



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA  
CONSTITUCIONAL 25/2014.

FORMA A-54

ACTOR: MUNICIPIO DE XOCHITEPEC, ESTADO DE  
MORELOS.

SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS.

SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS  
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE  
INCONSTITUCIONALIDAD.

En México, Distrito Federal, a dieciocho de marzo de dos mil catorce, se da cuenta al **Ministro instructor Arturo Zaldívar Lelo de Larrea** con la copia certificada de las documentales que integran el expediente principal de la controversia constitucional citada al rubro. Conste

México, Distrito Federal, a dieciocho de marzo de dos mil catorce.

Con la copia certificada de la demanda y anexos de cuenta, que forman parte del expediente principal de la controversia constitucional citada al rubro y como está ordenado en el proveído de admisión de esta fecha, **fórmese y regístrese el presente incidente de suspensión**; y a efecto de proveer sobre la medida cautelar, se tiene en cuenta lo siguiente:

**Primero** El Municipio de Xochitepec, Estado de Morelos, en su demanda impugna lo siguiente:

**“IV. LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDE, ASÍ COMO, EN SU CASO, EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE HUBIERAN PUBLICADO:**

a). **Se demanda la invalidez de los artículos 41, fracción XXXVII, en la porción normativa que dice: ‘... las Bases Generales y Procedimientos para la Expedición de Pensiones y su respectivo Reglamento Interno de Pensiones...’, así como los artículos cuarto transitorio, en su porción normativa que dice: ‘... y las Bases Generales para la Expedición de Pensiones, documento éste último (sic) precisará los procedimientos de recepción de solicitudes y documentación, trámite, revisión, análisis jurídico, elaboración de resoluciones, publicación y demás procedimientos administrativos. Los Lineamientos establecidos en las Bases Generales, una vez publicados oficialmente, serán de observancia obligatoria para los**

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 25/2014**

---

**Municipios y supletoriamente tendrán vigencia en tanto los Ayuntamientos no emitan su propia reglamentación interna, la cual de ninguna forma deberá contravenir la respectiva legislación y las citadas Bases Generales. Los Ayuntamientos, una vez elaborados los reglamentos de referencia, turnarán copia al área de prestaciones de seguridad social del Congreso del Estado, estableciendo fecha de reunión para los efectos de que concomitantemente con el área responsable de efectuar los procesos de revisión, elaboración, aprobación y expedición de acuerdos de pensiones municipales, se efectúe el respectivo análisis jurídico y de homologación de procedimientos...’, de igual forma el artículo quinto transitorio, séptimo transitorio, en su porción normativa que señala: ‘... Para la elaboración y consecuente publicación del Reglamento Interno de Expedición de Pensiones a favor de los Trabajadores del Ayuntamiento; los ayuntamientos contarán con un plazo no mayor a cuatro meses contados a partir de la entrada en vigencia del presente decreto, para lo cual, los Cabildos Municipales en todo momento observarán lo dispuesto en la Constitución Federa (sic); la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos; la Presente Ley Orgánica; y las Bases Generales de los Procedimientos para la Expedición de Acuerdos de Pensión de los Ayuntamientos del Estado.’, y noveno transitorio, todos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial Tierra y Libertad número 5158 de fecha 22 de enero del año 2014.**

**b). También se reclama la falta de adecuación de los citados preceptos normativos cuya invalidez se demanda respecto a la reforma del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 23 de diciembre de 1999 y que entró en vigor parcialmente el 23 de marzo del año 2000 y en pleno vigor el 23 de marzo del 2001”.**

**Segundo.** En el capítulo correspondiente de la demanda,

N



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

el Municipio actor solicita la suspensión de los actos impugnados, en los siguientes términos:

**“SUSPENSIÓN**

**Para los efectos de que la Legislatura Local y el Poder Ejecutivo estatal en el ámbito respectivo se inhiban de los siguientes actos de aplicación:**

a). **Se abstenga de señalar en las Bases Generales que para tal efecto emita, el precisar los procedimientos de recepción de solicitudes y documentación, trámite, revisión, análisis jurídico, elaboración de resoluciones, publicación y demás procedimientos administrativos, que le son de exclusiva potestad de este Gobierno Municipal.**

b). **Que los Lineamientos establecidos en las Bases Generales, una vez publicados oficialmente, no sean de observancia obligatoria para este Municipio.**

c). **Se abstenga de requerir a este Ayuntamiento, para que sus reglamentos (sic) en materia de pensiones se turne copia al área (sic) de prestaciones de seguridad social del Congreso del Estado.**

d). **Que el Poder Ejecutivo estatal, se abstenga de requerir la aprobación de la Legislatura Local, al momento de que se requiera la publicación de los reglamentos municipales en materia de pensiones en el medio de difusión denominado 'Periódico Oficial Tierra y Libertad'.**

e). **Que el Poder Legislativo se abstenga de requerir de este Gobierno Municipal los padrones de trabajadores, de ex trabajadores, de elementos y ex elementos de seguridad pública, así como de pensionados y beneficiarios de ambos, por concepto de muerte del trabajador o pensionista, descritos en los artículos 41, fracción XXXV, y 86, fracción XIII, de la Ley que se reforma.”**

Tercero. Los artículos 14 y 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen que se deben tomar en cuenta los elementos que sean proporcionados por

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 25/2014**

---

las partes, así como las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional, a fin de proveer sobre la petición de suspensión de los actos impugnados.

Así, del estudio integral de la demanda, se advierte que el promovente solicita la suspensión de los efectos del decreto legislativo impugnado, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, para establecer un nuevo régimen de pensiones de los trabajadores al servicio de los Municipios de la entidad, estableciendo entre otras cuestiones, la facultad de los Ayuntamientos para expedir un Reglamento Interno de Expedición de Pensiones a favor de sus trabajadores, sujetándose a lo dispuesto en las Bases Generales y Procedimientos para la Expedición de Pensiones que expedirá el Congreso del Estado, entre otros ordenamientos.

En principio, la medida cautelar no puede suspender los efectos de normas generales o transitorias contenidas en el decreto legislativo correspondiente, en virtud de que ello implicaría desconocer el carácter de obligatoriedad de dichas normas, sin que exista un acto concreto de aplicación que por razón de su contenido sea susceptible de suspenderse, en su caso, atendiendo a las posible afectación que pueda causar a la parte actora.

Al respecto, el artículo 14 de la Ley Reglamentaria de la materia, establece:

***“Artículo 14. (...)***

***La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.”***

En términos de este precepto legal, no procede otorgar la suspensión cuando se plantea la invalidez de normas generales, cuyas características esenciales son la abstracción, generalidad e impersonalidad, en cuyo caso no es posible

N



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

paralizar sus efectos, ya que la prohibición de que se trató tiene como finalidad evitar que tales normas pierdan su validez, eficacia, fuerza obligatoria o existencia específica, de conformidad con la tesis de rubro y texto siguientes:

**"SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA PROHIBICIÓN DE OTORGARLA RESPECTO DE NORMAS GENERALES INCLUYE LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS Y SUS EFECTOS. La prohibición del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de la materia, en el sentido de no otorgar la suspensión respecto de normas generales, incluidas las de tránsito, tiene como finalidad que no se paralizen sus efectos, por eso, cuando en la controversia constitucional se impugna una norma a través de su primer acto de aplicación, de proceder la medida cautelar solicitada, se suspenden los efectos y consecuencias del acto concreto de aplicación, pero de ninguna forma el contenido de la disposición legal aplicada."**

(Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXI, correspondiente al mes de marzo de dos mil cinco, página novecientos diez).

En estas condiciones, lo que puede ser materia de suspensión en una controversia constitucional, son los efectos o consecuencias de algún acto de aplicación de los preceptos legales impugnados; y en el caso la parte actora no demanda la invalidez de algún acto concreto que tenga como sustento las normas que particularmente impugna por virtud de su publicación oficial.

En relación con lo anterior, los artículos impugnados establecen reglas y bases generales que deben atender los Municipios del Estado para la implementación de un régimen de pensiones de sus trabajadores, de conformidad con los artículos impugnados que establecen:

**"Artículo 41.- El Presidente Municipal es el representante político, jurídico y administrativo del Ayuntamiento; deberá**

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 25/2014**

---

**residir en la cabecera municipal durante el lapso de su período constitucional y, como órgano ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, tiene las siguientes facultades y obligaciones:**

(...)

**XXXVII.- Garantizar en tiempo y forma, el cumplimiento de los Acuerdos de Cabildo, mediante los cuales otorga a sus trabajadores, a los elementos de seguridad pública, o a los deudos de ambos, el beneficio de pensiones y/o jubilaciones, de acuerdo al procedimiento y los plazos que para tales efectos establece la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos; la Ley de Prestaciones de Seguridad social de las Instituciones Policiales del Sistema Estatal de Seguridad Pública; las Bases Generales y Procedimientos para la Expedición de Pensiones y su respectivo Reglamento Interno de Pensiones; (...)**

**TRANSITORIOS**

(...)

**CUARTO.- Para los efectos del trámite y en apego al proceso general de expedición de los acuerdos de pensión, los Ayuntamientos del Estado, en todo momento observarán y aplicarán las disposiciones legales contenidas en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, la presente Ley Orgánica; la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales del Sistema Estatal de Seguridad Pública; y las Bases Generales para la Expedición de Pensiones, documento éste último precisará los procedimientos de recepción de solicitudes y documentación, trámite, revisión, análisis jurídico, elaboración de resoluciones, publicación y demás procedimientos administrativos.**

**Los Lineamientos establecidos en las Bases Generales, una vez publicados oficialmente, serán de observancia obligatoria para los Municipios y supletoriamente tendrán vigencia en tanto los Ayuntamientos no emitan su propia reglamentación interna, la cual de ninguna forma deberá contravenir la respectiva legislación y las citadas Bases Generales.**

N



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**Los Ayuntamientos, una vez elaborados los reglamentos de referencia, turnarán copia al área de prestaciones de seguridad social del Congreso del Estado, estableciendo fecha de reunión para los efectos de que concomitantemente con el área responsable de efectuar los procesos de revisión, elaboración, aprobación y expedición de acuerdos de pensiones municipales, se efectúe el respectivo análisis jurídico y de homologación de procedimientos. Asimismo, el área responsable de la seguridad social del Congreso del Estado, estará en todo momento disponible para efectuar en los Municipios del Estado, los cursos o talleres necesarios con la finalidad de asesorar y capacitar a las áreas responsables municipales, en lo referente al desarrollo de los trabajos de expedición de pensiones y jubilaciones, esto tiene como único objeto, el de homologar a nivel Estado, los procesos y criterios procedimentales de expedición de pensiones de los Ayuntamientos del Estado.**

**QUINTO.- Los Ayuntamientos en un período que no podrá exceder de cuarenta días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que entren en vigencia las presentes reformas, allegarán al Congreso del Estado los padrones de trabajadores, de ex trabajadores, de elementos y ex elementos de seguridad pública, así como de pensionados y beneficiarios de ambos, por concepto de muerte del trabajador o pensionista, descritos en los artículos 41, fracción XXV, y 86, fracción XIII, de la Ley que se reforma.**

**SÉPTIMO.- Para la elaboración y consecuente publicación del Reglamento Interno de Expedición de Pensiones a favor de los Trabajadores del Ayuntamiento; los ayuntamientos contarán con un plazo no mayor a cuatro meses contados a partir de la entrada en vigencia del presente decreto, para lo cual, los Cabildos Municipales en todo momento observarán lo dispuesto en la Constitución Federa (sic); la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; la Ley del Servicio**

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 25/2014**

---

**Civil del Estado de Morelos; la Presente Ley Orgánica; y las Bases Generales de los Procedimientos para la Expedición de Acuerdos de Pensión de los Ayuntamientos del Estado.**

De la anterior transcripción se advierte que los artículos impugnados establecen reglas generales para la implementación de un régimen de pensiones de los trabajadores de los Municipios del Estado de Morelos, considerando entre otras cuestiones, lo siguiente:

a). El establecimiento de las Bases Generales y Procedimientos para la Expedición de Pensiones, que a la fecha no se tiene conocimiento que las haya expedido el Congreso del Estado de Morelos.

b). Se prevé que los Ayuntamientos expidan un Reglamento Interno de Expedición de Pensiones a favor de sus trabajadores, en un plazo no mayor de cuatro meses contados a partir de la entrada en vigor del decreto legislativo impugnado, cuyo ordenamiento debe observar lo dispuesto en las Constituciones Federal y Local, en las Leyes del Servicio Civil y Orgánica Municipal del Estado, y en las referidas Bases Generales.

c). Se establece que los Lineamientos establecidos en las Bases Generales serán de observancia obligatoria para los Municipios y supletoriamente tendrán vigencia en tanto los Ayuntamientos no expidan su propia reglamentación interna; y una vez elaborados los reglamentos turnarán copia al área de prestaciones de seguridad social del Congreso del Estado.

d). Y que los Ayuntamientos, en un periodo que no podrá exceder de cuarenta días hábiles, allegarán al Congreso del Estado, los padrones de trabajadores, de ex trabajadores, de elementos y ex elementos de seguridad pública, así como de pensionados y beneficiarios de ambos.

En relación con lo anterior, el Municipio actor solicita la



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

medida cautelar para que los Poderes Legislativo y Ejecutivo estatales, en el ámbito que les corresponde se abstengan de:

- 1) precisar en las referidas Bases Generales, los procedimientos para la expedición de pensiones, que aduce son de la competencia municipal;
- 2) que los Lineamientos contenidos en dichas Bases Generales, una vez publicados no sean obligatorios para el Municipio;
- 3) que se abstengan de requerir al Ayuntamiento para que una vez elaborados los reglamentos envíe copia al área de prestaciones de seguridad social del Congreso del Estado;
- 4) se abstengan de requerir la aprobación de la Legislatura estatal, para la publicación de los Reglamentos Municipales en materia de Pensiones, en el Periódico Oficial del Estado; y
- 5) se abstengan de requerir los padrones de trabajadores, ex trabajadores, elementos y ex elementos de seguridad pública, así como de pensionados y beneficiarios de ambos.

Considerando que las normas transitorias impugnadas prevén el establecimiento de las Bases Generales y Procedimientos para la Expedición de Acuerdos de Pensiones de los Ayuntamientos del Estado, por parte del Congreso estatal, la medida cautelar no puede suspender la expedición de ese ordenamiento, al que por disposición del artículo 41, fracción XXXVII, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, deben sujetarse, en su caso, los Ayuntamientos, al expedir su normativa interna, dado que ello implicaría desconocer la obligatoriedad de dicha norma general; y tampoco es posible anticipar el contenido y alcance de las disposiciones que, en su caso, emita el Congreso local, para advertir una posible afectación a la esfera de competencia del Municipio actor, puesto que, mientras no se expidan las Bases Generales no existe materia para otorgar la suspensión respecto de alguno de sus actos de ejecución.

Asimismo, es inadmisibles proveer sobre la suspensión

Una firma manuscrita en tinta negra, que parece ser una inicial o un nombre abreviado, ubicada al final del texto.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 25/2014**

---

respecto de actos inciertos, como los requerimientos que el promovente supone le formularan las autoridades demandadas, para que envíe al área de prestaciones de seguridad social del Congreso del Estado, sus reglamentos o normativa interna en materia de pensiones; y la supuesta exigencia de aprobación de la Legislatura estatal, para la publicación oficial de los Reglamentos Municipales; o requerimientos de los padrones de trabajadores, ex trabajadores, elementos y ex elementos de seguridad pública, así como de pensionados y beneficiarios de ambos.

Los referidos actos son inciertos y no procede la suspensión por virtud de la impugnación de las referidas normas generales en razón de su publicación oficial, pues en caso de que posteriormente las autoridades demandadas emitan algún acto susceptible de causar perjuicio al Municipio actor, se tendrá que incorporar a la litis constitucional mediante ampliación de demanda para determinar, en su caso, si es factible o no, suspender sus efectos.

Aunado a lo anterior, de concederse la medida cautelar para impedir que se expidan las Bases Generales o disposiciones de observancia general para la expedición de acuerdos de pensiones de los Ayuntamientos, o relacionadas con el otorgamiento de pensiones a trabajadores de los Municipios, bajo la premisa de que corresponden al ámbito de competencia de los Municipios, se pondría en peligro una institución fundamental del orden jurídico mexicano, relacionada con el otorgamiento de prestaciones de seguridad social de trabajadores del Municipio actor, cuyas bases y principios derivan del Título Sexto de la Constitución General de la República.

Al respecto, de la lectura de los artículos 115, fracción VIII, párrafo segundo, y 123, Apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución General de la República, se deduce que las

✓



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Legislaturas locales tienen la obligación de consignar en sus Leyes estatales, el mecanismo legal para que sus trabajadores tengan acceso a las prestaciones de seguridad social relativas a la jubilación, invalidez, vejez y muerte, entre otras.

Además, no debe perderse de vista que las citadas prestaciones de seguridad social, constituyen medidas positivas que tienden a dotar de contenido el derecho al mínimo vital para la subsistencia digna de los gobernados, previsto por el orden constitucional, tal como deriva del criterio sustentado por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, correspondiente al mes de mayo de 2007, página setecientas noventa y tres, Tesis. 1ª. XCVII/2007, cuyo contenido es el siguiente:

**“DERECHO AL MÍNIMO VITAL EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO. El derecho constitucional al mínimo vital cobra plena vigencia a partir de la interpretación sistemática de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución General y particularmente de los artículos 1o., 3o., 4o., 6o., 13, 25, 27, 31, fracción IV, y 123. Un presupuesto del Estado Democrático de Derecho es el que requiere que los individuos tengan como punto de partida condiciones tales que les permitan desarrollar un plan de vida autónomo, a fin de facilitar que los gobernados participen activamente en la vida democrática. De esta forma, el goce del mínimo vital es un presupuesto sin el cual las coordinadas centrales de nuestro orden constitucional carecen de sentido, de tal suerte que la intersección entre la potestad Estatal y el entramado de derechos y libertades fundamentales consiste en la determinación de un mínimo de subsistencia digna y autónoma protegido constitucionalmente. Este parámetro constituye el contenido del derecho al mínimo vital, el cual, a su vez,**

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 25/2014**

---

*coincide con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria, de tal manera que el objeto del derecho al mínimo vital abarca todas las medidas positivas o negativas imprescindibles para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna. Así, este derecho busca garantizar que la persona -centro del ordenamiento jurídico- no se convierta en instrumento de otros fines, objetivos, propósitos, bienes o intereses, por importantes o valiosos que ellos sean.”.*

En estas condiciones, no procede la suspensión para impedir que se expidan las Bases Generales y Procedimientos para la Expedición de Acuerdos de Pensiones de los Ayuntamientos, en virtud de que ello pondría en peligro la institución fundamental del orden jurídico mexicano relativa a las prestaciones de seguridad social de los servidores públicos del Municipio actor, mismas que tutela la Constitución Federal y que no pueden suspenderse por virtud de la controversia constitucional, cuya finalidad es salvaguardar el ámbito de atribuciones y competencia constitucional que, en su caso, corresponden al Municipio, lo cual debe ser materia del fondo del asunto.

Por tanto, sin prejuzgar respecto del fondo del asunto que será materia de la sentencia que en su oportunidad se dicte, atendiendo a las circunstancias y características particulares de la presente controversia constitucional, con apoyo en lo dispuesto por el artículo 14, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se acuerda:

**I. Se niega la suspensión solicitada por el Municipio de Xochitepec, Estado de Morelos.**



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

II. Notifíquese por lista y mediante oficio a las partes. FORMA A-54

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, quien actúa con el licenciado Marco Antonio Gepeda Anaya, Secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, que da fe.



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

Esta hoja corresponde al proveído de dieciocho de marzo de dos mil catorce, dictado por el **Ministro instructor Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, en el incidente de suspensión de la controversia constitucional 25/2014, promovida por el Municipio de Xochitepec, Estado de Morelos. Conste.

SPB1