



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 71/2013.

FORMA A-54

ACTOR: MUNICIPIO DE TLALTIZAPÁN, ESTADO DE
MORELOS.

SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS.

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

En México, Distrito Federal, a diez de mayo de dos mil trece, 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 *[Firma]*

México, Distrito Federal, a diez de mayo de dos mil trece.

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 que:

Primero. La parte actora, *[Firma]* 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 HUBIEREN PUBLICADO.-"

IV.I.- Se demanda la invalidez de los artículos de las leyes siguientes:

A).- Artículos 1°, 8°, 24, fracción XV, 43, fracciones V, XIII, XIV y XV, *[Firma]* 46, fracciones III, IV y XV, esta última fracción en su párrafo primero e incisos a), b), c) y d), 54, fracciones I, VI y VII, 55 a 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

B).- Artículo 67, fracción I, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos.

C).- Artículo 109 del Reglamento del Congreso del Estado de Morelos.

IV.II.- Se demanda como acto concreto de aplicación de los referidos numerales, la invalidez del Decreto Número 407 cuatrocientos siete, emitido por la Quincuagésima Segunda

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 71/2013**

Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Morelos, mediante el cual se concede pensión por jubilación al C.

******* , Decreto publicados (sic) en el periódico oficial 'Tierra y Libertad' número 5083 cinco mil ochenta y tres, de fecha 10 diez de abril de 2013 dos mil trece, cuyo texto es el siguiente:**

Decreto Número 407 cuatrocientos siete: (Transcripción)

IV.III.- En consecuencia, también se demanda la promulgación y publicación que de dicho Decreto se encomendó al Poder Ejecutivo Estatal, en términos del TRANSITORIO PRIMERO del Decreto de referencia, habiéndose publicado el Decreto impugnado, en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', Órgano de Difusión del Gobierno del Estado, de fecha 10 diez de abril de 2013 dos mil trece, NÚMERO 5083, 6ª Época, conforme se advierte de su TRANSITORIO PRIMERO.

IV.IV.- También se demanda la invalidez de los efectos y consecuencias del actos (sic) concreto de ejecución derivados del Decreto Número 407 cuatrocientos siete, cuya invalidez se solicita."

Segundo. En el capítulo correspondiente de la demanda, la parte actora solicita la suspensión de los actos impugnados, en los siguientes términos:

"CAPÍTULO DE LA SUSPENSIÓN

Desde este momento se solicita la suspensión de los efectos y consecuencias derivadas de los actos concretos de aplicación cuya invalidez se demanda y que se atribuye al Poder Legislativo del Estado de Morelos, para el efecto de que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran y no se constriña al Municipio de Tlaltizapán, Estado de Morelos, a ejecutar lo preceptuado en el Decreto 407 cuatrocientos siete impugnado, toda vez que, esa ejecución conlleva la aplicación del Decreto cuya invalidez se demanda, en su parte sustancial y demás TRANSITORIOS, lo que de manera inevitable e incuestionable se traducirá en la realización, por parte de

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 71/2013



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

dicho Municipio actor, de actos contrarios a los artículos 115, 116 y 133, del Pacto Federal, convirtiendo así a los integrantes del Cabildo, en copartícipes de esas inconstitucionalidades, además, con ello, igualmente se podría dejar sin materia la particular controversia constitucional, al acatar con la ejecución que se dispone en el Decreto impugnado, se repite, tanto en su parte sustancial como en sus demás transitorios, y por tal razón de cumplimentarse se pudiera considerar como acto consentido los precitados Decretos (sic), lo que desde luego no es así. Suspensión que debe considerarse en grado de suma importancia por razón del inicio de la vigencia del Decreto combatido, o sea, al día siguiente de su publicación, que conlleva obligar al Municipio actor al pago de la pensión incorrectamente emitida por el Congreso del Estado de Morelos, contrarias al orden constitucional mexicano, lo que indudablemente se traduciría en una actividad ilícita del Municipio representado por el suscrito, al contravenir los principios de supremacía constitucional, de división de poderes y de autonomía municipal, previstos y consagrados en los artículos 49, 115, 116 y 133, del Pacto Federal.

Siguiendo este orden de ideas, es bien sabido que la suspensión sólo opera sobre actos futuros y no pasados, porque precisamente su objeto es impedir la realización de ciertos actos, lo que lógicamente sólo puede evitarse cuando no se han materializado.

En este orden de ideas y de cronología, resulta que, no tienen el carácter de consumadas las consecuencias de las normas jurídicas impugnadas y ni los efectos y consecuencias de sus actos concretos de aplicación, que en el caso, sería el pago de la pensión jubilatoria otorgada al C. ***** en términos de lo dispuesto al respecto en el Decreto que se impugna, ya que además no se tienen recursos económicos para ello; las particulares consecuencias que son susceptibles de suspenderse para que se mantengan las cosas en el estado

que guardan; el pago de la pensión jubilatoria es un acto material formalmente hablando y por ende, no se trata de las normas generales contenidas en los precisados Decretos, por lo que, dicha exigencia de pago de la señalada pensión jubilatoria, no se encuentra contenida en lo previsto por el último párrafo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni tampoco se actualiza alguno de los supuestos previstos en el artículo 15 del señalado ordenamiento reglamentario.

En todo momento se debe tener presente que el proceso legislativo es de orden público y por ello la sociedad está interesada en su resolución; por estas razones, resulta por demás evidente la existencia de un interés general consistente en que, en la emisión de un Decreto jubilatorio a favor de un particular, se respeten y acaten las disposiciones de la Norma Fundamental, que fueron ideadas por el Constituyente Originario como un mecanismo de corresponsabilidad en la creación de leyes y la salvaguarda de los principios constitucionales de supremacía constitucional, de división de poderes, de autonomía e independencia municipal, por tanto, al tener la particular controversia constitucional, la finalidad de impedir que se apruebe y apliquen leyes inconvenientes o con vicios constitucionales, resultaría trastocado el orden público y el interés social de no concederse la suspensión solicitada de los efectos y consecuencias de los actos concretos de aplicación que se reclaman al Poder Legislativo local, pues traería como consecuencia la exigencia del pago de una pensión jubilatoria notoriamente improcedente con los vicios constitucionales ya planteados en el capítulo de conceptos de invalidez.

En razón de lo anterior, al ser susceptible de paralización los efectos y las consecuencias de la ejecución del Decreto 407 cuatrocientos siete impugnado, en lo que concierne a la ejecución del acto material formalmente hablando y contenido en los Decretos materia de la controversia,

✓

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 71/2013



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

resulta procedente sobre este aspecto la suspensión solicitada, toda vez que, con ello, como ya se dijo antes, no se contravienen las disposiciones contenidas en los artículos 14, último párrafo y 15 de la Ley Reglamentaria de la materia. (...)

Por tanto, se insiste en que se conceda la medida cautelar solicitada, para el efecto de que se queden en suspenso los efectos y consecuencias derivadas de la cumplimentación y/o ejecución del Decreto impugnado (el acto concreto de ejecución es el Decreto 407 cuatrocientos siete impugnado), suspensión que deberá disponerse hasta en tanto se resuelva el fondo de la particular controversia constitucional de la que se deriva el presente incidente de suspensión y SE CONSTRIÑA AL PODER LEGISLATIVO A NO DICTAR NINGUNA ORDEN O ACTO QUE TIENDA A OBLIGAR A MI REPRESENTADO A CUMPLIR Y ACATAR EL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO 407 CUATROCIENTOS SIETE IMPUGNADO YA REFERIDO.

EN MÉRITO DE LO ANTERIOR, SE INSISTE EN QUE SE CONCEDA LA SOLICITADA SUSPENSIÓN, PARA EL EFECTO DE QUE LAS COSAS SE MANTENGAN EN EL ESTADO EN QUE SE ENCUENTRAN, SALVAGUARDANDO CON ELLO LA MATERIA DE ESTUDIO AL RESOLVER EL FONDO DE LA PARTICULAR CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, PARA EL EFECTO DE NO ESTAR ANTE ACTOS CONSENTIDOS Y/O CONSUMADOS DE MANERA IRREPARABLE, Y POR ENDE, NO SE EJECUTEN LAS SEÑALADAS CONSECUENCIAS Y EFECTOS DE LOS PRECISADOS ACTOS DE APLICACIÓN. (...).”

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 el Ministro Instructor debe tomar en cuenta los elementos que sean proporcionados por las partes, así como las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional, a

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 71/2013**

fin de proveer sobre la petición de suspensión de los actos impugnados.

Así, del estudio integral de la demanda se aprecia que la medida cautelar se solicita para que no se ejecute el acto impugnado, hasta en tanto se dicte sentencia en este asunto, esto es, para que no se concreten los efectos y consecuencias que puedan derivar del Decreto legislativo número *cuatrocientos siete*, de veintiuno de marzo de dos mil trece, emitido por el Congreso del Estado de Morelos, publicado el diez de abril de este año, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, en cuanto se determinó de manera individual y concreta, conceder pensión por jubilación a *****
, ex servidor público del Municipio actor.

Al respecto, el Decreto legislativo impugnado establece:

“ARTÍCULO 1º.- Se concede pensión por Jubilación al C. **
, quien ha prestado sus servicios en el H. Ayuntamiento de Tlaltizapán, Morelos, desempeñando como último cargo el de: Coordinador General de Bienestar Social y Equidad de Género, adscrito a la Regiduría de Bienestar Social.***

ARTÍCULO 2º.- La pensión decretada deberá cubrirse al 100% del último salario del solicitante, a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador se separe de sus labores y será cubierta por el H. Ayuntamiento de Tlaltizapán, Morelos, dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado.

ARTÍCULO 3º.- El monto de la pensión se calculará tomando como base el último salario percibido por el trabajador, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general del área correspondiente al Estado de Morelos, integrándose la

N



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

misma por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, según lo cita el artículo 66 de la misma ley.”

Atendiendo a las circunstancias y características particulares de la presente controversia constitucional y a la naturaleza del acto impugnado, **no procede la suspensión solicitada**, porque de concederse se afectarían instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano inherentes a la seguridad social, conforme a lo previsto por el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de la materia, que establece:

“ARTÍCULO 15. La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.”

En relación con este precepto legal, el Pleno de este Alto Tribunal sustentó la jurisprudencia P./J. 21/2002, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XV, correspondiente al mes de abril de dos mil dos, página novecientos cincuenta, de rubro y texto, siguientes:

“SUSPENSIÓN EN LOS JUICIOS REGIDOS POR LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. ‘INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO’ PARA EFECTOS DE SU OTORGAMIENTO. El artículo 15 de la ley mencionada establece que la suspensión no podrá concederse cuando se pongan en peligro las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano; sin embargo, no precisa qué debe entenderse por éstas, por lo que debe acudir a las reglas de la interpretación jurídica. De esta forma, si en su sentido gramatical la palabra ‘instituciones’ significa fundación de una cosa, alude a un sistema u

organización, así como al conjunto de formas o estructuras sociales establecidas por la ley o las costumbres; mientras que el término ‘fundamentales’ constituye un adjetivo que denota una característica atribuida a algo que sirve de base, o que posee la máxima importancia, se concluye que por instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano debe entenderse las derivadas de los principios básicos que tienen como objetivo construir y definir la estructura política del Estado mexicano, así como proteger y hacer efectivas las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando estabilidad y permanencia a la nación en su conjunto, pues rigen su vida política, social y económica, principios entre los que se consideran los siguientes: a) régimen federal; b) división de poderes; c) sistema representativo y democrático de gobierno; d) separación Iglesia-Estado; e) garantías individuales; f) justicia constitucional; g) dominio directo y originario de la nación sobre sus recursos; y h) rectoría económica del Estado.”

En el caso que se analiza, de concederse la suspensión se afectarían instituciones jurídicas fundamentales del Estado Mexicano, en materia de seguridad social, cuyas bases y principios derivan del Título Sexto de la Constitución Federal.

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 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.

Asimismo, 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,

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 71/2013



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

previsto por el orden constitucional, tal como deriva del criterio ^{FORMA A-34} 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 coordenadas 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, 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

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 71/2013**

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, la suspensión del Decreto legislativo impugnado pondría en peligro la institución fundamental del orden jurídico mexicano relativa a las prestaciones de seguridad social de un servidor público 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 y a la naturaleza del acto impugnado, **no procede conceder la suspensión solicitada**, dado que existe prohibición expresa en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe aclarar que la posible ejecución del Decreto legislativo impugnado, atendiendo a su naturaleza, no corresponde a la autoridad demandada, sino al propio Municipio actor, conforme a las normas jurídicas aplicables, por lo que, de concederse la medida cautelar se impediría que el particular interesado obtenga por conducto de diversas autoridades sus derechos individuales no tutelados en la controversia constitucional, de ahí que la no ejecución del acto no puede sustentarse en el otorgamiento de la pretendida suspensión en la controversia constitucional, dado que se pone

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 71/2013**



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

en peligro una institución fundamental del orden jurídico mexicano inherente a la seguridad social.

En ese orden de ideas, la posibilidad de ejecutar o no el acto impugnado por parte del Municipio actor, no es susceptible de paralizarse como medida cautelar en la controversia constitucional; máxime que el Decreto legislativo de que se trata, en su artículo 2 establece que el pago de la pensión del servidor público pensionado debe realizarse en forma mensual, ***“con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado.”***, de donde deriva que no se trata de un requerimiento directo del Poder Legislativo demandado, sino del reconocimiento de un derecho individual del pensionado, que sólo la sentencia de fondo podría restringir en razón de que el otorgamiento de la suspensión pone en peligro una institución fundamental del orden jurídico mexicano, inherente a la seguridad social de los pensionados.

No pasa inadvertido lo manifestado por el promovente, en el sentido de que si se concede la suspensión el Municipio estaría obligado a pagar la pensión de que se trata y que se estaría ante actos consumados que dejarían sin materia el estudio de fondo de la controversia constitucional, sin embargo, tales planteamientos no obstan para negar la medida cautelar solicitada, pues con independencia de que puedan llegar a ejecutarse los efectos del Decreto legislativo en razón de las acciones o trámite que pueda derivar de la relación jurídica entre los particulares interesados y el ente municipal, en el caso subsiste la prohibición legal de conceder la suspensión cuando se pone en peligro una institución fundamental de orden jurídico mexicano.

Además, no se advierte la posibilidad de que la materia del estudio de fondo pueda quedar sin materia, como lo aduce el

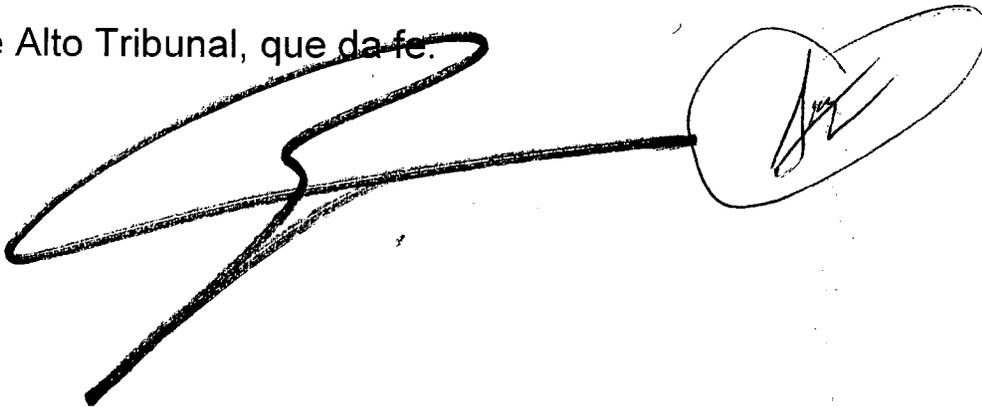
**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 71/2013**

promovente, pues aun cuando eventualmente el Municipio pudiera realizar el pago mensual de pensiones, esto no impediría el análisis del estudio de fondo; y será la sentencia que en su oportunidad se dicte la que determine los efectos y alcances de la invalidez que, en su caso, se estime procedente.

Por las razones y fundamentos expuestos, **se niega la suspensión solicitada** por el Municipio de Tlaltizapán, Estado de Morelos.

Notifíquese por lista y mediante oficio a las partes.

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, quien actúa con el licenciado Marco Antonio Cepeda 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.



Esta hoja corresponde al proveído de diez de mayo de dos mil trece, dictado por el **Ministro instructor Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, en el incidente de suspensión de la controversia constitucional **71/2013**, promovida por el Municipio de Tlaltizapán, Estado de Morelos. Conste.

SRB 1.