

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

ACTOR: FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS

DEMANDADOS: PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO, AMBOS DEL ESTADO DE MORELOS

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

COTEJÓ:

SECRETARIO: CLAYDE ALFDÁN SALDÍVAR ALONSO

ÍNDICE TEMÁTICO

Acto impugnado: Decreto número 464 (cuatrocientos sesenta y cuatro), publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” del Estado de Morelos el uno de septiembre de dos mil veintidós, por el que el Poder Legislativo de la citada entidad federativa otorgó una pensión por jubilación a Carlos Alberto Flores García, con cargo al presupuesto del órgano constitucional autónomo actor.

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Segunda Sala es competente, al resultar innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.	5-6
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS Y SU EXISTENCIA	Se tiene por efectivamente impugnado el artículo 2 del Decreto controvertido, en la porción normativa que se precisa. Su existencia quedó acreditada con las constancias remitidas por las demandadas en su contestación.	6-8
III.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna, tomando como fecha de conocimiento la publicación oficial del Decreto.	8-11
IV.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	Se reconoce legitimación en la causa al órgano constitucional autónomo, así como en el proceso al Fiscal General del Estado. Consecuentemente, se desestima la causal de improcedencia de falta de legitimación activa hecha valer por el Poder Legislativo demandado.	10-13
V.	LEGITIMACIÓN PASIVA	Los Poderes demandados tienen legitimación pasiva, al ser los obligados por ley para satisfacer las pretensiones del actor, en caso de que éstas resulten fundadas, así	14-15

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

		como a quienes comparecen en su nombre, por contar con facultades legales para representarlos.	
VI.	INTERÉS LEGÍTIMO	La Fiscalía General del Estado de Morelos cuenta con interés legítimo, pues el Decreto impugnado la obliga a pagar la pensión con cargo a su presupuesto y ésta sostiene que dicho Decreto afecta su autonomía presupuestal e independencia financiera.	15-18
VII.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	No se hicieron valer otras, además de las estudiadas en el apartado de legitimación activa y no se advierte otra de oficio.	18
VIII.	ESTUDIO DE FONDO Violación al principio de autonomía en la gestión presupuestal	<i>Criterio jurídico o ratio decidendi: El decreto emitido por el Congreso del Estado de Morelos que obliga al órgano constitucional autónomo Fiscalía General de esa entidad federativa a pagar una pensión por jubilación a una persona, es inconstitucional por vulnerar los principios de independencia financiera y autonomía (en el grado más grave de subordinación) previstos en el artículo 116, fracción IX, de la Constitución Federal.</i> Se declara la invalidez parcial del decreto impugnado.	19-37
IX.	EFFECTOS Declaratoria de invalidez, lineamientos y notificaciones.	Se declara la invalidez parcial del artículo 2 del Decreto impugnado, en la porción normativa que se precisa. Por tanto, el Congreso del Estado deberá determinar en un plazo máximo de sesenta días naturales: a. Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión con cargo al presupuesto general del Estado, o b. En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, asegurarse de que cuenta con recursos suficientes para dicho fin. Deberá notificarse a la Fiscalía General, así como a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, todos del Estado de Morelos.	37-39
X.	DECISIÓN	PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara la invalidez parcial del Decreto 464 (cuatrocientos sesenta y cuatro) publicado el uno de septiembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial del Estado de Morelos "Tierra y Libertad" 6110 (seis mil ciento diez) para los efectos precisados en la parte final del considerando último de esta sentencia.	39

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

ACTOR: FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS

DEMANDADOS: PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO, AMBOS DEL ESTADO DE MORELOS

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

COTEJÓ:

SECRETARIO: CLAYDE ALFDÁN SALDÍVAR ALONSO

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al doce de julio de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 217/2022, promovida por la Fiscalía General del Estado de Morelos, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos de la citada entidad federativa.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

- 1. Presentación de la demanda por la Fiscalía General del Estado de Morelos.**
Por escrito enviado el diecinueve de octubre de dos mil veintidós, mediante el Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Fiscal General del Estado de Morelos promovió la presente controversia constitucional en la que demandó la invalidez del Decreto número 464 (cuatrocientos sesenta y cuatro), por el que el Poder Legislativo de la citada entidad federativa otorgó

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

una pensión por jubilación a Carlos Alberto Flores García, con cargo al presupuesto del órgano constitucional autónomo que representa.

2. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, el Fiscal General expuso los siguientes argumentos:

- a. Sostiene que el Decreto 464 (cuatrocientos sesenta y cuatro) causa una grave afectación a la Fiscalía General de Morelos porque el Congreso del Estado ordenó el pago de una pensión por jubilación sin haber transferido los recursos económicos suficientes para cumplir con dicha obligación, lo que vulnera la autonomía e independencia presupuestaria y constituye una forma de subordinación frente al poder demandado.

Carlos Alberto Flores García sostuvo una relación laboral con la Fiscalía General de Morelos, ya que fue transferido a la nómina de trabajadores al momento de celebrarse el acta entrega-recepción el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, entre el Poder Ejecutivo y la Fiscalía General de Morelos. Incluso, el trabajador causó baja en esta institución el trece de abril de dos mil veintiuno.

No obstante, es incorrecto el cálculo de los años de servicios prestados, pues el Decreto impugnado asentó que Carlos Alberto Flores García prestó sus servicios por 27 años, 9 meses y 25 días; sin embargo, sólo logró acreditar 26 años, 9 meses y 22 días, por lo que le fueron otorgados mayores beneficios de los que le corresponden (85% de su última percepción, cuando el porcentaje que le corresponde es el equivalente a 80%).

Finalmente, el Congreso estatal, al emitir el Decreto impugnado, no dio participación alguna a la Fiscalía General de Morelos lo que significa que se trata de un acto que emitió de manera unilateral e inconstitucional.

- b. Del Decreto impugnado se advierte que el Poder Legislativo del Estado de Morelos omitió dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 67, fracción I, de la Ley Orgánica para el Congreso de la citada entidad, porque determinó un porcentaje incorrecto para fijar el monto de la pensión respectiva. Inclusive, el Poder Ejecutivo Estatal omitió realizar las observaciones correspondientes mediante su facultad de veto sobre el error aritmético en que incurrió el Congreso en relación con la efectiva antigüedad acreditada por el solicitante de la pensión y la cuantificación del monto.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

- c. El Congreso de Morelos subordina a la Fiscalía actora, toda vez que sin otorgarle participación en la emisión del Decreto 464 (cuatrocientos sesenta y cuatro), le impone una obligación de pago por concepto de pensión por jubilación. Esto constituye un agravio a la autonomía en la gestión presupuestal del órgano constitucional autónomo en tanto interfiere con la facultad de administrar, manejar y ejercer su presupuesto.

Lo anterior, en la inteligencia de que la autonomía en la gestión presupuestaria es una garantía financiera e institucional que se afecta con la emisión del Decreto impugnado, toda vez que sin otorgar recursos necesarios le impone una obligación económica sin expresar con cargo a qué partida presupuestal ante la omisión del Poder Legislativo de aprobar el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal dos mil veintidós.

3. **Admisión y trámite de la demanda.** Mediante proveído de veintisiete de octubre de dos mil veintidós, el entonces Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente físico y electrónico relativo a la presente controversia constitucional; asimismo, turnó el asunto al **Ministro Luis María Aguilar Morales**, para que instruyera el procedimiento correspondiente.
4. Posteriormente, en acuerdo de siete de noviembre siguiente, el Ministro instructor reconoció personalidad al promovente y ordenó admitir a trámite la demanda; tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Morelos, a quienes ordenó emplazar para que presentaran su contestación; dio vista a la Fiscalía General de la República, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, a efecto de que manifestaran lo que a su representación correspondiera; y, finalmente, ordenó formar el expediente físico y electrónico del cuaderno incidental respectivo, para proveer la solicitud de suspensión formulada por el promovente¹.

¹ Mediante proveído de siete de noviembre de dos mil veintidós, el Ministro instructor **Luis María Aguilar Morales**, negó la suspensión solicitada por la Fiscalía General del Estado de Morelos, determinación que fue confirmada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el recurso de reclamación 186/2022-CA, derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 217/2022, en sesión de veintidós de febrero de dos mil veintitrés, por unanimidad de cinco votos de la señora y los señores

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

5. **Contestación de la demanda por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos.** Por escrito depositado el trece de enero de dos mil veintitrés en el buzón judicial automatizado del edificio sede de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Francisco Erik Sánchez Zavala, Presidente de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos dio contestación de demanda en representación del citado Poder. Por su parte, mediante escrito enviado el dieciséis de enero siguiente, a través del sistema electrónico de este Alto Tribunal, Dulce Marlene Reynoso Santibáñez, Consejera Jurídica y representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, hizo lo propio, al presentar contestación de demanda en representación de la citada autoridad.
6. **Pedimento de la Fiscalía General de la República y opinión de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** Las citadas instituciones no emitieron opinión en el presente asunto.
7. **Cierre de la instrucción.** Substanciado el procedimiento en la controversia constitucional, el veinticuatro de marzo de dos mil veintitrés se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria, en la que se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y por formulados los alegatos presentados. Posteriormente, mediante acuerdo de once de abril siguiente, se determinó el cierre de la instrucción y se puso el expediente en estado de resolución.
8. **Avocamiento.** Mediante dictamen de uno de junio de dos mil veintitrés, el Ministro instructor solicitó a la Ministra Presidenta remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal para su radicación y resolución. Por

Ministros Arturo Zaldívar Lelo de la Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

acuerdo de nueve de junio siguiente, el Presidente de la Segunda Sala avocó a ésta al conocimiento del asunto y ordenó enviar los autos a la ponencia del **Ministro Luis María Aguilar Morales** para la elaboración del proyecto respectivo.

I. COMPETENCIA

9. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso k)², de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1³ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General (en adelante Ley Reglamentaria de la Materia); 10, fracción I⁴, 11, fracción VIII⁵, y 21, fracción IX⁶, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 37,

² **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: (...)

k) Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa, y (...).

³ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

⁴ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:
I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (...).

⁵ **Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus integrantes, y tendrá las siguientes atribuciones: (...)

VIII. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de los acuerdos generales que emita. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda; (...).

⁶ **Artículo 21.** Corresponde conocer a las Salas: (...)

IX. Las demás que expresamente les encomiende la ley.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

párrafo primero⁷, del Reglamento Interior de este Alto Tribunal y el punto segundo, fracción I, párrafo primero⁸, del Acuerdo General Número 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, modificado por instrumento normativo de diez de abril siguiente, al resultar innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

10. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente en funciones Luis María Aguilar Morales (ponente). La Ministra Esquivel Mossa se apartó de las consideraciones que sustentan la oportunidad. La Ministra Ortiz Ahlf se apartó de algunas consideraciones. Estuvo ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS Y SU EXISTENCIA

11. En términos del artículo 41, fracción I⁹, de la Ley Reglamentaria de la Materia, se fijan las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.

⁷ **Artículo 37.** La Suprema Corte contará con dos Salas integradas por cinco Ministros cada una, que ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica, bastando con la presencia de cuatro de ellos para funcionar. La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y la Segunda Sala, de las materias administrativa y laboral, en los términos establecidos en el presente Reglamento Interior. Además, conocerán de los asuntos que determine el Pleno mediante Acuerdos Generales. (...).

⁸ **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. (...).

⁹ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

12. De la lectura integral de la demanda se aprecia que, en esencia, la Fiscalía General del Estado de Morelos se duele de que el Poder Legislativo de la citada entidad federativa haya otorgado una pensión por jubilación con cargo a su presupuesto, calculando de manera incorrecta los años de servicios prestados y monto, así como sin que le transfiriera los recursos económicos necesarios para cumplir con esa obligación.
13. Por lo anterior, esta Segunda Sala de la Suprema Corte fija como acto objeto de la presente controversia el artículo 2¹⁰ del Decreto 464 (cuatrocientos sesenta y cuatro), publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos “Tierra y Libertad” el uno de septiembre de dos mil veintidós, mediante el cual el Congreso de esa entidad federativa concedió una pensión por jubilación a favor de Carlos Alberto Flores García y ordena a la Fiscalía General del Estado de Morelos a pagar con cargo a su presupuesto.
14. Al respecto, se tiene por demostrada la existencia del acto impugnado, pues los Poderes Legislativo y Ejecutivo demandados remitieron a este Alto Tribunal copia certificada del Decreto 464 (cuatrocientos sesenta y cuatro) por el que se concede pensión por jubilación a Carlos Alberto Flores García; consecuentemente, en términos del artículo 202¹¹ del Código Federal de

¹⁰ **Artículo 2°.** La pensión decretada lo es a razón del 85% de la última remuneración del solicitante, a partir del día siguiente a aquél en que se separó de sus funciones por el órgano constitucional autónomo denominado Fiscalía General del Estado de Morelos; quien debe realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 5, 14 y 16, fracción I, inciso d) de la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública.

¹¹ **Artículo 202.** Los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad de que aquéllos procedan; pero, si en ellos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones; pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

Las declaraciones o manifestaciones de que se trata prueban plenamente contra quienes las hicieron o asistieron al acto en que fueron hechas, y se manifestaron conformes con ellas. Pierden su valor en el caso de que judicialmente se declare su simulación.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

Procedimientos Civiles, aplicado de manera supletoria, en términos del artículo 1 de la citada Ley Reglamentaria de la Materia, se tiene por probada la existencia del acto impugnado.

15. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente en funciones Luis María Aguilar Morales (ponente). La Ministra Esquivel Mossa se apartó de las consideraciones que sustentan la oportunidad. La Ministra Ortiz Ahlf se apartó de algunas consideraciones. Estuvo ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

III. OPORTUNIDAD

16. Conforme al artículo 21, fracción I¹², de la Ley Reglamentaria de la Materia, tratándose de actos, el plazo para promover controversia constitucional es de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de dichos actos.
17. En este caso, la demanda fue presentada de forma oportuna, para el cómputo del plazo se tomará como fecha de conocimiento la de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Morelos “Tierra y Libertad”, esto es, el **uno de**

También harán prueba plena las certificaciones judiciales o notariales de las constancias de los libros parroquiales, relativos a las actas del estado civil de las personas, siempre que se refieran a época anterior al establecimiento del Registro Civil. Igual prueba harán cuando no existan los libros de registro, original y duplicado, y cuando, existiendo, estén rotas o borradas las hojas en que se encontraba el acta.

En caso de estar contradicho su contenido por otras pruebas, su valor queda a la libre apreciación del tribunal.

¹² **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; (...).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

septiembre de dos mil veintidós, en virtud de que el actor no manifestó haber tenido conocimiento de tal acto en fecha diversa.

18. En este orden de ideas, el plazo de treinta días para presentar la demanda transcurrió del **dos de septiembre al diecinueve de octubre de dos mil veintidós**.¹³ De ahí que, si la demanda fue enviada a través del Sistema Electrónico de esta Suprema Corte el último día mencionado, **su presentación resulta oportuna**.

¹³ Descontando del plazo los días tres, cuatro, diez, once, catorce a dieciocho, veinticuatro y veinticinco de septiembre, así como uno, dos, ocho, nueve, doce, quince y dieciséis de octubre, todos de dos mil veintidós. De conformidad con los artículos 2 y 3, fracciones II y III, de la Ley Reglamentaria de la Materia, en relación con el artículo 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; el punto primero, incisos a), b), i), j), m) y n), del Acuerdo General 18/2013; lo determinado por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión privada celebrada el cinco de septiembre de dos mil veintidós; y el artículo 36 del Acuerdo General Número 8/2020, por el que se regula la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad, así como el uso del sistema electrónico de este Alto Tribunal para la promoción, trámite, consulta, resolución y notificaciones por vía electrónica en los expedientes respectivos

Artículo 2º. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Artículo 3º. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes: (...)

II. Se contarán sólo los días hábiles, y

III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Artículo 143. En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la Ley.

Primero. Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:

a) Los sábados;

b) Los domingos; (...)

i) El dieciséis de septiembre;

j) El doce de octubre; (...)

m) Aquéllos en que se suspendan las labores en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o cuando ésta no pueda funcionar por causa de fuerza mayor, y

n) Los demás que el Tribunal Pleno determine como inhábiles.

Artículo 36. El módulo de promociones electrónicas del Sistema Electrónico de la SCJN contará con un mecanismo que permita registrar la fecha y hora del envío, de la conclusión del envío y de la recepción de los documentos remitidos, **en la inteligencia de que, para efectos del cómputo de los plazos respectivos, se tomarán los datos de su envío.** (Énfasis añadido).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

19. No es obstáculo a lo anterior que el Fiscal General de Morelos manifiesta que el día que debe servir como referente temporal para computar el plazo de presentación de la demanda es el dos de septiembre de dos mil veintidós porque es la fecha en que cobró vigencia y surtió efectos legales el Decreto impugnado conforme al artículo transitorio segundo.
20. La Fiscalía actora sostiene que el artículo segundo transitorio del Decreto es la ley que conforme al artículo 21, fracción I de la Ley Reglamentaria establece cuándo surte efectos la notificación; sin embargo, esta afirmación es completamente errónea. La Fiscalía parte de la falsa premisa de que un artículo transitorio de un Decreto cuya naturaleza es administrativa puede ser el fundamento legal que determina cuándo surte efectos la notificación del Decreto impugnado.
21. Al respecto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁴ ha considerado que una cosa es la ley que rige el acto y determina cuándo surte efectos la notificación para contabilizar el plazo para promover un juicio de control constitucional y, otra muy diferente, es la regla jurídica que determina cuándo entrará en vigor un acto administrativo. La ley y el acto administrativo son instrumentos jurídicos que gozan de diferente nivel jerárquico; de modo que, un acto administrativo no puede determinar a partir de qué momento un ente del Estado puede promover la controversia constitucional porque esa cuestión está reservada a las normas que gozan de generalidad, abstracción y obligatoriedad.

¹⁴ Recurso de reclamación 112/2022-CA, derivado de la controversia constitucional 81/2022, resuelto en sesión de trece de octubre de dos mil veintidós, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (párrafo 30). Unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa se aparta de las consideraciones y manifestó que formulará voto concurrente.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

22. Así, como se ha señalado, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación toma el **uno de septiembre de dos mil veintidós** como fecha en que la Fiscalía General de Morelos tuvo conocimiento del Decreto impugnado.
23. Estas consideraciones no son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de tres votos de los Ministros Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente en funciones Luis María Aguilar Morales (ponente). La Ministra Esquivel Mossa se apartó de las consideraciones que sustentan la oportunidad. La Ministra Ortiz Ahlf se apartó de algunas consideraciones. Estuvo ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

24. La demanda fue presentada por parte legítima.
25. Uriel Carmona Gándara, en su carácter de titular de la Fiscalía General del Estado de Morelos¹⁵, está legitimado para promover la presente controversia constitucional en representación de la citada institución estatal de procuración de justicia.
26. Esto es así, ya que la Fiscalía General del Estado es uno de los entes legitimados para promover controversias constitucionales de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso k), de la Constitución General; 10, fracción I,¹⁶ y 11, párrafo primero,¹⁷ de la Ley Reglamentaria de la Materia; y

¹⁵ Tal personalidad jurídica quedó acreditada en términos del nombramiento de quince de febrero de dos mil dieciocho, expedido por la entonces Presidenta de la Mesa Directiva de la LIII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, y del Decreto número dos mil quinientos noventa y nueve, publicado en el Periódico Oficial del Estado "Tierra y Libertad", número 5584, el veintiocho de febrero de dos mil dieciocho.

¹⁶ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; (...).

¹⁷ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

corresponde al Fiscal General su representación en los litigios en que dicho ente sea parte, en términos de los artículos 21, párrafo primero,¹⁸ y 22, fracción XXI,¹⁹ de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos.

27. No pasa inadvertido que el Poder Legislativo hizo valer la actualización de la causal de improcedencia prevista en la fracción IX del artículo 19²⁰, en relación con el artículo 20, fracción II²¹, de la Ley Reglamentaria, argumentando que la Fiscalía General de Morelos carece de interés legítimo para promover la presente controversia constitucional.
28. Para sustentar la actualización de tal causal de improcedencia, cita como fundamento el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución General, así como los precedentes de los recursos de reclamación 28/2015-CA, 76/2016-CA y 24/2021-CA.
29. Ahora bien, de los argumentos y los fundamentos utilizados por el poder demandado se advierte que, en realidad, la causa de improcedencia que hace valer es la falta de legitimación activa, pues señaló que en el recurso de reclamación 28/2021-CA, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó que, si bien el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución General contemplaba la legitimación de los órganos constitucionales autónomos para promover las controversias constitucionales, dicha procedencia se limitaba a que se combatieran actos emitidos por otros órganos

rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...).

¹⁸ **Artículo 21.** La Fiscalía General está a cargo de un Fiscal General, quien es el Jefe de la Institución del Ministerio Público, y ejerce la autoridad jerárquica sobre todo el personal de la misma. (...).

¹⁹ **Artículo 22.** El Fiscal General tendrá las siguientes atribuciones: (...)

XXI. Representar legalmente a la Fiscalía General ante todo tipo de autoridades Federales, Estatales y Municipales; (...).

²⁰ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: (...)

IX. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley.

²¹ **Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: (...)

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; (...).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

constitucionales autónomos o actos y disposiciones generales emitidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal.

30. Asimismo, señaló que en el recurso de reclamación 76/2016-CA, el Pleno concluyó que no era posible hacer una interpretación amplia del artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución General, pues no establecía el supuesto de procedencia de la controversia constitucional entre un órgano constitucional autónomo local y un poder de una entidad federativa.
31. A juicio de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no le asiste razón a los poderes demandados, ya que el artículo 105, fracción I, inciso k), de la Constitución General, indudablemente reconoce la legitimación activa a los órganos constitucionales autónomos locales para acudir a este medio de control constitucional a demandar la constitucionalidad de las normas generales, actos y omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, de los poderes Ejecutivo y Legislativo de su entidad federativa.
32. En este caso, si la Fiscalía General del Estado de Morelos acudió a la controversia constitucional a demandar la invalidez de un Decreto expedido y publicado por el Congreso y el Gobernador de la citada entidad federativa, entonces, con fundamento en el artículo 105, fracción I, inciso k), de la Constitución General, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación le reconoce legitimación activa para promover la presente controversia constitucional al citado organismo constitucional autónomo local y al funcionario que lo representa.
33. Consecuentemente, **la causa de improcedencia planteada es infundada.**
34. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente en funciones Luis María Aguilar Morales (ponente). La Ministra Esquivel Mossa se apartó de las consideraciones que sustentan la

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

oportunidad. La Ministra Ortiz Ahlf se apartó de algunas consideraciones. Estuvo ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

V. LEGITIMACIÓN PASIVA

35. Los órganos demandados tienen legitimación pasiva.
36. Se reconoció el carácter de autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, los cuales cuentan con legitimación pasiva, en términos de lo dispuesto en los artículos 10, fracción II,²² y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la Materia, de los cuales se advierte que tendrán el carácter de demandados en la controversia constitucional la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto del litigio, quienes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente se encuentren facultados para representarlos.
37. En representación del Poder Legislativo del Estado de Morelos, comparece el diputado Francisco Erik Sánchez Zavala, en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva,²³ quien conforme al artículo 36, fracción XVI,²⁴ de la Ley Orgánica para el Congreso de la citada entidad federativa, tiene atribuciones para representar al Congreso del Estado en cualquier asunto en que sea parte.

²² **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: (...)

II. Como demandada o demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, pronunciado el acto o incurrido en la omisión que sea objeto de la controversia; (...).

²³ Acreditó su personalidad con la copia certificada del acta de la sesión ordinaria de Pleno celebrada el catorce de septiembre de dos mil veintidós, correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos.

²⁴ **Artículo 36.** Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva: (...)

XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado; (...).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

38. Por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, acude al juicio Dulce Marlene Reynoso Santibáñez, en su carácter de Consejera Jurídica y representante legal²⁵, quien conforme el artículo 36, fracción II,²⁶ de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, tiene facultades de representación.
39. Por lo anterior, debe reconocerse legitimación a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, al ser los obligados por ley para satisfacer las pretensiones del actor, en caso de que éstas resulten fundadas, así como a quienes comparecen en su nombre, por contar con facultades legales para representar a dichos poderes.
40. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente en funciones Luis María Aguilar Morales (ponente). La Ministra Esquivel Mossa se apartó de las consideraciones que sustentan la oportunidad. La Ministra Ortiz Ahlf se apartó de algunas consideraciones. Estuvo ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

VI. INTERÉS LEGÍTIMO

41. El criterio que prevalece en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el interés legítimo en controversias constitucionales se sustenta en la naturaleza de este medio de control constitucional, cuyo objeto de tutela es la defensa de las atribuciones que la Constitución General confiere a los

²⁵ Acreditó su personalidad con copia certificada de su nombramiento expedido por el Gobernador del Estado el tres de mayo de dos mil veintidós y su publicación oficial respectiva en el Periódico Oficial del Estado "Tierra y Libertad" el cuatro de mayo siguiente.

²⁶ **Artículo 36.** A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones: (...) II. Representar al Gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (...).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

órganos legitimados para su promoción. Dicho en otras palabras, para que los órganos constitucionales autónomos cuenten con interés legítimo es necesario que la emisión del acto impugnado traiga como consecuencia una afectación a su esfera de atribuciones.

42. En tal sentido, la afectación a dicha esfera de atribuciones puede derivar de una invasión competencial o del menoscabo a **cualquier ámbito** que incida en aquélla, siempre y cuando se encuentre regulada directamente en la Constitución General.
43. Este criterio se encuentra reflejado en la tesis de rubro: **“INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SOLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL”**²⁷.
44. A juicio de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación existe un principio de agravio a la esfera de atribuciones constitucionales que los artículos **21, párrafos primero y noveno,**²⁸ **en relación con el 116, párrafo**

²⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 2006022. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materias(s): Constitucional. Tesis: 1a. CXVIII/2014 (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I, página 721. Tipo: Aislada.

De texto siguiente: De acuerdo con el criterio prevaleciente en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el interés legítimo, para la promoción de la controversia constitucional por parte de los órganos legitimados en el artículo 105, fracción I, de la Norma Fundamental, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución General, como las garantías institucionales establecidas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales.

²⁸ **Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. (...)

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

segundo, fracción IX,²⁹ de la Constitución General otorgan a los órganos estatales encargados de la procuración de justicia, pues la última de dichas disposiciones ordena a las Constituciones de los Estados garantizar que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de **autonomía**, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.

45. El artículo 21 de la Constitución General establece que la investigación de delitos le corresponde al Ministerio Público, y que la seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios, de conformidad con lo previsto en la propia Ley Fundamental y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos. Mientras que el artículo 79-A, párrafo primero,³⁰ de la Constitución de Morelos indica que el ejercicio de estas funciones en el ámbito local se debe realizar por medio de la Fiscalía General como órgano constitucional autónomo.

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. (...).

²⁹ **Artículo 116.** (...)

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: (...)

IX. Las Constituciones de los Estados garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos. (...).

³⁰ **Artículo 79-A.** El ejercicio de las funciones del Ministerio Público se realizará por medio de la Fiscalía General del Estado de Morelos, como órgano constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios. Su Titular será el Fiscal General del Estado. (...).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

46. Luego, si el Decreto 464 (cuatrocientos sesenta y cuatro) obliga a la Fiscalía General de Morelos a pagar la pensión con cargo a su presupuesto y ésta sostiene que dicho Decreto afecta su autonomía al imponerle la obligación de usar sus recursos para cubrir la pensión por jubilación, calculando de manera incorrecta los años de servicios prestados y monto, así como sin que le transfiriera los recursos económicos necesarios para cumplir con esa obligación, entonces, se actualiza el principio de agravio necesario para reconocer que cuenta con interés legítimo a efecto de promover el presente medio de control constitucional.
47. Lo anterior de ninguna manera constituye un pronunciamiento sobre la validez del Decreto impugnado, sino únicamente indica que la Fiscalía General del Estado de Morelos acude a la controversia constitucional con interés legítimo de defender las atribuciones que el artículo 116, fracción IX, de la Constitución General prevé en su favor.
48. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente en funciones Luis María Aguilar Morales (ponente). La Ministra Esquivel Mossa se apartó de las consideraciones que sustentan la oportunidad. La Ministra Ortiz Ahlf se apartó de algunas consideraciones. Estuvo ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

49. Las partes no hicieron valer alguna causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento distinto al estudiado en los apartados anteriores y esta Segunda Sala tampoco advierte que se actualice alguna en forma oficiosa, por lo que, se procede a realizar el estudio de fondo.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

50. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente en funciones Luis María Aguilar Morales (ponente). La Ministra Esquivel Mossa se apartó de las consideraciones que sustentan la oportunidad. La Ministra Ortiz Ahlf se apartó de algunas consideraciones. Estuvo ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

VIII. ESTUDIO DE FONDO

51. **Violación al principio de autonomía en la gestión presupuestal.** La parte actora sostiene que el Poder Legislativo le impone una obligación de pago con cargo a su presupuesto y sin otorgarle los recursos necesarios, además respecto de una persona con la que, si bien sostuvo relación laboral con la Fiscalía General de Morelos como órgano constitucional autónomo, no acredita los años de prestación de servicios reconocidos en el Decreto impugnado.
52. **Criterio jurídico o ratio decidendi:** *El decreto emitido por el Congreso del Estado de Morelos que obliga al órgano constitucional autónomo Fiscalía General de esa entidad federativa a pagar una pensión por jubilación a una persona, es inconstitucional por vulnerar los principios de independencia financiera y autonomía (en el grado más grave de subordinación) previstos en el artículo 116, fracción IX, de la Constitución Federal.*
53. En cuanto a la aplicación del principio de división de poderes, tratándose de órganos constitucionales autónomos, el Tribunal Pleno en la **controversia constitucional 31/2006** estableció que:

[...] la creación de este tipo de órganos no altera o destruye la tradicional doctrina de división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios no significa que no formen parte del estado mexicano, pues su principal misión radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

*sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.*³¹

54. En ese sentido, las características esenciales de estos órganos son: **a)** deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución, **b)** deben mantener relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado, **c)** deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera, y **d)** deben atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad. Este criterio se refleja en la jurisprudencia P./J. 20/2007 de rubro: **“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS”**³².
55. La independencia financiera es una parte inherente e imprescindible del principio de autonomía, ya que sin la capacidad de administrar sus recursos el órgano constitucional autónomo quedaría reducido o limitado. Autonomía que se manifiesta a través de la potestad de gasto que implica que no cabe injerencia alguna de otros poderes públicos en la aplicación de su presupuesto, es decir, los órganos constitucionales autónomos locales deben estar en

³¹ Página 92, párrafo 4, de la sentencia dictada en sesión de siete de noviembre de dos mil seis. Puesto a votación el proyecto, los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Valls Hernández, Sánchez Cordero, y Presidente Azuela Güitrón lo emitieron en favor de los Resolutivos Primero y Tercero, los señores Ministros Díaz Romero, Gudiño Pelayo y Silva Meza votaron porque se declara procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional, y el señor Ministro Góngora Pimentel votó porque se declara procedente pero infundada; se aprobó el Resolutivo Segundo, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Azuela Güitrón en cuanto a la declaración de invalidez de los artículos 3° y 35° del decreto impugnado, el señor Ministro Góngora Pimentel votó en contra, y por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Presidente Azuela Güitrón en cuanto a la declaración de invalidez del artículo quinto transitorio del propio decreto, los señores Ministros Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo y Silva Meza votaron en contra, y reservaron su derecho de formular voto de minoría al respecto; el señor Ministro Cossío Díaz y las señoras Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero dejaron a salvo su criterio respecto de las consideraciones relacionadas con la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos. No asistió el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, por estar desempeñando una comisión de carácter oficial.

³² Tesis P./J. 20/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXV, Mayo de 2007, página 1647, registro digital 172456.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

posibilidad de atender las necesidades para las que fueron creados sin depender de otro poder del Estado con los límites establecidos en las disposiciones constitucionales.

56. En ese tenor, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el artículo 116 de la Constitución Federal prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: **(I)** la no intromisión, **(II)** la no dependencia y, **(III)** la no subordinación de cualquiera de los poderes respecto de otros.
57. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en el otro, sin que ello resulte en una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación y representa un grado mayor de vulneración, ya que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, la toma de decisiones o que actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no solo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, mientras que en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe.
58. Este criterio se contiene en la jurisprudencia P./J. 80/2004, de rubro: **“DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS”³³.

59. De manera preliminar es pertinente señalar el contexto normativo y fáctico en que se actualizó la problemática que ahora se plantea en esta controversia constitucional.

A. Contexto normativo

60. Mediante Decreto 2589 (dos mil quinientos ochenta y nueve), publicado el **quince de febrero de dos mil dieciocho** en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” número 5578, se reformaron diversas disposiciones de la Constitución del Estado de Morelos, entre ellas, el artículo 79-A³⁴, que reconoce a la Fiscalía General de la entidad como órgano constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.
61. Asimismo, por Decreto 3248 (tres mil doscientos cuarenta y ocho) publicado el once de julio de dos mil dieciocho en el referido medio de divulgación, se expidió

³³ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 180648. Instancia: Pleno. Novena Época. Materias(s): Constitucional. Tesis: P./J. 80/2004. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX, Septiembre de 2004, página 1122. Tipo: Jurisprudencia. De texto: El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.

³⁴ **Artículo 79-A.** El ejercicio de las funciones del Ministerio Público se realizará por medio de la Fiscalía General del Estado de Morelos, como órgano constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios. Su Titular será el Fiscal General del Estado.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, con el objeto de establecer, organizar y regular las atribuciones de ese organismo y unidades administrativas que la integran para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público le confiere la Constitución General³⁵.

62. Destaca que en las disposiciones transitorias sexta, novena, décima, décima octava y vigésima de la citada Ley Orgánica se dispuso lo siguiente:

SEXTA. *Dentro del mismo término, la Fiscalía General deberá emitir su Reglamento Interior, y una vez publicado éste, dentro de los noventa días siguientes, emitirá los restantes Reglamentos a que se refiere la presente Ley, sin perjuicio de continuar aplicando los reglamentos vigentes, en lo que no se opongan a la presente.*

NOVENA. *En todo caso no se afectará la situación administrativa o laboral del personal que presta sus servicios en las Fiscalías General y Especializada en Combate a la Corrupción.* [Énfasis añadido].

DÉCIMA. *Los bienes muebles e inmuebles propiedad del Gobierno del Estado, que ha venido ocupando y administrando la Fiscalía General del Estado de Morelos hasta ahora, pasan a formar parte del patrimonio de ésta última por virtud de esta Ley desde el momento de su entrada en vigor, dada su naturaleza de órgano constitucional autónomo, otorgada en términos del artículo 79-A de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; para lo cual el Titular del Poder Ejecutivo Estatal, a través de las Secretarías, Dependencias y Entidades competentes, deberá realizar, gestionar, emitir o celebrar todos los actos jurídicos y administrativos idóneos que resulten necesarios al efecto, conforme a la normativa aplicable. (...).*

Así mismo, el Poder Ejecutivo del Estado, por conducto de la Dirección General de Patrimonio de la Secretaría de Administración, debe informar al Congreso del Estado respecto del cumplimiento de la presente Disposición Transitoria y, por ende, del Decreto Legislativo número dos mil doscientos uno.

³⁵ **Artículo 1.** Esta Ley es de orden público y de interés social, y tiene por objeto establecer, organizar y regular las atribuciones de la Fiscalía General del Estado de Morelos, así como de las Unidades Administrativas que la integran, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos y demás normas aplicables.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 217/2022

DÉCIMA OCTAVA. *El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado de Morelos, la Fiscalía General del Estado de Morelos y demás Secretarías, Dependencias y Entidades, procederán a realizar los actos administrativos idóneos y necesarios, así como la entrega recepción correspondiente, a partir del siguiente día al que entre en vigor el presente Decreto. [Énfasis añadido].*

VIGÉSIMA. *Las Secretarías, Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, deberán realizar los actos jurídicos y administrativos, necesarios e idóneos, para lograr la transferencia a la Fiscalía General del Estado de los recursos humanos, materiales y financieros que el Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de Morelos ha ocupado y proyectado para su funcionamiento. [Énfasis añadido].*

63. Por otra parte, la citada Ley Orgánica de la Fiscalía General de Morelos otorga al Fiscal General del Estado diversas atribuciones, de las que, para efectos de este asunto, se destacan: **a)** Instrumentar y organizar políticas sobre la administración de los recursos humanos³⁶; **b)** Autorizar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Fiscalía General del Estado; y, **c)** Fijar las condiciones generales para el personal que integra la Fiscalía General del Estado³⁷. Asimismo, el Fiscal está facultado para delegar atribuciones en el personal a su cargo conforme se disponga en la propia Ley y el Reglamento correspondiente³⁸.

³⁶ **Artículo 5.** El Fiscal General para el ejercicio de la autonomía constitucional a que se refiere el artículo 3 de esta Ley, contará con las siguientes atribuciones:

I. Instrumentar y organizar políticas sobre la administración de los recursos humanos, la adquisición de bienes y servicios y el arrendamiento de inmuebles; (...).
(...).

³⁷ **Artículo 22.** El Fiscal General tendrá las siguientes atribuciones: (...)

III. Autorizar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Fiscalía General, a fin (sic) solicitar su integración al del Poder Ejecutivo Estatal; (...)

IX. Fijar las condiciones generales para el personal que integra la Fiscalía General, en términos de la normativa que resulte aplicable; (...)

XI. Administrar, de manera racional, eficiente y eficaz, los recursos materiales, financieros y humanos de la Fiscalía General destinados al cumplimiento de sus fines; (...).

³⁸ **Artículo 24.** El Fiscal General, para la mejor organización y funcionamiento de la Fiscalía General, podrá delegar el ejercicio de las atribuciones a que se refiere el artículo 22 de esta Ley, con excepción de las siguientes:

I. Aquellas que le estén reservadas constitucionalmente, y

II. Las señaladas en las fracciones III, IV, VII y VIII, del artículo 22 y los artículos 25 y 28 de esta Ley.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

64. En ese tenor, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Morelos, publicado el veintinueve de septiembre de dos mil dieciocho, dispone en su artículo 78 sexies, que el titular de la Dirección General de Recursos Humanos tiene atribuciones, entre otras, para “*controlar, evaluar, verificar y supervisar el sistema de pagos y prestaciones laborales del personal activo, así como de jubilados y pensionados*”³⁹.
65. Finalmente, resalta que los recursos humanos, bienes inmuebles y manuales administrativos de la otrora Fiscalía General del Estado de Morelos, pasaron al

Artículo 26. Para el despacho de los asuntos de su competencia, la Fiscalía General contará con las siguientes Unidades Administrativas:

- I. Fiscalía Anticorrupción;
- II. Fiscalía de Delitos Electorales;
- III. Fiscalía de Desaparición Forzada de Personas;
- IV. Fiscalía Antisecuestro;
- V. Fiscalías Regionales;
- VI. Coordinación General de Órganos Auxiliares;
- VII. Coordinación General de la Policía de Investigación Criminal;
- VIII. Direcciones Generales;
- IX. Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y la Familia;
- X. Unidad de Representación Social;
- XI. Direcciones de Área;
- XII. Unidades de Investigación;
- XIII. Unidades Especializadas de Investigación, y
- XIV. Las demás que resulten necesarias para su funcionamiento y las que disponga la normativa aplicable y reglamentaria, de conformidad con el presupuesto autorizado para ello.

Artículo 27. Sin perjuicio de lo que se establece en esta ley, la integración, funciones y atribuciones de cada una de las Unidades Administrativas, así como de los titulares que las integran, se establecerán en el Reglamento.

Cada Unidad Administrativa contará con los Directores, Coordinadores, Agentes del Ministerio Público, Oficiales Auxiliares del Ministerio Público, operadores de justicia alternativa y demás personal que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones, conforme a la disponibilidad presupuestaria y lo previsto en el Reglamento.

³⁹ **Artículo 78 sexies.** La persona titular de la Dirección General de Recursos Humanos tiene las siguientes atribuciones específicas: (...).

III. Controlar, evaluar, verificar y supervisar el sistema de pagos y prestaciones laborales del personal activo, así como de jubilados y pensionados; (...).

V. Validar y llevar el registro y control de los movimientos de personal, incluyendo lo relacionado con permutas y cambios de adscripción por necesidades del servicio, de acuerdo con la estructura orgánica aprobada;

VI. Efectuar las acciones necesarias, para que sea otorgada la seguridad social a los trabajadores, pensionados y jubilados de la Fiscalía General, de conformidad con la normativa aplicable; (...).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

órgano constitucional autónomo de mérito con motivo de la entrega-recepción que se hizo constar en el acta administrativa levantada el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve por parte de la Secretaría de Administración del Gobierno del Estado, ello conforme al Reglamento de esa Secretaría de la que en su momento dependía la otrora Fiscalía General del Estado para el control de su personal⁴⁰.

66. Ahora bien, al resolver la controversia constitucional 196/2022⁴¹, en sesión de veintiséis de abril de dos mil veintitrés, esta Segunda Sala interpretó

⁴⁰ Conforme a lo establecido en los artículos 2, párrafo primero, y 39, fracción I y II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, reformada el ocho de diciembre de dos mil quince, así como los numerales 3 y 4 de la Ley Orgánica de la otrora Fiscalía General del Estado de Morelos, reformada el nueve de marzo de dos mil dieciséis, que enseguida se transcriben:

Artículo 2. La Administración Pública del Estado de Morelos será Central y Paraestatal. La Oficina de la Gubernatura del Estado, las Secretarías, la Fiscalía General del Estado y la Consejería Jurídica, son las unidades que integran la Administración Pública Centralizada. (...).

Artículo 39. A la Secretaría de Administración, le corresponden las siguientes atribuciones: I. Proponer, instrumentar y normar, la política de administración de recursos humanos, adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, prestación de servicios, organización y patrimonio de la administración pública central, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables; (...)

III. Planear, organizar, coordinar, dirigir y controlar la administración de los recursos humanos de la administración pública central, así como conducir las relaciones con los representantes de los trabajadores, contando además con la representación legal del Poder Ejecutivo frente al Instituto Mexicano del Seguro Social y otras autoridades en materia de seguridad social; (...).

Artículo 3. La Fiscalía General, es una Institución perteneciente al Poder Ejecutivo del Estado, dotada de autonomía de gestión, técnica, de ejercicio y de aplicación del gasto público que le asigne el Congreso del Estado.

Además, se establece la Fiscalía Especializada para la investigación de hechos de corrupción, integrante del Sistema Estatal Anticorrupción, que tendrá las mismas características de autonomía para sí.

Artículo 4. Por su autonomía de gestión, la Fiscalía General y la Fiscalía Especializada para Investigación de Hechos de Corrupción gozan de la administración, dirección, organización, disposición, distribución y suministro de recursos humanos, materiales y financieros; así como de la capacidad de decidir responsablemente sobre la adquisición de productos y servicios, en los términos previstos por las disposiciones jurídicas aplicables, el ejercicio de sus recursos propios, su estructura administrativa, así como proponer los niveles remunerativos para el personal que la integra, de conformidad con el presupuesto autorizado para ello y en términos de lo dispuesto por la legislación Federal y Estatal que resulte aplicable.

⁴¹ Por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente). El Ministro Javier Laynez Potisek formulará voto concurrente.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

integralmente el marco normativo previamente expuesto, considerando que con motivo de la creación del órgano constitucional autónomo denominado Fiscalía General del Estado de Morelos, y la entrega que se hizo a éste de los recursos materiales y humanos por parte de la Secretaría de Administración del Gobierno Estatal que los administraba previo a ello, **se debe entender que los asuntos inherentes a los recursos humanos o del personal que integraba la otrora Fiscalía General del Estado de Morelos pasaron a formar parte de los administrados y controlados por dicho órgano autónomo.**

67. Al efecto, se observa que la Ley otorgó a la Fiscalía del Estado, atribuciones para administrar sus recursos humanos, concretamente, a su Fiscal General con facultades para delegarlas en la Coordinación Administrativa, esto es, a la Dirección General de Recursos Humanos del órgano constitucional autónomo.
68. Cierto, la Dirección últimamente citada tiene a su cargo el control administrativo del sistema de prestaciones del personal⁴²; en cuyo ejercicio, **el Director de Recursos Humanos del órgano puede y debe hacerse cargo de los aspectos administrativos de aquellas personas que laboraron en la otrora Fiscalía General del Estado, igual que del personal en activo.**
69. **Lo afirmado se soporta en una apreciación concatenada de la Ley Orgánica del órgano y sus mandatos de tránsito, particularmente, en cuanto prescriben que no se afectaría la situación administrativa o laboral del personal prestador de servicios de la Fiscalía,** pues lleva a entender que el vínculo que tenían con la otrora Fiscalía sigue incólume, aun cuando ésta haya adquirido un carácter jurídico distinto. Máxime que la Secretaría de Administración, por sí misma, carece legalmente de dicho vínculo con los

⁴² Conforme a la citada fracción III del artículo 78 sexies del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, que establece: Artículo 78 sexies. La persona titular de la Dirección de Recursos Humanos tiene las siguientes atribuciones específicas: (...) III. Controlar, evaluar, verificar y supervisar el sistema de pagos y prestaciones laborales del personal activo, así como de jubilados y pensionados; (...).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

servidores públicos de la Fiscalía General del Estado al haber desaparecido como órgano centralizado del Gobierno Estatal, ya que esa Secretaría solo está facultada para hacer lo que la ley le permite, por ende, solo administra los bienes gubernamentales de las dependencias que se contemplan en la normatividad vigente.

70. Lo anterior explica que en el acta mediante la cual la referida Secretaría de Administración del Gobierno Estatal entregó al órgano constitucional autónomo todos los recursos materiales, humanos y administrativos con que contaba la otrora Fiscalía General del Estado, **no se hiciera referencia ni salvedad de que el Gobierno Estatal por medio de su Secretaría de Administración conservaría el control y la administración del personal con derecho a jubilarse**, o alguna otra situación semejante. Máxime que no existe fundamento legal al efecto, como sí lo hay, en los dispositivos aquí analizados para válidamente considerar que lo antedicho conforma un sistema congruente de administración pública entre las instituciones del ejecutivo y el órgano constitucional autónomo en comento, conforme la normatividad en vigor.
71. Finalmente, mediante Decreto publicado el **veintidós de enero de dos mil catorce** en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” número 5158, se emitió la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública, cuyo objeto es normar las prestaciones de seguridad social que corresponden a los miembros de las instituciones policiales y de procuración de justicia en la entidad federativa, sujetos a una relación administrativa, así como los derechos que asisten a los beneficiarios de aquéllos.⁴³

⁴³ **Artículo 1.** La presente Ley tiene por objeto normar las prestaciones de seguridad social que corresponden a los miembros de las Instituciones Policiales y de Procuración De Justicia detallados en el artículo 2 de esta Ley, los cuales están sujetos a una relación administrativa, con el fin de garantizarles el derecho a la salud, la asistencia médica, los servicios sociales, así como del otorgamiento de pensiones, previo cumplimiento de los requisitos legales.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

72. Destaca que, conforme a las disposiciones de dicha normatividad, a los sujetos de ley se les reconoce su derecho a recibir, entre otras prestaciones, las pensiones por jubilación, cesantía en edad avanzada o por invalidez⁴⁴, y a que sus beneficiarios puedan obtener una pensión por viudez, por orfandad o por ascendencia, **las que estarán a cargo de las respectivas instituciones obligadas.**⁴⁵
73. En relación con esto último, **se considera institución obligada a la entidad pública estatal**, ya sea policial o **de procuración de justicia**, así como la entidad de seguridad pública municipal, con la cual los sujetos de ley tienen una relación administrativa.⁴⁶
74. Por otra parte, en las disposiciones transitorias de la ley en comento se dispuso que todas las solicitudes de jubilación o de pensión de los sujetos de ley que, a su fecha de expedición, se encuentren en trámite ante el Congreso del Estado,

Así mismo, esta Ley se ocupa de la determinación de los derechos que asisten a los beneficiarios de los sujetos de la Ley y detalla los requisitos para hacerlos efectivos.

Artículo 2. Son sujetos de esta Ley, los miembros de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia siguientes: (...)

II.- Dentro de las Instituciones de Procuración de Justicia: El Procurador General de Justicia, los Agentes del Ministerio Público y los Peritos.

⁴⁴ **Artículo 4.** A los sujetos de la presente Ley, en términos de la misma, se les otorgarán las siguientes prestaciones: (...)

X. Las pensiones por Jubilación, por Cesantía en Edad Avanzada o por Invalidez;

XI. A que sus beneficiarios puedan obtener una pensión por Viudez, por Orfandad o por Ascendencia; (...).

⁴⁵ **Artículo 5.** Las prestaciones, seguros y servicios citados en el artículo que antecede, estarán a cargo de las respectivas Instituciones Obligadas Estatales o Municipales, y se cubrirán de manera directa cuando así proceda y no sea con base en aportaciones de los sujetos de la Ley, mismo caso para los sistemas principales de seguridad social a través de las Instituciones que para cada caso proceda, tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, o el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, entre otras.

⁴⁶ **Artículo 3.** Para efectos de la presente Ley se entenderá por: (...)

V. Institución Obligada: La Entidad Pública Estatal, ya sea Policial o de Procuración de Justicia, así como la Entidad de Seguridad Pública Municipal, con la cual los sujetos a la presente Ley tienen una relación administrativa; (...).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

se resolverán conforme a aquélla,⁴⁷ exceptuándose de su aplicación quienes tengan el carácter de trabajador, al encontrarse comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, inclusive, por cuanto hace a las prestaciones de seguridad social.⁴⁸

B. Contexto fáctico

75. El veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, Carlos Alberto Flores García solicitó al Congreso local la tramitación de su pensión por jubilación manifestando, bajo protesta de decir verdad, que contaba con 26 (veintiséis) años de servicio efectivo en el Poder Judicial, Gobierno y Fiscalía General, todos del Estado de Morelos. Hecho que quedó probado con la constancia de la solicitud remitida por el Congreso de Morelos junto a la resolución emitida por la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social.
76. Junto a la documentación que acompañó a su solicitud se encuentran las hojas de servicios emitidas por la Dirección General de Recursos Humanos del Gobierno del Estado de Morelos y por la Dirección General de Administración del Poder Judicial de dicha entidad, en las que se hace constar que Carlos Alberto Flores García fue servidor público del Estado. Además, adjuntó una carta de certificación de salario expedida por el Coordinador General de Administración de la Fiscalía General del Estado de Morelos en la que se hizo constar la percepción salarial mensual neta de Carlos Alberto y que ocupaba el cargo de agente del ministerio público adscrito a la Fiscalía de Desaparición Forzada de Personas hasta el trece de abril de dos mil veintiuno, fecha en que causó baja al darse cumplimiento al procedimiento de responsabilidad

⁴⁷ **CUARTO.** Las solicitudes de Jubilación o pensión de los sujetos de la Ley que, a la fecha de expedición de esta Ley, se encuentren en trámite ante el Congreso del Estado, se resolverán conforme a lo dispuesto en la presente Ley.

⁴⁸ **SEXTO.** Se exceptúa la aplicación de esta Ley a quienes tengan el carácter de trabajador y que por tanto deban conservar sus derechos laborales adquiridos, al encontrarse comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, inclusive por cuanto hace a las prestaciones de seguridad social.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

administrativa QA/SC/095/2011-11.

77. Asimismo, por oficios CTPySS/LV/0606/2021, de veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno, y CTPySS/LV/0605/2021 (sic), de catorce de enero de dos mil veintidós, la Secretaria Técnica de la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social solicitó a la Coordinación General de Administración de la Fiscalía General y a la Dirección General de Recursos Humanos del Gobierno, ambos del Estado de Morelos que proporcionaran copia legible de los documentos que acreditaran la antigüedad de Carlos Alberto Flores García. Solicitudes que quedaron satisfechas con los documentos remitidos por el Poder Ejecutivo y la Fiscalía General.
78. Por otro lado, en cumplimiento a las disposiciones décima, décima octava y vigésima de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos⁴⁹, el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve se llevó a cabo el acta administrativa de entrega recepción de los recursos humanos, bienes inmuebles y manuales administrativos correspondientes a la Fiscalía General del Estado de Morelos, siendo en el anexo IV donde la Dirección General de Gestión Administrativa Institucional adscrita a la Secretaría de Administración del Poder Ejecutivo de la entidad hizo constar la entrega de recursos humanos

⁴⁹ **DÉCIMA.** Los bienes muebles e inmuebles propiedad del Gobierno del Estado, que ha venido ocupando y administrando la Fiscalía General del Estado de Morelos hasta ahora, pasan a formar parte del patrimonio de ésta última por virtud de esta Ley desde el momento de su entrada en vigor, dada su naturaleza de órgano constitucional autónomo, otorgada en términos del artículo 79-A de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; para lo cual el Titular del Poder Ejecutivo Estatal, a través de las Secretarías, Dependencias y Entidades competentes, deberá realizar, gestionar, emitir o celebrar todos los actos jurídicos y administrativos idóneos que resulten necesarios al efecto, conforme a la normativa aplicable.

[...]

DÉCIMA OCTAVA. El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado de Morelos, la Fiscalía General del Estado de Morelos y demás Secretarías, Dependencias y Entidades, procederán a realizar los actos administrativos idóneos y necesarios, así como la entrega recepción correspondiente, a partir del siguiente día al que entre en vigor el presente Decreto.

[...]

VIGÉSIMA. Las Secretarías, Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, deberán realizar los actos jurídicos y administrativos, necesarios e idóneos, para lograr la transferencia a la Fiscalía General del Estado de los recursos humanos, materiales y financieros que el Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de Morelos ha ocupado y proyectado para su funcionamiento.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

que pasaría a formar parte de la Fiscalía General Estatal como órgano constitucional autónomo.

79. De la copia certificada del anexo IV de dicha acta administrativa se advierte que Carlos Alberto Flores García fue formalmente transferido al órgano constitucional autónomo, lo cual inclusive es reconocido en el escrito de demanda y los alegatos formulados por la parte actora.
80. Por otra parte, de la copia certificada de la tarjeta de identificación patronal expedida por el Instituto Mexicano del Seguro Social (en adelante IMSS) se advierte que el uno de octubre de dos mil diecinueve, la Fiscalía General de Morelos solicitó el documento de identificación patronal y fue hasta el veintitrés de octubre de dos mil diecinueve que obtuvo su identificación la cual es indispensable para poder realizar cualquier gestión en las unidades administrativas del IMSS, como inscribir trabajadores en el instituto, comunicar sus altas y bajas, las modificaciones de su salario, así como determinar las cuotas obrero patronales a su cargo y enterar el importe respectivo.
81. Siguiendo el orden cronológico, mediante escrito presentado el diez de noviembre de dos mil veintiuno, Carlos Alberto Flores García promovió juicio de amparo en contra del Congreso del Estado por la omisión de dar respuesta a su solicitud de pensión. Del asunto correspondió conocer al Juez Segundo de Distrito en el Estado de Morelos bajo el número de expediente 1527/2021, quien el dos de junio dos mil veintidós, otorgó el amparo y protección de la Justicia Federal para el efecto de que la autoridad responsable diera respuesta en forma congruente, fundada y motivada a la petición presentada por el quejoso. Resolución que causó ejecutoria el veintidós de junio siguiente.
82. En cumplimiento, el Poder Legislativo del Estado de Morelos emitió el Decreto número 464 (cuatrocientos sesenta y cuatro) por el que se concede pensión por jubilación a Carlos Alberto Flores García (lo que constituye el acto impugnado

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

en este medio de control constitucional).

83. De lo expuesto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que del acervo probatorio se advierte que la última relación laboral y/o administrativa por virtud de la cual Carlos Alberto Flores García es beneficiario de la pensión con jubilación fue con la Fiscalía General del Estado de Morelos (en su faceta de órgano constitucional autónomo local).
84. En ese tenor, es menester traer a cuenta el decreto impugnado que en esencia dice:

QUINTA. Ahora bien, en virtud de que el 15 de febrero de 2018, se publicó en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, número 5578, la reforma al artículo 79-A de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, por la cual se estableció a la Fiscalía General del Estado de Morelos como un órgano constitucional autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya vigencia inició el 16 de febrero de 2018, y dado que el último cargo desempeñado por el C. Carlos Alberto Flores García, es el de: agente del ministerio público adscrito a la Fiscalía de Desaparición de Personas, es por lo que el pago de la pensión que se otorga deberá cubrirse con cargo al presupuesto del referido órgano constitucional autónomo. (...).

En términos del dictamen en cuestión, y una vez analizado y discutido, así como reunidos y satisfechos los requisitos contemplados para que prosperen las diversas hipótesis previstas en el (sic) artículos 14, 15, y demás relativos y aplicables de la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Morelos, se deduce procedente asignar la pensión solicitada prevista en el artículo 16 de la misma ley antes invocada.

Acto seguido, por lo anteriormente expuesto y fundado, la LV Legislatura del Congreso del Estado, con fundamento en lo establecido por el artículo 40, fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, ha tenido a bien expedir el siguiente:

**DECRETO NÚMERO CUATROCIENTOS SESENTA Y CUATRO
POR EL CUAL SE CONCEDE PENSIÓN POR JUBILACIÓN A
CARLOS ALBERTO FLORES GARCÍA.**

(...)

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

ARTÍCULO 2°. *La pensión decretada lo es a razón del 85% de la última remuneración del solicitante, a partir del día siguiente a aquél en que se separó de sus funciones por el órgano constitucional autónomo denominado Fiscalía General del Estado de Morelos; quien debe realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 5, 14 y 16, fracción I, inciso d) de la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública.*

C. Análisis del Decreto impugnado

85. Con base en el contexto normativo y fáctico desarrollado se procede al análisis de los argumentos de invalidez sobre el Decreto impugnado, por invasión competencial en cuanto ordena que la pensión correspondiente sea cubierta por el órgano constitucional autónomo Fiscalía General del Estado de Morelos, en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones; aspecto contenido en el artículo 2º, que enseguida se transcribe:

ARTÍCULO 2°. *La pensión decretada lo es a razón del 85% de la última remuneración del solicitante, a partir del día siguiente a aquél en que se separó de sus funciones por el órgano constitucional autónomo denominado Fiscalía General del Estado de Morelos; quien debe realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 5, 14 y 16, fracción I, inciso d) de la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública.*

86. La citada determinación del Poder Legislativo en el Decreto 464 (cuatrocientos sesenta y cuatro) en tanto ordena a la Fiscalía actora que pague en forma mensual la pensión por jubilación a una persona con cargo a su partida presupuestal constituye una violación a la independencia financiera de la Fiscalía y, por consecuencia, al principio de autonomía que expresamente se encuentra previsto en el artículo 116, fracción IX, de la Constitución General.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

87. Se trata de una subordinación de la Fiscalía General de Morelos ante el Congreso del Estado, pues, además de que la actora no puede disponer autónomamente de sus recursos económicos, implica que está sometida a la voluntad del poder subordinante, es decir, el Poder Legislativo Local no permite a la Fiscalía actora un curso de acción distinto al que le ordena en el Decreto, esto es, pagar una pensión por jubilación a un exservidor público.
88. Lo anterior se afirma pues, si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé el derecho de los trabajadores y sus beneficiarios a obtener este tipo de pensiones; los requisitos que deben cubrirse; la facultad por parte del Congreso del Estado de autorizarla mediante Decreto; así como que la legislación vigente faculta al Fiscal General para autorizar el presupuesto de egresos del órgano constitucional autónomo para su integración al del Poder Ejecutivo; lo cierto es que la Ley no define cómo deben financiarse esas pensiones, ni en su caso, cómo se distribuirán las cargas respectivas, incluso, en caso de que en algún momento las personas servidoras públicas hayan laborado para alguna otra dependencia del Gobierno del Estado, para que sean cubiertas aquéllas a los servidores públicos al momento de generar el derecho a recibir su pensión.
89. Por su parte, la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública establece que las prestaciones, los seguros y los servicios que reconoce estarán a cargo de las respectivas instituciones obligadas estatales o municipales, y se cubrirán de manera directa cuando así proceda y no sea con base en aportaciones de los sujetos de la ley.
90. Por lo expuesto, es **fundado** el concepto de invalidez hecho valer al respecto por la parte actora y, en consecuencia, se declara la invalidez parcial del Decreto 464 (cuatrocientos sesenta y cuatro), por el que se concede pensión por jubilación a Carlos Alberto Flores García, exclusivamente en la porción del artículo 2º que indica:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

“[...] por el órgano constitucional autónomo denominado Fiscalía General del Estado de Morelos; quien debe realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 5, 14 y 16, fracción I, inciso d) de la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública.”

91. En consecuencia, y como lo ha sostenido el Tribunal Pleno en reiteradas ocasiones, al haberse alcanzado la pretensión de la parte actora, resulta innecesario el estudio de los restantes conceptos hechos valer⁵⁰.
92. Consideraciones similares en cuanto a la violación a la independencia financiera y, por consecuencia, al principio de autonomía de la Fiscalía General del Estado de Morelos, fueron sostenidas en las controversias constitucionales 115/2022⁵¹, 196/2022⁵² y 203/2022⁵³, resueltas respectivamente en sesiones de ocho de marzo, veintiséis de abril y siete de junio de dos mil veintitrés.
93. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente en funciones Luis María Aguilar Morales (ponente).

⁵⁰ Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis jurisprudencial P./J. 100/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, septiembre de 1999, tomo X, página 705, registro digital 193258, de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.”**

⁵¹ Por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf y Presidente Alberto Pérez Dayán que hizo suyo el asunto en virtud de que estuvo ausente el Ministro Javier Laynez Potisek (ponente). La Ministra Yasmín Esquivel Mossa emitió su voto en contra de consideraciones.

⁵² Por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán (ponente). El Ministro Javier Laynez Potisek formulará voto concurrente.

⁵³ Por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa votó contra las consideraciones del apartado relativo a la oportunidad.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

Las Ministras Yasmín Esquivel Mossa y Loretta Ortiz Ahlf se apartaron de algunas consideraciones. Estuvo ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

Precedentes citados en este apartado: controversias constitucionales 31/2006 y 196/2022.

IX. EFECTOS

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

94. El artículo 73,⁵⁴ en relación con los artículos 41⁵⁵, 43⁵⁶, 44⁵⁷ y 45⁵⁸ de la Ley Reglamentaria de la Materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplir, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

⁵⁴ **Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

⁵⁵ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones 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, actos u omisiones 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, actos u omisiones impugnados y, en su caso, la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen, y

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

⁵⁶ **Artículo 43.** Las razones que justifiquen las decisiones de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la federación y de las entidades federativas. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias.

La Suprema Corte no estará obligada a seguir sus propios precedentes. Sin embargo, para que pueda apartarse de ellos deberá proporcionar argumentos suficientes que justifiquen el cambio de criterio.

La Suprema Corte estará vinculada por sus precedentes en los términos antes descritos, incluso cuando éstos se hayan emitido con una integración de Ministras y Ministros distinta.

⁵⁷ **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.

⁵⁸ **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.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

95. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de:

El artículo 2 del Decreto 464 (cuatrocientos sesenta y cuatro) publicado el uno de septiembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” 6110 (seis mil ciento diez) en Cuernavaca, Morelos, en la parte que indica que la pensión “[...] por el órgano constitucional autónomo denominado Fiscalía General del Estado de Morelos; quien debe realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 5, 14 y 16, fracción I, inciso d) de la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública.”

96. **Otros lineamientos:** El efecto de la invalidez decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado con motivo de la pensión por jubilación del servidor público, misma que se otorgó sin que estuviera sujeta a un ejercicio presupuestario específico, y que no fueron materia de la invalidez decretada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

(1) Modificar el Decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y

(2) A fin de no lesionar la independencia financiera de la Fiscalía General del Estado de Morelos y en respeto del principio de autonomía deberá establecer de manera puntual:

- a. Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o
- b. En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar los recursos para dicho fin, aclarando que fueron transferidos para cubrir la pensión por jubilación concedida a Carlos Alberto Flores García.

97. Lo anterior, dentro del **plazo máximo de sesenta días naturales** siguientes a que le sea notificada la presente resolución.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

98. **Notificaciones:** Deberá notificarse esta sentencia por oficio a la Fiscalía General, así como a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, todos del Estado de Morelos.
99. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente en funciones Luis María Aguilar Morales (ponente). La Ministra Esquivel Mossa se apartó de las consideraciones que sustentan la oportunidad. La Ministra Ortiz Ahlf se apartó de algunas consideraciones. Estuvo ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

X. DECISIÓN

Por lo antes expuesto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la invalidez parcial del Decreto 464 (cuatrocientos sesenta y cuatro) publicado el uno de septiembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial del Estado de Morelos “Tierra y Libertad” 6110 (seis mil ciento diez) para los efectos precisados en la parte final del considerando último de esta sentencia.

Notifíquese; haciéndolo por oficio a las partes, y en su oportunidad devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad para los efectos legales a que haya lugar.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa,

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2022

Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek y Presidente en funciones Luis María Aguilar Morales (ponente). La Ministra Esquivel Mossa se apartó de las consideraciones que sustentan la oportunidad. La Ministra Ortiz Ahlf se apartó de algunas consideraciones. Estuvo ausente el Ministro Alberto Pérez Dayán.

Firman el Ministro Presidente en funciones de la Segunda Sala y Ponente, con la Secretaria de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**MINISTRO PRESIDENTE EN FUNCIONES
Y PONENTE**

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SECRETARIA DE ACUERDOS

CLAUDIA MENDOZA POLANCO

Esta hoja corresponde a la controversia constitucional 217/2022, fallada en sesión de doce de julio de dos mil veintitrés. CONSTE.