criterios objetivos el salario del Presidente de la República, precisamente para hacer efectivo lo dispuesto en la fracción II del artículo 127 (obligación que sólo le corresponde cumplir al legislador federal).
  - b) Se debe establecer en ley las reglas, parámetros, mecanismos y/o procedimientos para delimitar con criterios objetivos el salario de los distintos servidores públicos federales y de las entidades federativas, a fin de hacer efectivo lo dispuesto en las fracciones I, II y III del artículo 127 que exige que la remuneración de un servidor público no puede ser igual o mayor que la de su superior jerárquico, pero debe ser **adecuada, irrenunciable, equitativa y proporcional**.
  - c) Se debe establecer en ley las reglas, parámetros, mecanismos y/o procedimientos para delimitar las condiciones de aplicación de los supuestos de excepción a lo previsto en las citadas fracciones I y II del artículo 127. A saber, no sólo enunciar que pueden existir casos de excepción, sino delimitar desde ley con la suficiencia necesaria bajo que reglas, parámetros, mecanismos y/o procedimientos un servidor puede obtener una mayor remuneración que la de su superior jerárquico o que, incluso, la del Presidente de la República.

<sup>13</sup> El surgimiento de una omisión legislativa no se circunscribe a casos en donde el deber de legislar derive únicamente de normas cuyo contenido sea expedir una cierta legislación en un tiempo determinado.

Como lo demuestra el texto del artículo 127 constitucional, los deberes de legislar pueden derivarse tanto de normas regulativas como constitutivas y el propio deber atribuido al órgano formal y materialmente legislativo puede detentar cierto contenido de índole *material*, sin especificarse un tiempo forzoso de expedición de la ley.

Esta Suprema Corte no ha sido ajeno a esta conclusión ni a esta forma de examinar un alegato de omisión legislativa. Por ejemplo, en la **Acción de Inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas**, bajo la Ponencia del Ministro Presidente Zaldívar, este Pleno analizó si el Código Electoral del Estado de Veracruz contenía o no una previsión presupuestal para la operación y funcionamiento del tribunal electoral local que le garantizara su independencia, autonomía y no sumisión a otro poder. Por mayoría de votos se declaró que se actualizaba una omisión legislativa de carácter parcial con motivo de una regulación deficiente de los artículos transitorios impugnados, precisamente al no regularse en estos artículos el presupuesto necesario para el correcto funcionamiento del Tribunal Electoral. Ello, con fundamento en el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal.

Lo relevante de este precedente es que dicha norma constitucional no establecía de manera expresa la existencia de un determinado presupuesto económico para el Tribunal Electoral. Lo que se realizó en dicha sentencia fue derivar un deber de legislar del inciso c) de la fracción IV del artículo 116, el cual sólo dice que las autoridades electorales de los Estados deberán gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, imponiéndole a su vez un contenido material. Expresado en otras palabras, se le exigió al legislador veracruzano que para hacer valer esa autonomía e independencia de las autoridades electorales locales, era necesario que en la ley local se regulara la existencia de un presupuesto.

<sup>14</sup> Cuando en esta ejecutoria se alude a que las entidades federativas tenían que expedir “*las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas hacer efectivo el artículo*”, se entiende como una referencia a la ley en sentido amplio. El Poder Constituyente Federal, en el artículo 127, fracción VI, no hizo una reserva de fuente, sino que utilizó el concepto de ley como concepto que alude a la normatividad que goza de respaldo democrático directo (Constitución Local o leyes secundarias), en contraposición a las normas generales que provienen de otros órganos como facultades materialmente legislativas como el Ejecutivo.

- d) Se debe establecer en ley la forma de cumplimiento de las fracciones IV y V del artículo 127 constitucional, relativo a las pensiones, jubilaciones, haberes de retiro y
- e) Además, no hay que olvidar que la referida fracción VI también indica que la legislación deberá hacer efectivo el contenido de las “*disposiciones constitucionales relativas*”; lo que ocasiona que también forme parte de este *contenido material* del **deber de legislar** el verificar que se cumplan con otras reglas o principios constitucionales como la división de poderes, el federalismo, el principio de no regresividad, la independencia judicial, etcétera.
- f) Por último, el Poder Constituyente exigió en la propia fracción VI que, al expedir las leyes correspondientes, la Federación y las entidades federativas deberán sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo previsto en la Constitución.
35. Sobre estos elementos, en la citada acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, este Tribunal Pleno afirmó 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 la ley reglamentaria, 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, en el caso, la remuneración del Presidente de la República, la cual debe observarse para la integración del resto de retribuciones del servicio público*”.
36. Aclarándose que el legislador secundario tiene la obligación constitucional de implementar una regulación que permita que la fijación de las remuneraciones de los servidores públicos no sea discrecional, sino reglada a partir de criterios objetivos que den pie a que esas remuneraciones sean irrenunciables y adecuadas a la función, empleo, cargo o comisión, proporcionales a sus responsabilidades, y determinadas anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes justamente a partir de lo dispuesto en la legislación reglamentaria. Ante ello, incluso, se destacaron elementos o criterios meramente enunciativos que, por ejemplo, pueden impedir el ejercicio discrecional de esa facultad; los cuales consisten en tomar en cuenta, al menos:
- 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.

*Existencia de la omisión legislativa relativa*

37. Ahora bien, aplicando lo anterior al caso concreto, se llega a la convicción que el legislador del Estado de Aguascalientes se encontraba sujeto a un deber legislativo de rango constitucional, el cual **no fue satisfecho** a cabalidad al emitirse la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios. Así, la totalidad de la legislación cuestionada incurre en una deficiencia legislativa que contraria de manera directa el contenido del artículo 127 de la Constitución Federal.
38. Al respecto, se tiene que la ley reclamada se compone de tres títulos (uno de ellos compuesto por varios capítulos) y de cuatro artículos transitorios.
- El Título Primero es el relativo a las generalidades de la ley, en el que se delimita su objeto, ámbito de aplicación, interpretación y definición de diversos conceptos.
  - El Título Segundo se denomina Remuneraciones de los Servidores Públicos y se integra por ocho capítulos: disposiciones generales; remuneración total anual; manual de remuneraciones; sistema de remuneración; pago de las remuneraciones; remuneración por suplencias de servidores públicos; verificación, y asignaciones para el desempeño de la función.

- El Título Tercero es el encaminado a la transparencia, rendición de cuentas y sanciones.
  - Y en los artículos transitorios sólo se dispone que la legislación entra en vigor al día siguiente de su publicación; que se abroga la ley previa; que con la entrada en vigor quedan sin efectos las disposiciones normativas que se opongan a la misma, y que los manuales de remuneraciones detallados en la ley deberán ser expedidos a más tardar a los 180 días naturales de la entrada en vigor.
39. Lo peculiar de esta legislación es que sus diferentes disposiciones normativas se encuentran interrelacionadas. A partir de una interpretación textual, histórica, finalista y sistemática de la ley, se advierte que lo previsto en cada una de las disposiciones normativas guarda sentido si se interpreta en conjunción con el resto de lo establecido en la legislación; y aunque varios artículos tienen contenido que puede valorarse en sí mismo, su cabal aplicación implica que deba tomarse el contenido de los demás. Por ejemplo, en el artículo 20 se señala que los pagos indebidos o en exceso en materia de remuneraciones obligarán a los beneficiarios a su reintegro. Empero, para atender a esa obligación, el destinatario tiene que tomar en cuenta forzosamente la definición que la propia ley dota del concepto de remuneraciones y las pautas y límites establecidos para la determinación de la respectiva remuneración (artículos 7, 11, 12 y 14, al menos).
40. Así las cosas, en primer lugar, este Tribunal Pleno considera que se actualiza una omisión legislativa relativa inconstitucional ya que la legislación cuestionada carece de reglas, parámetros, mecanismos y/o procedimientos para fijar con **criterios objetivos y suficientes** las remuneraciones de los distintos servidores públicos del Estado de Aguascalientes, dejando que las mismas se apliquen por los órganos públicos de remuneraciones de manera discrecional. Situación que transgrede el deber legislativo de hacer *efectivo* lo dispuesto en las fracciones I, II y III del citado artículo 127 que, como se explicó, si bien exige que la remuneración de los servidores públicos no puede superar la de su superior jerárquico y la del Presidente de la República, también mandata que debe ser irrenunciable y adecuada y proporcional a las responsabilidades de los distintos servidores públicos.
41. El artículo 6 de la ley dispone que las remuneraciones se fijarán anualmente y que éstas deben respetar los principios de legalidad (irrenunciables), igualdad y equidad (el cual se define como que la remuneración es proporcional a la responsabilidad del puesto). El inconveniente es que esas referencias resultan insuficientes.
42. Es verdad que, por su propia naturaleza, los principios son normas con condiciones de aplicación no delimitadas. No obstante, los principios que rigen las remuneraciones ya se encuentran establecidos en la Constitución Federal y en la Constitución Local, y el Poder Constituyente federal fue explícito en **ordenar** a las entidades federativas que debían dotar a estos principios de contenido para hacer efectivo lo dispuesto en el citado artículo 127 en sus ordenamientos jurídicos estatales.
43. Por ello, dado que en el artículo 65 de la Constitución de Aguascalientes<sup>15</sup> se ordenó que esa reglamentación de los principios en materia de remuneraciones se haría en ley secundaria, es en esta

#### <sup>15</sup> Constitución Local

"Artículo 65.- Si al iniciarse un año fiscal no hubiere sido aprobado el presupuesto general correspondiente, se ejercerá la iniciativa presentada por el titular del Poder Ejecutivo o los Ayuntamientos, con carácter de temporal por el lapso que determine la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

El Congreso, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la Ley; en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la Ley que estableció el empleo. En todo caso, dicho señalamiento deberá respetar las bases previstas en el Artículo 70 de esta Constitución y en las leyes que en la materia expida el Congreso del Estado.

Tratándose de las partidas plurianuales aprobadas por el Congreso en términos de las Fracciones III y XXXIV del Artículo 27 de esta Constitución, éstas se ejercerán de acuerdo a lo establecido en el Decreto correspondiente, expedido por el Congreso del Estado.

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".

ley impugnada (dado su objeto) en la que se debieron de establecer los criterios que guiaran la actuación tanto de los encargados de elaborar y aprobar el presupuesto como de cada uno de los órganos del Estado que se encarguen de delimitar los distintos cargos o funciones públicas. Sin embargo, haciendo una lectura integral de la misma, **esta delimitación normativa está prácticamente ausente**<sup>16</sup>.

44. No se pasa por alto que los artículos 7, 11 y 12 de la ley establecen qué es una remuneración y cuáles son los conceptos que incluye, así como que ésta deberá ser fijada por los órganos públicos tomando como límite la remuneración total anual aprobada en el Presupuesto de Egresos para el Gobernador y que las remuneraciones se cubrirán conforme a los tabuladores aprobados por cada órgano público conforme a sus manuales de remuneraciones. Sin embargo, tales disposiciones abonan poco a los referidos objetivos constitucionales, sino que son reflejos de lo prescrito en la Constitución Federal y Constitución Local, sin agregar el necesario contenido a los citados principios de las remuneraciones. Lo único que se añade es una mera regla consistente en que el tope será la remuneración del Gobernador del Estado, sin que se delimiten a su vez parámetros objetivos para aplicar esa regla.
45. Incluso, esta falta de reglamentación de los principios constitucionales se hace evidente en el alcance atribuido a los artículos 12 y 14 de la ley cuestionada, en los que se permite que sea cada órgano público<sup>17</sup> del Estado el que emita y publique los respectivos manuales de remuneraciones, únicamente especificándose que éstos deberán contener: las reglas para el pago de las remuneraciones, las disposiciones para determinar las percepciones extraordinarias que en su caso se otorguen y las asignaciones para el desempeño de la función que podrán otorgarse a los servidores públicos, etc.
46. Sobre este aspecto, si bien los órganos de las entidades federativas se encuentran obligados a describir tabuladores en sus presupuestos (artículo 116, fracción II, quinto párrafo, de la Constitución Federal) y este Tribunal Pleno estima que resulta inviable que una ley contemple todos los escenarios posibles de aplicación de las remuneraciones de todos los cargos públicos, (por lo cual es posible que una ley pueda ser complementada y aplicada en normatividad secundaria, como puede ser a través de manuales de remuneraciones); ello parte de la premisa de que es en la ley donde se establecen los **criterios objetivos y suficientes** para delimitar las remuneraciones (como lo ordena el Poder Constituyente Federal) que se especificarán en el Presupuesto de Egresos y, consecuentemente, en los tabuladores y manuales de remuneración. Sólo así podría aceptarse una complementación normativa.
47. Es decir, en materia de remuneraciones, dado que las mismas se especifican en los Presupuestos, los tabuladores y manuales son herramientas necesarias para poder fijar las remuneraciones a todos los servidores públicos. Sin embargo, para acatar la Constitución Federal, los criterios generales y comunes para poder determinar esas remuneraciones (inclusive la del Gobernador) deben de contemplarse de manera suficiente en ley. El problema con el caso que nos ocupa, se recalca, es que la legislación que ahora se cuestiona no cumple con ese alcance y delega casi en su integridad dicha especificación normativa en normatividad secundaria de competencia de los propios órganos públicos del Estado.
48. Esta forma de delegar implica más bien una renuncia por parte del legislador estatal a fijar criterios objetivos comunes a todos los servidores públicos del Estado de Aguascalientes (incluyendo al Gobernador del Estado) que eviten la discrecionalidad en la fijación de las remuneraciones, lo cual es directamente contrario al fin instaurado en el artículo 127 de la Constitución Federal. Deficiencia que también se hace evidente con lo dispuesto en el artículo 15 de la ley, que sólo contempla la existencia de un sistema de remuneraciones que se compone por los procedimientos para determinar, pagar, verificar, evaluar y ajustar la remuneración de los servidores públicos con sujeción a la Constitución Federal, la Constitución Local, la propia ley, el Presupuesto de Egreso y demás ordenamientos legales aplicables. Empero, nada en ese artículo o en otros de la ley permiten advertir cuáles son esos criterios y procedimientos que compondrán el sistema de remuneración.
49. Por otro lado, la legislación impugnada tampoco implementa reglas, parámetros, mecanismos y/o procedimientos para delimitar adecuadamente el alcance y las condiciones de aplicación de los **supuestos de excepción** a lo previsto en las citadas fracciones I y II del artículo 127. Ni mucho menos contempla la forma de aplicación de estas excepciones a ciertos servidores públicos del Poder Judicial del Estado o de los órganos constitucionales autónomos estatales cuya independencia y autonomía son esenciales para su funcionamiento; en particular, aquéllos que tienen un régimen específico de protección de sus remuneraciones en la propia Constitución, como lo son los jueces y magistrados locales en atención al principio de independencia judicial.

<sup>16</sup> Como ejemplo de que sí es posible realizar esta reglamentación de los principios, este Tribunal Pleno en el citado precedente enunció algunos elementos que pueden tomarse en cuenta para que la remuneración sea adecuada y proporcional a la función, como el riesgo asociado al desempeño de las funciones, el costo de vida del lugar donde deberá desempeñarse el servidor público, el índice inflacionario, el costo de oportunidad de desarrollarse en el sector público en comparación con una responsabilidad similar en el sector privado, entre muchos otros. Elementos que son meramente enunciativos y que reflejan la posibilidad de concretización de los mandatos constitucionales.

<sup>17</sup> **Ley impugnada**

"Artículo 2º.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por: [...]

VIII. Órganos públicos: A las Dependencias y Entidades Paraestatales de la Administración Pública Estatal, a los Poderes Legislativo y Judicial del Estado; a los Órganos Constitucionales Autónomos y demás órganos de carácter público del Estado y los Municipios; [...]"

50. No se deja de observar que la fracción III del artículo 7 de la ley impugnada alude a ciertos casos en que, un servidor público, puede gozar de un excedente respecto a la remuneración del Gobernador del Estado y del correspondiente superior jerárquico; definiendo conceptos como trabajo técnico calificado o trabajo especializado. No obstante, se insiste, esta regulación parte de la *discrecionalidad* en la determinación de las remuneraciones y, además, **no toma en cuenta explícitamente los supuestos específicos de protección** que la propia Constitución Federal establece para ciertos servidores públicos, en aras de respetar otros principios constitucionales como la división de poderes, la autonomía frente a otros poderes del Estado y la autonomía e independencia del Poder Judicial.
51. En el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal se establece como una garantía de los juzgadores la irreductibilidad salarial y en el tercer artículo transitorio de la reforma a la Constitución Federal de veinticuatro de agosto de dos mil nueve también se establecen reglas precisas sobre las remuneraciones de los jueces y magistrados estatales. La ley reclamada debió regular de manera explícita estos supuestos, estableciendo la irreductibilidad de los juzgadores ya en funciones y la aplicabilidad de su situación como caso de excepción a los límites de remuneración en atención a su función. No se hizo de esa manera.
52. Por todo lo anterior, procede declarar la **existencia de una omisión legislativa relativa** que se predica de la totalidad de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios. Sin embargo, esta omisión no da paso a una declaración de invalidez de toda la legislación impugnada, por lo que se pasa al análisis de las normas impugnadas de manera específica.

#### VII.2. Análisis de constitucionalidad de las normas impugnadas de manera específica

53. En complemento a la impugnación genérica de la ley por omisión legislativa, la Comisión accionante solicitó la invalidez de tres disposiciones: los artículos 11, tercer párrafo, en la porción normativa que dice "*La remuneración total anual del Gobernador será el límite máximo de remuneración para los servidores públicos*"; 28, fracción I, en las porciones normativas que dicen "*contrato ley*" e "*y/o en el Manual de Remuneraciones*"; y 33 de la referida Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios. Llevaremos a cabo su examen de constitucionalidad de manera separada.

##### VII.2.A. Desestimación respecto del artículo 11, tercer párrafo

54. En sesión pública de veintitrés de enero de dos mil veinticinco, se expresó una mayoría de siete votos<sup>18</sup> por la invalidez del artículo 11, párrafo tercero, en su porción normativa '*La remuneración total anual del Gobernador 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.
55. En consecuencia, al no haber alcanzado la mayoría calificada prevista en el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desestimó esta parte de la acción de inconstitucionalidad.

##### VII.2.B. Análisis del artículo 28, fracción I

56. El texto de la norma reclamada es el que sigue (se resalta en negritas la porción cuestionada):

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.

<sup>18</sup> Votaron por la invalidez los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Piña Hernández. Votaron por la validez las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Batres Guadarrama

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.

57. Esta norma se encuentra inserta en la Sección Segunda, "Otras erogaciones que No Forman parte de las Remuneraciones" del Capítulo VIII, "Erogaciones que No Forman Parte de las Remuneraciones" del Título Segundo de la ley. Su objeto radica en establecer las reglas y procedimientos para que puedan erogarse recursos públicos por concepto de jubilaciones, pensiones, haberes de retiro, liquidaciones por servicios prestados y préstamos o créditos a los trabajadores.
58. Este Tribunal Pleno considera **fundada**, por un lado, e **infundada** por el otro, la petición de invalidez por parte de la Comisión accionante. En principio, debe destacarse que el parámetro para examinar la regularidad constitucional de las porciones cuestionadas son los artículos 123, apartado B, fracción XI, inciso a), 116, fracción VI, y 127 (en particular, su fracción IV), de la Constitución Federal<sup>19</sup>.
59. En estos preceptos se establece que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus servidores públicos se regirán por las leyes que expidan las legislaturas correspondientes, las cuales deben acatar lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Federal y sus disposiciones reglamentarias, así como las demás normas aplicables de la Constitución Federal; entre ellas, las que regulan las remuneraciones de los servidores públicos. Ámbito donde la Constitución Federal especifica qué recursos públicos que se entregan a los servidores o exservidores públicos no deben ser valorados como remuneraciones y bajo qué condiciones puede hacerse uso de esos recursos públicos.
60. En ese tenor, en primer lugar y a diferencia de lo ocurrido en el citado precedente aplicable (acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018), no hay duda alguna que la legislación de Aguascalientes concibe que **no son remuneraciones** las erogaciones realizadas por los órganos públicos del Estado por concepto de jubilaciones, pensiones, haberes de retiro, liquidaciones por servicios prestados, préstamos o créditos a los trabajadores. El artículo es claro al respecto, en su relación con el resto de la ley. No obstante lo anterior, la CNDH **acierta parcialmente** en que el legislador estatal se excedió en el uso de sus facultades legislativas e incorporó una condición de aplicación no acorde con la Constitución Federal.
61. Como se acaba de explicar, como parte de las reglas y principios implementados para reglamentar las remuneraciones de los servidores públicos, el Poder Reformador Federal dejó claro que la Federación y las entidades federativas podían utilizar recursos públicos para erogar jubilaciones, pensiones, haberes de retiro, liquidaciones por servicios prestados, y préstamos o créditos para los propios servidores públicos como trabajadores; los cuales no debían concebirse como remuneraciones y, por ende, no tendrían que ser condicionados a todas las reglas y principios que regulan la determinación y fijación de las remuneraciones de los servidores públicos.
62. Sin embargo, al hacer esta especificación normativa, el Poder Reformador describió los supuestos para poder conceder o cubrir esas jubilaciones, pensiones, haberes de retiro, liquidaciones por servicios prestados y préstamos o créditos: las mismas tendrían que ser asignadas por virtud de ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. La postura detrás de esta decisión es el uso adecuado de los recursos públicos; incluyendo los que van destinados a cubrir derechos sociales de los trabajadores burocráticos.

---

<sup>19</sup> **Constitución Federal**

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

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

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

XI.- La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a).- Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte. [...]"

"Art. 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. [...]"

"Art. 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: [...]

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. [...]"

63. Así las cosas, por un lado, se estima que la porción normativa reclamada relativa a “y/o en el Manual de Remuneraciones” es **contradictoria** a lo dispuesto en la fracción IV del artículo 127 de la Constitución Federal. Todos los supuestos que contempla esa fracción de la Constitución tienen una misma razonabilidad: i) detentan un respaldo democrático al ser emitidos por el legislador y, por ello, se justifica las decisiones que ahí se puedan adoptar en cuanto a jubilaciones, pensiones, haberes, liquidaciones y préstamos o créditos, o ii) son los ordenamientos (fundamentados en ley) que regulan de manera concreta los derechos y prestaciones de los trabajadores (contratos colectivos y condiciones generales de trabajo).
64. A nuestro juicio, los Manuales de Remuneraciones no cumplen esa función. Además, según la propia ley local, estos manuales son emitidos por los propios órganos públicos del Estado. Este Tribunal Pleno estima inadecuado que cada órgano público del Estado sea el que decida, en un mero manual, el devenir de las jubilaciones, pensiones, haberes de retiro, liquidaciones, préstamos o créditos de sus servidores públicos. Esas decisiones o provienen de ley o de negociaciones colectivas reglamentadas por la ley.
65. Ahora bien, por otro lado, consideramos que **no sigue la misma suerte** de invalidez la porción normativa que alude a los “contratos ley” de la citada fracción I del artículo 28 reclamado. Esta porción normativa resulta **constitucional**. Es cierto que el concepto de contrato ley no se encuentra previsto expresamente en la aludida fracción IV del artículo 127 de la Constitución Federal; sin embargo, se estima que se reconoce de manera implícita, en atención a una interpretación funcional de dicho artículo constitucional.
66. Los contratos-ley se encuentran regulados en los artículos 404 a 421 de la Ley Federal del Trabajo<sup>20</sup>. De estos preceptos se desprende que este tipo de contratos son convenios celebrados entre uno o varios sindicatos de trabajadores y varios patrones o uno o varios sindicatos de patrones, con **objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una rama determinada de la industria**, con la consecuencia de ser declarado obligatorio en una o varias Entidades Federativas, en una o varias zonas económicas que abarquen una o más de dichas Entidades, o en todo el territorio nacional.
67. Son, pues, negociaciones colectivas entre los trabajadores sindicalizados y los patrones de una rama de la industria, que buscan establecer condiciones de trabajo; mismas que pueden llevarse a cabo sin antecedentes cumpliendo una gran variedad de requisitos o buscando que cierto contrato colectivo previamente convenido (celebrado por una mayoría de dos terceras partes de los trabajadores sindicalizados de determinada rama de la industria, en una o varias Entidades Federativas, en una o varias zonas económicas, o en todo el territorio nacional) se eleve a la categoría de contrato-ley. Convenios en los que, con fundamento en el artículo 412 de la Ley Federal del Trabajo, no sólo se incluyen aspectos relacionados con el salario de los trabajadores, sino también prerrogativas laborales relacionadas con préstamos, créditos, jubilaciones o pensiones, entre otras.
68. Ahora bien, bajo esa lógica, podría argumentarse que los contratos ley pertenecen al ámbito del derecho laboral privado y no se relaciona en ningún aspecto con los derechos laborales burocráticos de los servidores públicos que pretende regular la norma reclamado. Empero, si bien eso ocurre en la mayoría de los casos, no puede dejarse de lado que el ordenamiento jurídico contempla la existencia de órganos del Estado (como ciertas empresas productivas del Estado, empresas de participación estatal o cierto tipo de entidades paraestatales o paramunicipales), incluso en los Estados de la República, que participan en el mercado de la industria y que sus relaciones burocráticas se rigen con el apartado A del artículo 123 de la Constitución Federal y, por ende, le son aplicables las disposiciones de Ley Federal del Trabajo. Es decir, hay órganos del Estado que prestan bienes y servicios en ciertas ramas del

<sup>20</sup> Entre ellos, destacan:

“Artículo 404. Contrato-ley es el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una rama determinada de la industria, y declarado obligatorio en una o varias Entidades Federativas, en una o varias zonas económicas que abarquen una o más de dichas Entidades, o en todo el territorio nacional”.

“Artículo 405. Los contratos-ley pueden celebrarse para industrias de jurisdicción federal o local”.

“Artículo 412. El contrato-ley contendrá:

I. Los nombres y domicilios de los sindicatos de trabajadores y de los patrones que concurrieron a la convención;

II. La Entidad o Entidades Federativas, la zona o zonas que abarque o la expresión de regir en todo el territorio nacional;

III. Su vigencia, que no podrá exceder de dos años;

IV. Las condiciones de trabajo señaladas en el artículo 391, fracciones IV, V, VI y IX;

V. Las reglas conforme a las cuales se formularán los planes y programas para la implantación de la capacitación y el adiestramiento en la rama de la industria de que se trate; y,

VI. Las demás estipulaciones que convengan las partes”.

“Artículo 415. Si el contrato colectivo ha sido celebrado por una mayoría de dos terceras partes de los trabajadores sindicalizados de determinada rama de la industria, en una o varias Entidades Federativas, en una o varias zonas económicas, o en todo el territorio nacional, podrá ser elevado a la categoría de contrato-ley, previo cumplimiento de los requisitos siguientes: [...]”.

mercado privado, pero que sus trabajadores se consideran servidores públicos y se rigen por las reglas y principios del derecho laboral<sup>21</sup>.

69. Así, en términos de una interpretación funcional de la aludida fracción IV del artículo 127 de la Constitución Federal, se estima que el Poder Reformador no desconoce este ámbito regulativo, pues él mismo contempla en otros preceptos constitucionales la existencia de estas empresas productivas del Estado o este tipos de órganos paraestatales<sup>22</sup>. Por ello, se considera que cuando se detalla que las jubilaciones, pensiones, haberes de retiro, liquidaciones por servicios prestados y préstamos o créditos deberán encontrarse asignadas en contratos colectivos, este concepto puede interpretarse de manera amplia para incluir cualquier especie de este tipo de contratos, como lo son los contratos-ley.
70. Dicho de otra manera, este Tribunal Pleno no desconoce las diferencias que existen entre los contratos colectivos y los contratos-ley<sup>23</sup>. Sin embargo, guardan una muy importante similitud: contienen negociaciones colectivas que determinan condiciones laborales de los trabajadores. Elemento que fue el definitorio por parte del Poder Reformador para haber incluido a los contratos colectivos como uno de los supuestos que rigen la concesión de jubilaciones, pensiones, haberes de retiro, liquidaciones por servicios prestados y préstamos o créditos a ciertos trabajadores que son servidores públicos.
71. Consiguientemente, lejos de que la fracción IV del artículo 127 de la Constitución Federal excluya a los contratos ley, los incluye implícitamente al tener la misma razonabilidad que los contratos colectivos: a saber, el contrato-ley posee la misma naturaleza del contrato colectivo de trabajo, pues ambos son fuentes formales del derecho del trabajo, de las que surgen normas jurídicas de contenido laboral.
72. Por todo lo antes dicho, en suma, esta Suprema Corte reconoce la constitucionalidad de la porción normativa que dice "*contrato ley*" de la fracción I del artículo 28 de la ley de remuneraciones impugnada, pero declara la **invalidez** de la porción normativa que dice "*y/o en el Manual de Remuneraciones*" de esa fracción; quedando el texto de la siguiente manera:

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;

#### VII.2.C. Análisis del artículo 33

73. El texto de la norma reclamada es el que sigue (se resalta en negritas la porción cuestionada):
- 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.
74. Esta disposición se encuentra inserta en el capítulo único del Título Tercero de la ley, relativo a la transparencia, rendición de cuentas y sanciones. Su finalidad radica en indicar cierto accionar que deberá llevar a cabo la autoridad competente cuando advierta que la información pública en materia de remuneraciones 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.

<sup>21</sup> Criterio que ha sido adoptado por la Segunda Sala de esta Suprema Corte. En concreto, ese criterio en cuanto a órganos descentralizados, se refleja en la tesis 2a./J. 130/2016, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 1006, de rubro y texto: "**ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS LOCALES. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS FACULTA AL LEGISLADOR SECUNDARIO PARA REGULAR LAS RELACIONES LABORALES ENTRE AQUÉLLOS Y SUS TRABAJADORES, DE ACUERDO CON LOS APARTADOS A O B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, INCLUSO, DE MANERA MIXTA, SIN LA OBLIGACIÓN DE SUJETARSE ESPECÍFICAMENTE A ALGUNO DE ELLOS [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 180/2012 (10a.) (\*)]**". La voluntad del Constituyente plasmada en el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal, consiste en otorgar flexibilidad para que las normas locales respondan a las características y peculiaridades de los servidores públicos de cada uno de los Estados y Municipios, aunado a que, de su interpretación gramatical, se observa que se determinó que las relaciones de trabajo entre los "Estados y sus trabajadores" se rigieran por las leyes que expidan las Legislaturas Locales, en el que se utiliza el concepto "Estado" como sinónimo de Estado federado como orden jurídico, lo que incluye a los poderes locales, los organismos centralizados y descentralizados de la administración pública local, así como a los organismos constitucionales autónomos de la entidad. Con base en lo anterior, las entidades federativas tienen la potestad constitucional de regular las relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus trabajadores, según sea el caso, de acuerdo con los apartados A o B del artículo 123 constitucional, inclusive de manera mixta, sin que deban sujetarse a alguno de ellos en especial".

<sup>22</sup> Por ejemplo, en el artículo 28 constitucional o en el propio primer párrafo del artículo 127 de la Constitución Federal, aplicable para toda la República mexicana.

<sup>23</sup> Véase, la relatoría de precedentes y la excelente explicación que hace la Segunda Sala de esta Suprema Corte de las características de estos conceptos en la Contradicción de Tesis 7/2006-SS.

75. Sobre este contenido normativo, no se pasa por alto que la accionante no redactó un concepto de invalidez diferenciado en su contra. Sin embargo, como ya se adujo en el apartado de precisión de las normas reclamadas, se le tiene como impugnado, pues la CNDH lo refiere así en su demanda, transcribió su texto y en la página 7 de su escrito, tras nombrarlo nuevamente, señaló que *“el Decreto 180 [...] en lo general y, en lo particular, sus artículos los artículos (sic) 11, tercer párrafo, en la porción normativa [...] 28, fracción I, en las porciones normativas [...] y 33, vulneran los derechos mencionados. A juicio de este Organismo Constitucional, la Ley de Remuneraciones [...] 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”*.
76. Es decir, este Tribunal Pleno tiene la plena convicción que, aunque en la demanda no hay un apartado en el que se incluyan razonamientos dirigidos sólo en contra del artículo 33, atendiendo a la causa de pedir, éste debe ser analizado y su argumento de invalidez radica en el genéricamente expuesto en la demanda: que dicha norma permite discrecionalidad y arbitrariedad en la fijación de las remuneraciones.
77. En ese tenor, se califica como **infundada** tal petición de inconstitucionalidad. No acogido el argumento genérico de omisión legislativa y tal como se desprende del texto del artículo 33 reclamado, éste no forma parte del subsistema jurídico que reglamenta la forma de fijar las remuneraciones de los servidores públicos. Por ende, no sufre de los mismos vicios de invalidez de aquellas normas cuyo objeto radica precisamente en establecer las reglas, principios, procedimientos y/o mecanismos para determinar las remuneraciones.
78. Por lo demás, es una norma que tiene que ser conjuntamente interpretada y aplicada, en su ámbito de aplicabilidad penal<sup>24</sup>, con el Código Penal para el Estado de Aguascalientes y, en su alcance administrativo<sup>25</sup>, con las normas aplicables de la Constitución Federal, la Constitución Local, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes<sup>26</sup>.
79. Por consiguiente, en atención a los razonamientos recién expresados, esta Corte no advierte que la Comisión accionante acierte en su argumento de inconstitucionalidad, lo que lleva a reconocer la **validez** del artículo 33 de la Ley de Remuneraciones de Aguascalientes.

<sup>24</sup> Las entidades federativas, de conformidad con los artículos 124 y 127, fracción VI, de la Constitución Federal, tienen la facultad para sancionar penalmente conductas relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos; incluyendo las relacionadas con las remuneraciones de los servidores públicos.

En el caso, se advierte que el artículo 33 **no está estableciendo un tipo penal**, sino elementos normativos para ser tomados en cuenta por la autoridad competente de conformidad con las normas aplicables del Código Penal Local; en particular, cuando se esté en presencia de delitos que pueden actualizarse al hacer uso de la información pública en materia de remuneraciones o el delito cometido por servidores públicos por ejercicio indebido del servicio público, cuya descripción típica se encuentra más bien en el artículo 169, fracción IV, del Código Penal.

<sup>25</sup> En otras instancias, se ha sostenido que las normas de los Estados que replican o duplican contenido de la Constitución Federal o de leyes generales resultan constitucionales, pues tal duplicación no ocasiona un problema de seguridad jurídica.

No obstante, esa postura es la regla general pero tiene excepciones, ya que en ciertos supuestos la Constitución Federal o las leyes generales reservan cierta competencia legislativa a la Federación, excluyen ciertos ámbitos regulativos a las entidades federativas o implementan reservas de fuente para el ámbito local.

Sobre este aspecto, en materia de responsabilidades administrativas y como parte del nuevo sistema nacional anticorrupción (aplicable para la Federación y todas las entidades federativas), en el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal, el Poder Reformador fue claro al mandar que sería el Congreso de la Unión el que, en legislación general, establecería las bases de coordinación de ese sistema nacional anticorrupción y la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación. Así, en esta materia, el legislador estatal debe ser cuidadoso en legislar en los aspectos que le permite la ley general respectiva.

Ahora bien, en el caso, nos resulta claro que el artículo 33 reclamado **no está estableciendo** por sí mismo un supuesto o causal de responsabilidad administrativa ni una regulación diferenciada del procedimiento administrativo para investigar, substanciar y sancionar responsabilidades administrativas. Por el contrario, se trata de una norma que, en su alcance administrativo, lo que hace es simplemente aplicar la legislación correspondiente; en particular, la Ley General de Responsabilidades Administrativas (artículo 57), en la que el Congreso de la Unión ya contempló como una conducta grave el abuso de funciones, el cual se actualiza cuando un servidor o servidora pública se valga de las atribuciones conferidas para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios o para causar perjuicio a alguna persona o al servicio pública.

Así, se estima que el artículo 33 cuestionado particulariza esta situación, partiendo de la premisa de que las causales de responsabilidad administrativa, sus procedimientos y sanciones están previstos en la Ley General y regulados en la Constitución Local y en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes.

<sup>26</sup> Tal como explícitamente se indica en el artículo 35 de la propia Ley de Remuneraciones Estatal:

“Artículo 35.- Los actos u omisiones que impliquen el incumplimiento a los preceptos establecidos en la Ley y a las disposiciones que emanen de ella serán sancionados de conformidad con lo previsto en el Capítulo Décimo Séptimo de la Constitución y en la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes”.

**VIII. DECISIÓN Y EFECTOS**

80. El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>27</sup>, señalan que las sentencias deberán contener sus alcances y efectos, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; resaltándose que dichas sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte y que la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.
81. En ese tenor, por las razones ya expuestas, por un lado, este Tribunal Pleno declara la **existencia de una omisión legislativa relativa** que se predica de la totalidad de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, expedida mediante el Decreto 180 publicado el ocho de julio de dos mil diecinueve en el tomo LXXXII del Periódico Oficial de dicha entidad federativa.
82. Por otro lado, se reconoce la **validez** de los artículos 28, fracción I, en su porción normativa que dice "contrato ley", y 33; y se declara la **invalidez** del artículo 28, fracción I, en su porción normativa que dice "y/o en el Manual de Remuneraciones", todos de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios.
83. Siendo que la referida declaratoria de inconstitucionalidad surtirá sus efectos generales a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Aguascalientes.
84. Finalmente, como consecuencia de todo lo anterior, se **exhorta al Congreso Local** a que, en el siguiente periodo ordinario de sesiones, legisle respecto de las deficiencias legislativas advertidas en este fallo, sin perjuicio de que dicha autoridad tiene la facultad para legislar de la manera que estime adecuada.
85. En suma, por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

**SEGUNDO.** Se **desestima** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 11, párrafo tercero, en su porción normativa 'La remuneración total anual del Gobernador 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, expedida mediante el Decreto Número 180, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de julio de dos mil diecinueve.

**TERCERO.** Se declara **fundada la omisión legislativa** atribuida a la indicada Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, atinente a establecer los criterios objetivos y suficientes para establecer las diferentes remuneraciones de los distintos servidores públicos de ese Estado, en términos de lo dispuesto en el apartado VII de esta determinación.

**CUARTO.** Se reconoce la **validez** de los artículos 28, fracción I, en su porción normativa 'contrato ley', y 33 de la referida Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios.

<sup>27</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

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

II. Los preceptos que la fundamenten;

III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

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;

V. Los puntos resolutive que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación".

"Artículo 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutive de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales".

"Artículo 44. Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado".

"Artículo 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".

"Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley".

**QUINTO.** Se declara la **invalidez** del artículo 28, fracción I, en su porción normativa 'y/o en el Manual de Remuneraciones', de la citada Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios.

**SEXTO.** La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Aguascalientes.

**SÉPTIMO.** Se **exhorta** al Congreso del Estado de Aguascalientes para que legisle respecto de las deficiencias legislativas advertidas, en los términos precisados en el apartado VIII de esta sentencia.

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

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

**En relación con el punto resolutiveo primero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf en contra de tener por impugnado el artículo 33 de la ley reclamada, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por tener por impugnado el artículo 14, fracción I, de la ley reclamada, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de la norma reclamada, a la oportunidad y a la legitimación.

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

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

Se expresó una mayoría de siete votos a favor de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Análisis de constitucionalidad de las normas impugnadas de manera específica", en su subtema A, consistente en declarar la invalidez del artículo 11, párrafo tercero, en su porción normativa 'La remuneración total anual del Gobernador 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. Las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Batres Guadarrama votaron en contra. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

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

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

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Análisis de constitucionalidad de la ley ante alegato de omisión legislativa relativa", consistente en declarar fundada la omisión legislativa atribuida a la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Batres Guadarrama votaron en contra. El señor Ministro Pérez Dayán anunció voto aclaratorio.

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

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Análisis de constitucionalidad de las normas impugnadas de manera específica", en su subtema B, consistente en reconocer la validez del artículo 28, fracción I, en su porción normativa 'contrato ley', de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios. La señora Ministra Ortiz Ahlf votó en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf vencida por la mayoría, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama separándose del párrafo 77, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado “Análisis de constitucionalidad de las normas impugnadas de manera específica”, en su subtema C, consistente en reconocer la validez del artículo 33 de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios. La señoras Ministras Esquivel Mossa y Presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Ortiz Ahlf y el señor Ministro Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro González Alcántara Carrancá reservó su derecho de formular voto concurrente. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto particular.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado “Análisis de constitucionalidad de las normas impugnadas de manera específica”, en su subtema B, consistente en declarar la invalidez del artículo 28, fracción I, en su porción normativa ‘y/o en el Manual de Remuneraciones’, de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios.

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

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

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

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de apartado VIII, relativo a la decisión y efectos, consistente en exhortar al Congreso del Estado de Aguascalientes para que legisle respecto de las deficiencias legislativas advertidas. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Batres Guadarrama votaron en contra.

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

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

**Votación que no se refleja en los puntos resolutive:**

Se expresaron tres votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Laynez Potisek y Pérez Dayán por razones diversas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado “Análisis de constitucionalidad de la ley ante alegato de omisión legislativa relativa”, consistente en declarar la invalidez de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios. Las señoras Ministras y los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó únicamente por la invalidez de los artículos 6, 7 y del 11 al 15 de la ley reclamada al contener una regulación deficiente.

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

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

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de veintinueve fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 85/2019, promovida la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veintitrés de enero de dos mil veinticinco. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México a diez de septiembre de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

**VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA PRESIDENTA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 85/2019, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE VEINTITRÉS DE ENERO DE DOS MIL VEINTICINCO.**

El Tribunal Pleno resolvió la referida acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, expedida mediante Decreto Número 180, publicado el ocho de julio de dos mil diecinueve.

**Razones del voto concurrente:**

Comparto la declaratoria de invalidez del artículo 11, párrafo tercero, impugnado, sin embargo, estimo que el vicio de inconstitucionalidad no deriva del estudio aislado de esta disposición, sino de la deficiente regulación de toda la ley, en otras palabras, la discrecionalidad para fijar las remuneraciones de los servidores públicos la encuentro en una omisión legislativa relativa en una competencia de ejercicio obligatorio.

En ese sentido, la ausencia de reglas, parámetros, mecanismos o procedimientos para fijar la remuneración del Gobernador advertida por el Tribunal Pleno deriva de toda la legislación y no sólo del artículo 11 en cuestión.

Por otra parte, a mi juicio, las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias pueden fijar un tope máximo diverso a la remuneración de sus servidores públicos, siempre que sea menor a la establecida para la Presidencia de la República.

**Razones del voto particular:**

En la demanda no se hizo valer un concepto de invalidez específico en contra del artículo 33 impugnado, que establece que **la autoridad competente considerará como conducta grave** el uso indebido de información pública sobre la remuneración de los servidores públicos. El Pleno reconoció la validez de esa norma a la luz del argumento genérico de la Comisión accionante sobre la falta de parámetros objetivos para la fijación de las remuneraciones de los servidores públicos.

Desde mi perspectiva, debió suplirse la deficiencia de la queja porque esa norma establece una agravante en materias penal y de responsabilidades administrativas, lo que implicaba analizar, en primer lugar, si las legislaturas estatales tienen competencia al respecto. Aunado a que la agravante en materia penal genera inseguridad jurídica pues no queda claro a qué tipo penal pretende complementar, ya que no hace una remisión expresa a ninguna norma de la legislación penal aplicable.

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

LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de los votos concurrente y particular formulados por la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en relación con la sentencia del veintitrés de enero de dos mil veinticinco, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 85/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México a diez de septiembre de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 85/2019.**

En la sesión de veintitrés de enero de dos mil veinticinco, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el asunto citado al rubro, promovido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, en lo general y en particular los artículos 11, párrafo tercero; 28, fracción I, en las porciones normativas “y/o Manual de Remuneraciones” y “contrato ley”; y 33.

El Tribunal Pleno determinó que sí existía una omisión legislativa relativa, por lo que condenó al Congreso de la Unión para que en el próximo periodo ordinario de sesiones subsanara las irregularidades detectadas; se desestimó la acción respecto del artículo 11, párrafo tercero; se declaró la invalidez del artículo 28, fracción I, en la porción normativa “y/o en el Manual de Remuneraciones”; y se reconoció la validez de los artículos 28, fracción I, en la porción normativa “contrato ley” y 33 de la legislación impugnada.

Ahora bien, enseguida desarrollaré un **voto concurrente**, en relación con el **artículo 33 de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios**.

En el último apartado del estudio de fondo, el proyecto aprobado analiza el artículo 33, el cual califica como conducta grave el mal uso de la información pública en materia de remuneraciones. Se señala que, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no formuló un argumento de invalidez específico, pero que atendiendo a la causa de pedir se debe entender que le aplica el argumento genérico de la demanda, relativo a que el sistema normativo de la ley genera discrecionalidad en la fijación de las remuneraciones.

Así, el proyecto considera que el argumento es infundado, porque el artículo 33 ni siquiera participa en el sistema normativo que reglamente la forma de fijar las remuneraciones, por lo que no sufre ningún vicio relacionado con este mismo sistema, por ende, se propuso declarar su validez, lo cual fue aprobado por la mayoría 8 votos.<sup>1</sup>

Inicialmente, como lo señalé en mi intervención, considero que no debió tenerse como norma destacada el artículo 33 de la ley en comento, toda vez que si bien, la comisión promovente la señala como tal en el apartado respectivo de su demanda, lo cierto es que no se aprecia que exprese ningún concepto de invalidez en su contra.

Además, tampoco consideré que, atendiendo a la causa de pedir, se tenga como norma reclamada y, por ende, analizarla de fondo, porque si el reclamo genérico de la accionante consiste en la falta de parámetros objetivos para establecer las remuneraciones de los servidores públicos de la entidad y, la norma en comento establece como conducta grave la utilización de información pública en materia de remuneraciones de forma indebida o para la preparación o consumación de un delito; entonces, desde mi punto de vista, no se relaciona con ésta y, en consecuencia, no es factible tenerla como norma impugnada de forma destacada.

No obstante, ante la decisión mayoritaria de realizar el análisis de fondo del artículo 33, compartí el sentido del proyecto de reconocer su validez, toda vez que establece lo siguiente:

**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.

Esta disposición se encuentra contemplada en el capítulo único del Título Tercero de la ley, relativo a la transparencia, rendición de cuentas y sanciones y su finalidad radica en catalogar como conducta grave el caso de que un servidor público utilice de forma indebida o para la preparación o consumación de un delito la información pública en materia de remuneraciones.

En ese sentido, como dije, considero que ello no se relaciona con la causa de pedir y, por ende, su análisis no se podría reducir a si pertenece o no a las normas que prevén la asignación de remuneraciones pues ello sería insuficiente.

No obstante, estimo que en términos generales, la norma no tiene ningún vicio de inconstitucionalidad, pues a través de ella se refuerzan las reglas en materia de transparencia ya que permite sancionar de manera grave cualquier utilización indebida de la información en la materia por parte de un servidor público; por lo que, tomando en cuenta la calidad del sujeto al que va dirigida, considero que respeta los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, ya que su actuación están enmarcada en lo que la legislación aplicable le permite, de manera que es claro que si cualquier uso de la información de esta naturaleza fuera de los márgenes legales, sería considerada como conducta grave, con mayor razón, en el caso de que ésta sirva para la preparación o consumación de un delito.

Atentamente

Ministra **Loretta Ortiz Ahlf**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en relación con la sentencia del veintitrés de enero de dos mil veinticinco, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 85/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México a diez de septiembre de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

<sup>1</sup> Votaron en contra las Ministras Yasmín Esquivel Mossa y Presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

**VOTO CONCURRENTE****QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 85/2019.**

En sesión correspondiente al veintitrés de enero de dos mil veinticinco, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 85/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversos artículos de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios.

**I. RAZONAMIENTOS DE LA RESOLUCIÓN.**

La Comisión accionante, en el capítulo relativo a la fijación de la norma reclamada, incluyó el artículo 33 de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios. Sin embargo, en los conceptos de invalidez no se advierte planteamiento particular alguno respecto a dicho artículo.

La mayoría determinó reconocer la validez de este artículo al contrastarlo con la causa de pedir de la demanda, dado que el artículo 33 no presenta los vicios de arbitrariedad en la fijación de las remuneraciones de los servidores públicos que sí se señalan en el resto del texto de la demanda.

**II. CONSIDERACIONES DEL VOTO CONCURRENTE.**

Si bien comparto la conclusión de la mayoría respecto a la constitucionalidad del artículo 33 de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, me aparto de las consideraciones que sustentan dicha decisión.

En mi opinión, cuando se invoca la causa de pedir, esta debe ser utilizada para respaldar los argumentos de quien plantea la inconformidad o el cuestionamiento. Sin embargo, en este caso, **se empleó la causa de pedir como base para desestimar el propio planteamiento, lo que resulta incongruente.**

Estimo que los conceptos de invalidez son infundados, ya que no existe un señalamiento específico relacionado con el contenido propio de este artículo. Desde mi perspectiva, el argumento debe centrarse en que esta disposición legal no guarda relación alguna con el sistema jurídico que regula la forma de fijar las remuneraciones de los servidores públicos.

Por lo tanto, llegaría a la misma conclusión respecto a la validez del artículo 33, pero sustentada en la ineficacia de los conceptos o motivos de invalidez hechos valer.

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

LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebollo, en relación con la sentencia del veintitrés de enero de dos mil veinticinco, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 85/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México a diez de septiembre de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

**VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 85/2019, RESUELTO POR EL TRIBUNAL PLENO EN SESIÓN DE VEINTITRÉS DE ENERO DE DOS MIL VEINTICINCO<sup>1</sup>.**

En este asunto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, señaló en su primer concepto de invalidez, que en su integralidad la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios resulta inconstitucional por contravenir los artículos 1º, 14, 16 y 127 de la Constitución Federal, al actualizarse una omisión legislativa relativa en competencias de ejercicio obligatorio.

Respecto de ese tópico, la mayoría del Tribunal Pleno consideró fundada dicha petición en cuanto a la existencia de la omisión legislativa relativa, como se precisa en el párrafo 21 de la sentencia, ya que se presentaba una irregularidad constitucional, en razón de que: "el legislador del Estado de Aguascalientes se encontraba sujeto a un deber legislativo de rango constitucional, el cual no fue satisfecho a cabalidad al emitirse la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios. Así, la totalidad de la legislación cuestionada incurre en una deficiencia legislativa que contraria de manera directa el contenido del artículo 127 de la Constitución Federal"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> En relación con el punto resolutivo tercero, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Análisis de constitucionalidad de la ley ante alegato de omisión legislativa relativa".

<sup>2</sup> Párrafo 37.

Sin embargo, como lo expresé en la sesión en la que se discutió este asunto<sup>3</sup>, atendiendo a la causa de pedir, aun cuando coincido con el sentido, considero que desde un enfoque estrictamente objetivo hay un vicio que afecta la legislación, pero no se actualiza una omisión legislativa, y menos parcial o relativa.

En el caso estimo que se configura un diverso motivo para considerar la invalidez de las normas impugnadas, por violación al principio de seguridad jurídica, particularmente, en cuanto a la falta de precisión de lo que específicamente se entiende y diferencia entre remuneraciones y salarios, como se estableció por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018<sup>4</sup>, en los términos siguientes:

“(...) la seguridad jurídica parte de un principio de certeza en cuanto a la aplicación de disposiciones constitucionales y legales que, a un tiempo, definen la forma en que las autoridades del Estado han de actuar y que la aplicación del orden jurídico a los gobernados será eficaz.”

En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado una jurisprudencia robusta en relación con las omisiones legislativas y éstas se han dividido en la omisión legislativa absoluta, que significa que estando obligado por un mandato superior, el Legislador no regula lo establecido en la Constitución, es decir, no legisla; la relativa se traduce en que, habiendo estado constreñido por hacerlo, lo hace de manera incompleta.

Por lo que en mi particular punto de vista, no se puede reducir el tema exclusivamente a la manera en que se legisla, pues en la especie, se establece que la legislación cuestionada carece de reglas, parámetros, mecanismos y/o procedimientos para fijar con criterios objetivos y suficientes las remuneraciones de los distintos servidores públicos del Estado de Aguascalientes.

Lo anterior implicaría falta de certeza jurídica, deficiencias que podrían calificarse como una omisión parcial, sin embargo, la omisión participa de la idea de que estando obligado a algo no se cumple, hacerlo de manera errónea supondría cualquier otro defecto y, en el caso concreto, el vicio aquí detectado provoca una inseguridad por la falta de criterios técnicos y objetivos para establecer diferentes bandas salariales.

Del mandato constitucional se deduce que se tiene que hacer sobre la base de una proporcionalidad, por lo cual, cualquier vicio advertido en una disposición creada a propósito de una obligación constitucional que lleva al Congreso a desarrollar una figura, generaría un vicio de proporcionalidad o inequidad, pero no por ello una omisión.

Si cualquier legislación que se hace a partir de una obligación constitucional produce inseguridad jurídica, estaríamos frente a una omisión en tanto no se reguló correctamente; la omisión relativa no significa legislar de forma errónea, sino hacerlo de manera incompleta, en el caso se legisló, pero se produjeron vicios de la propia legislación atribuibles exclusivamente al Congreso de dicha entidad federativa.

Por lo que estando de acuerdo en todos y cada una de las deficiencias detectadas en la legislación impugnada, coincido con el pronunciamiento de la sentencia por declararlos fundados, pero no bajo la perspectiva que planteó la Comisión accionante, quien, desconociendo la terminología propia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, introdujo supuestos que no corresponden a la omisión legislativa relativa.

Por las razones expuestas respetuosamente manifiesto mi voto aclaratorio, en cuanto a dicho aspecto.

Ministro **Alberto Pérez Dayán**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto aclaratorio formulado por el señor Ministro Alberto Pérez Dayán, en relación con la sentencia del veintitrés de enero de dos mil veinticinco, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 85/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México a diez de septiembre de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

<sup>3</sup> En el mismo sentido me pronuncié en la acción de inconstitucionalidad 7/2019, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veinte de enero de dos mil veinticinco, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

<sup>4</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veinte de mayo de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del suscrito juzgador.