



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

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
112/2016

ACTOR: PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE
MORELOS
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD

En la Ciudad de México, a tres de octubre de dos mil dieciséis, se da cuenta al **Ministro José Ramón Cossío Díaz**, instructor en el presente asunto, con la copia certificada de las constancias que integran el expediente principal de la controversia constitucional indicada al rubro. Conste.

Ciudad de México, a tres de octubre de dos mil dieciséis.

Conforme a lo ordenado en el acuerdo de admisión de esta fecha, se forma el presente incidente de suspensión con copia certificada de las constancias que integran el expediente principal de la controversia constitucional citada al rubro, y a efecto de proveer sobre la medida cautelar solicitada por el Poder Judicial de Morelos, es menester tener presente lo siguiente:

En lo que interesa destacar, del contenido de los artículos 14¹, 15², 16³, 17⁴ y 18⁵ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es posible advertir que:

1. La suspensión procede de oficio o a petición de parte, y podrá ser decretada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva;

¹ Artículo 14. Tratándose de las controversias constitucionales, el ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el ministro instructor en términos del artículo 35, en aquello que resulte aplicable.

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

² 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.

³ Artículo 16. La suspensión se tramitará por vía incidental y podrá ser solicitada por las partes en cualquier tiempo hasta antes de que se dicte sentencia definitiva.

⁴ Artículo 17. Hasta en tanto no se dicte la sentencia definitiva, el ministro instructor podrá modificar o revocar el auto de suspensión por él mismo dictado, siempre que ocurra un hecho superveniente que lo fundamente.

Si la suspensión hubiere sido concedida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el recurso de reclamación previsto en el artículo 51, el ministro instructor someterá a la consideración del propio Pleno los hechos supervenientes que fundamenten la modificación o revocación de la misma, a efecto de que éste resuelva lo conducente.

⁵ Artículo 18. Para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional. El auto o la interlocutoria mediante el cual se otorgue deberá señalar con precisión los alcances y efectos de la suspensión, los órganos obligados a cumplirla, los actos suspendidos, el territorio respecto del cual opere, el día en que deba surtir sus efectos y, en su caso, los requisitos para que sea efectiva.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 112/2016**

2. Emanan respecto de actos que, atento a su naturaleza, puedan ser suspendidos en sus efectos o consecuencias;

3. No podrá otorgarse respecto de normas generales;

4. No se concederá cuando 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;

5. Podrá modificarse o revocarse cuando ocurra un hecho superveniente que lo fundamente, y

6. Para su otorgamiento deberán tenerse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional.

En relación con lo anterior, el Tribunal Pleno emitió la jurisprudencia siguiente:

"SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y FINES. La suspensión en controversias constitucionales, aunque con características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas cautelares, por lo que en primer lugar tiene como fin preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho de la parte actora, pueda ejecutarse eficaz e íntegramente y, en segundo, tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en general en tanto se resuelve el juicio principal, vinculando a las autoridades contra las que se concede a cumplirla, en aras de proteger el bien jurídico de que se trate y sujetándolas a un régimen de responsabilidades cuando no la acaten. Cabe destacar que por lo que respecta a este régimen, la controversia constitucional se instituyó como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, que tiene entre otros fines el bienestar de la persona que se encuentra bajo el imperio de aquéllos, lo que da un carácter particular al régimen de responsabilidades de quienes incumplen con la suspensión decretada, pues no es el interés individual el que se protege con dicha medida cautelar, sino el de la sociedad, como se reconoce 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.⁶

Como se advierte de este criterio jurisprudencial, la suspensión en controversias constitucionales participa de la naturaleza de las medidas cautelares, por lo que tiene como fin preservar la materia del juicio, a efecto

⁶ Tesis 27/2008. Jurisprudencia. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII. Marzo de dos mil ocho. Página mil cuatrocientos setenta y dos. Número de registro 170007.



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

de asegurar provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia pueda ejecutarse eficaz e íntegramente, de modo que tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en tanto se resuelve el juicio principal.

En ese orden de ideas, la suspensión constituye un instrumento provisional cuyo propósito es impedir que se ejecuten los actos impugnados o que se produzcan o continúen realizando sus efectos mientras se dicta sentencia en el expediente principal, a efecto de preservar la materia del juicio y asegurar provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de la parte actora, siempre que la naturaleza del acto lo permita y, en su caso, no se actualice alguna de las prohibiciones que establece el artículo 15 de la ley reglamentaria de la materia.

Ahora bien, en su escrito de demanda el Poder Judicial de Morelos impugnó lo siguiente:

"1.- Se reclama la invalidez por sí y por vicios propios del decreto número setecientos ochenta y siete publicado en el periódico oficial *Tierra y Libertad* número 5426 de fecha 17 de agosto de 2016 través (sic) de los cuales el Poder Legislativo de Morelos determina otorgar pensión por cesantía en edad avanzada al C/Carlos Pastrana Gómez con cargo al presupuesto destinado al Poder Judicial del Estado de Morelos y de su misma hacienda pública.

Consecuentemente de lo anterior, y por virtud de la aplicación de las normas que permiten a la Legislatura local emitir el citado decreto, demando además la invalidez de los artículos 24 fracción XV, 56, 57 último párrafo, 59, y 66 del (sic) Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, mismos que fueron reformados mediante decreto número 218 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5056 de fecha 17 de enero del 2013, y por extensión de sus efectos al modificar el sistema normativo que rige el sistema de pensiones, y al ser parte del mismo sistema normativo, se demanda también la invalidez de los artículos siguientes:

- a). Los artículos 1, 8, 43 fracción XIV, 45 fracción XV, en su párrafo primero e inciso c), 54 fracción VII, 55, 56, 57 al 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.
- b). El artículo 56 fracción I de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, publicada en el periódico oficial *Tierra y Libertad* número 4529 de fecha 9 de mayo del año 2007.
- c). El artículo 109 del Reglamento del Congreso del Estado de Morelos, publicado en el periódico oficial *Tierra y Libertad* número 4546 de fecha 12 de junio del año 2007."

Por su parte, la medida cautelar cuya procedencia se analiza fue requerida para el efecto siguiente:

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA
CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 112/2016

“Con apoyo en lo que disponen los artículos 14, 115 y 16 de la Ley Reglamentaria de las fracciones (sic) I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicitó (sic) la suspensión para los efectos de que no se materialice o ejecute el decreto legislativo que se impugna bajo el cual el Poder legislativo decretó unilateralmente, con cargo a la hacienda del Poder Judicial Actor (sic) el pago de la citada pensión por cesantía en edad avanzada, hasta en tanto se resuelva al (sic) fondo de la presente controversia constitucional. Pues de ejecutarse dicha determinación se mermará injusta y significativamente los de por sí, reducidos recursos presupuestados para este ejercicio fiscal, al tenerse que incorporar montos adicionales no previstos en el citado presupuesto de egresos y por tanto, sacrificar el gasto ya dispuesto para la función jurisdiccional a su cargo, lo que es constitucionalmente inaceptable. Así mismo (sic) atendiendo a que el decreto impugnado no constituye una norma de carácter general, por lo que contra él (sic) decreto que se ataca, por ser una disposición dirigida a un particular, no opera la prohibición legal de conceder la suspensión en materia de controversia constitucional.”

Lo transcrito evidencia que la medida cautelar es solicitada, específicamente, 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 **setecientos ochenta y siete** emitido por el Congreso del Estado de Morelos, publicado el diecisiete de agosto del año en curso, en el periódico oficial de la entidad, en cuanto se determinó de manera individual y concreta, conceder pensión por cesantía en edad avanzada a Carlos Pastrana Gómez.

Al respecto, el decreto legislativo impugnado establece:

“Artículo 1º.- Se concede pensión por Cesantía en Edad Avanzada al C. Carlos Pastrana Gómez, quien ha prestado sus servicios en los H.H. Ayuntamientos de Miaquatlán, Emiliano Zapata y Mazatepec, Morelos, Universidad Tecnológica Emiliano Zapata del Estado de Morelos, así como en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de: Jefe de Área, en la Dirección General de Administración.

Artículo 2º.- La pensión decretada deberá cubrirse al 75% del último salario del solicitante, de conformidad con el inciso f) del artículo 59 de la Ley del Servicio Civil del Estado y será cubierta a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador se separe de sus labores por el Poder Judicial del Estado de Morelos. Dependencia que realizará el pago en forma mensual con cargo a la partida destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 59 de la Ley del Servicio Civil del Estado.

Artículo 3º.- La pensión concedida deberá incrementarse de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general del área correspondiente al Estado de Morelos, integrándose por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, de conformidad con lo establecido por el artículo 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado.”

Atendiendo a las circunstancias y características particulares de la presente controversia constitucional y a la naturaleza del acto impugnado, procede negar la suspensión solicitada, porque de concederse se



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

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 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 que debe entenderse por estas, 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.⁷"

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 Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, de la lectura de los artículos 116, fracción VI⁸, y 123, Apartado B, fracción XI, inciso a)⁹, de la Constitución Federal, se deduce que

⁷ Tesis 21/2002. Jurisprudencia. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XV. Abril de dos mil dos. Página novecientos cincuenta. Número de registro 187055.

⁸ Artículo 116. [...]

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.

En este sentido, 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, en la tesis 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 ordenamiento jurídico- no se convierta en instrumento de otros fines, objetivos, propósitos, bienes o intereses, por importantes o valiosos que ellos sean.¹⁰”

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 trabajador del Poder Judicial actor que tutela la Constitución Federal y que no pueden

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; [...]

⁹ Artículo 123. [...]

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. [...]

¹⁰ Tesis XCVII/2007. Aislada. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX. Mayo de dos mil siete. Página setecientos noventa y tres. Número de registro 172545.



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

suspenderse por virtud de la controversia constitucional, cuya finalidad es salvaguardar el ámbito de atribuciones y competencia constitucional que, en su caso, corresponden al citado poder.

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, **procede negar la suspensión solicitada** dado que, como se señaló, existe prohibición expresa en el artículo 15 de la ley reglamentaria de la materia.

Cabe aclarar que la posible ejecución del decreto legislativo impugnado, atendiendo a su naturaleza, no corresponde a la autoridad demandada, sino al propio Poder Judicial 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 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 Poder Judicial 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 trabajador jubilado debe realizarse en forma mensual *"con cargo a la partida destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 59 de la Ley del Servicio Civil del Estado"* de donde deriva que no se trata de un requerimiento del Poder Legislativo demandado, sino del reconocimiento de un derecho individual del jubilado, cuyo ejercicio se vería restringido con el otorgamiento de la suspensión.

En consecuencia, conforme a lo razonado previamente, se

ACUERDA

INCIDENTE DE SUSPENSION DE LA
CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 112/2016

ÚNICO. Se niega la suspensión solicitada por el Poder Judicial de Morelos.

Notifíquese.

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor José Ramón Cossío Díaz**, quien actúa con Rubén Jesús Lara Patrón, 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 tres de octubre de dos mil dieciséis, dictado por el **Ministro José Ramón Cossío Díaz**, instructor en el incidente de suspensión de la controversia constitucional 112/2016, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos. Conste.

LATF/EGM 01